الأمم المتحدة

E/AC.51/2017/10

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
21 March 2017
Arabic
Original: English

**لجنة البرنامج والتنسيق**
**الدورة السابعة والخمسون**
**الدورة التنظيمية، ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٧**
**الدورة الموضوعية، ٥-٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧**
**المسائل البرنامجية: التقييم**

## تقييم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لعام ٢٠١٧

## تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

موجز

تتمثل ولاية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في توفير الحماية الدولية للاجئين وغيرهم من الأشخاص محل اهتمام المفوضية، وإيجاد حلول دائمة لمشاكلهم بالتعاون مع الدول والمنظمات الأخرى، بوسائل منها توفير المساعدة الإنسانية لهم. ويقيّم هذا التقرير الذي أعده مكتب خدمات الرقابة الداخلية دور المفوضية في تسجيل اللاجئين وملتمسي اللجوء في الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٦.

وتقع مسؤوليات التسجيل في نهاية المطاف على عاتق البلد الذي إليه يكون اللجوء أو منه يُلتمس. وفي هذا السياق، تتباين أدوار التسجيل التي تضطلع بها المفوضية تبايناً كبيراً: ففي بعض البلدان، تتعهد الحكومة المضيفة بعملية التسجيل لوحدها؛ وفي بلدان أخرى، تقدم المفوضية الدعم لمهام التسجيل التي تقوم بها الحكومة المضيفة بطرق متنوعة؛ ولا تزال المفوضية في بلدان أخرى، تقود عملية التسجيل.

190417 100417 17-04552 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

وفي إطار السعي إلى التكيف مع طائفة متنوعة من الحالات والتحديات وضمان ”عدم تخلف أحد عن الركب“، ما برحت المفوضية تضطلع بدور هام، وحاسم في كثير من الأحيان، في تسجيل عدد لم يسبق له مثيل من اللاجئين وملتمسي اللجوء. أما بالنسبة لأولئك الذين تلقوا المساعدة واستفادوا من الحماية والحلول المستدامة، فقد كان التسجيل في أحيان كثيرة عاملا أساسياً لتحقيق تلك النتائج. وفي الحالات التي كان فيها التسجيل فعالاً للغاية في تحقيق التسجيل السريع والشامل للاجئين وملتمسي اللجوء، وفي الإسهام في الأهداف البرنامجية الأوسع نطاقاً للمفوضية، عملت المفوضية على تسخير التكنولوجيا وتكيفت مع التعقيدات والتحديات الطارئة في البيئات التي تعمل فيها وتعمدت استغلال بيانات التسجيل كمدخلات في عملية صنع القرارات البرنامجية.

وفي الوقت نفسه، كافحت المفوضية من أجل كفالة مواكبة الموارد للأهمية المتزايدة التي يتسم بها التسجيل وللطلب المتزايد عليه. وفي بعض العمليات، حققت المفوضية أوجه كفاءة في التمكن من مواجهة هذا التحدي جزئياً. وفي حالات أخرى، أدى هذا الكفاح إلى تعريض أشخاص موضع اهتمام لخطر متزايد من الوقوع ضحية لانتهاكات حقوق الإنسان.

واستشرافاً للمستقبل، سوف تواجه المفوضية، جنباً إلى جنب مع البلدان المضيفة، تحديات متجددة ذُكر العديد منها في إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين وفي خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وستواصل المفوضية على وجه الخصوص، مواجهة التوتر الكامن بين الفوائد المحتملة التي قد تنجم عن الانتشار الواسع لتبادل البيانات وزيادة دور الحكومات في عملية التسجيل، من جهة، وبين المخاطر التي قد تترتب على هذه التدابير فيما يتعلق بحماية الأفراد، من جهة أخرى.

ويتقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية بثلاث توصيات مهمة إلى المفوضية، وهي:

- تحديث دليل التسجيل لعام ٢٠٠٣، وإنجاز مواصفات مبادرة الجودة في إدارة الهوية، وتعزيز التنفيذ التدريجي لسياسة المفوضية المتعلقة بحماية البيانات الشخصية للأشخاص موضع الاهتمام
- تحديد الأسباب الجذرية والآثار المترتبة على انخفاض تغطية التسجيل في فرادى البلدان، وتحديد العمليات القطرية التي يلزم فيها تعزيز جهود الدعوة لكفالة حماية حقوق الإنسان لجميع الأشخاص موضع الاهتمام في عمليات التسجيل التي تقودها الحكومات
- التعجيل بوضع الصيغة النهائية للنسخة الرابعة من نظام proGres وبدء العمل بها
- التعاون مع الشركاء في تحديد أكثر عناصر بيانات التسجيل تعزيزا للجهود المشتركة لتلبية احتياجات الأشخاص موضع الاهتمام ولوضع مؤشرات ملائمة
- زيادة عدد تقارير العمليات في إطار الأهداف المتصلة بالتسجيل

# المحتويات

الصفحة


أولا – المقدمة والهدف ..... ٤

ثانيا – معلومات أساسية ..... ٤

ألف – الولاية ..... ٤

باء – الهيكل والقيادة ..... ٧

جيم – الموارد ..... ٧

ثالثا – المنهجية ..... ٨

رابعا – نتائج التقييم ..... ١٠

ألف – في إطار السعي إلى التكيف مع مجموعة متنوعة من الأوضاع والتحديات القطرية، اضطلعت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بدور هام وحاسم في كثير من الحالات في تسجيل عدد لم يسبق له مثيل من اللاجئين وطالبي اللجوء ..... ١٠

باء – كان عمل المفوضية في مجال التسجيل ضروريا لفعالية تقديم المساعدة والحماية والحلول للمستفيدين من هذه الفوائد؛ وفي الوقت نفسه، وحيثما كان هناك أوجه قصور في التسجيل، زاد تعرض الأشخاص محل الاهتمام لمخاطر انتهاكات حقوق الإنسان ..... ١٤

جيم – سعت المفوضية لكفالة مواكبة مواردها للأهمية المتزايدة التي يتسم بها التسجيل ومع زيادة الطلب عليه؛ وحققت أوجه كفاءة من خلال مساهمات الموظفين الكثيرة، وتنقيح السياسات والتقدم التكنولوجي وتعزيز الشراكات ..... ٢٣

دال – واجهت المفوضية الصعوبة الكامنة في التوفيق بين الفوائد المحتملة التي تتحقق من تبادل البيانات على نطاق واسع وزيادة دور الحكومات في عملية التسجيل من جهة، والمخاطر المحتملة المتصلة بالحماية من جهة أخرى ..... ٣٤

خامسا – خاتمة ..... ٣٦

سادسا – التوصيات ..... ٣٦

المرفقات

الأول – التعليقات الرسمية المقدمة من المفوضية ..... ٣٩

الثاني – رد مكتب خدمات الرقابة الداخلية على تعليقات المفوضية ..... ٤١

# أولا – المقدمة والهدف

١ – اختارت شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين كي تجري تقييما لها استنادا إلى تقييم للمخاطر صُمم لتحديد أولويات تقييم برامج الأمانة العامة. واختارت لجنة البرنامج والتنسيق تقييم المفوضية للنظر فيه أثناء دورتها السابعة والخمسين التي ستعقد في حزيران/يونيه ٢٠١٧[(١)]. وأيدت الجمعية العامة ذلك في قرارها ٨/٧٠.

٢ – ويرد الإطار المرجعي العام لمكتب خدمات الرقابة الداخلية في قرارات الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ باء و ٢٤٤/٥٤ و ٢٧٢/٥٩، وكذلك في نشرة الأمين العام ST/SGB/273، التي مُنح المكتب بموجبها سلطة الشروع في أي إجراء يراه ضروريا للنهوض بمسؤولياته وتنفيذ ذلك الإجراء والإبلاغ عنه. ويُجري المكتب تقييمَه هذا وفقاً للأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وأساليب التقييم[(٢)].

٣ – وكان الهدف العام من التقييم هو تقييم جدوى وفعالية وكفاءة عمل المفوضية في أداء دورها في تسجيل اللاجئين وملتمسي اللجوء في الفترة الممتدة من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٦[(٣)]. وقد انبثق هذا الموضوع أثناء مرحلة تحديد النطاق التي ورد وصفها في الورقة الاستهلالية عن التقييم[(٤)]. وأجري التقييم وفقاً لقواعد ومعايير التقييم في منظومة الأمم المتحدة، التي أصدرها فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم.

٤ – وطُلب من إدارة المفوضية إبداء تعليقاتها على مشروع التقرير، وقد روعيت تلك التعليقات في التقرير النهائي. ويرد في المرفق الأول لهذا التقرير الرد الرسمي للمفوضية.

# ثانيا – معلومات أساسية

## ألف – الولاية

٥ – يتمثل الهدف العام للمفوضية في كفالة الحماية الدولية للاجئين وغيرهم من الأشخاص موضع الاهتمام، والسعي للتوصل إلى حلول دائمة لمشاكلهم بالتعاون مع الدول والمنظمات الأخرى، بوسائل منها توفير المساعدة الإنسانية لهم[(٥)].وتشمل الصكوك الرئيسية التي تنظم حقوق اللاجئين، والإطار القانوني الذي يقوم عليه عمل المفوضية، النظام الأساسي

(١) انظر تقرير لجنة البرنامج والتنسيق عن أعمال دورتها الخامسة والخمسين (A/70/16)، الفقرة ١٠٨.

(٢) انظر: ST/SGB/2016/8، البند ٧-١.

(٣) تشمل ولاية المفوضية أيضاً الأشخاص عديمي الجنسية، والنازحين في إطار نهج مشترك بين الوكالات.

(٤) تقييم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الورقة الاستهلالية (IED-16-013)، ٣ آب/أغسطس ٢٠١٦.

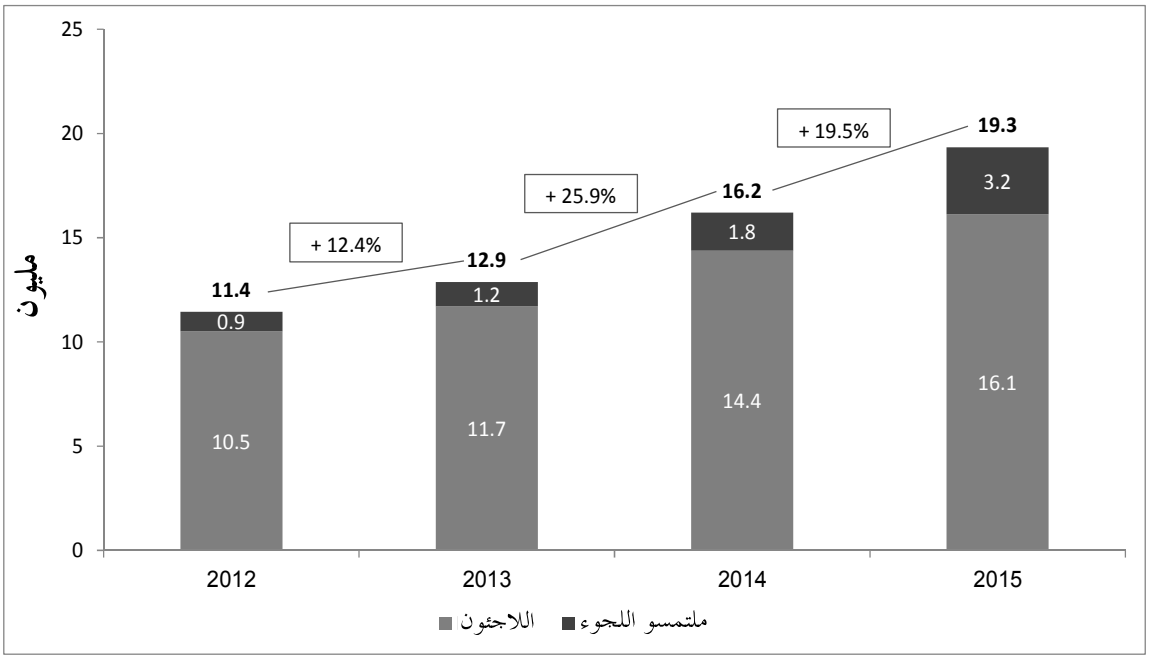
(٥) الخطة البرنامجية والأولويات لفترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧ (A/69/6/Rev.1)، الفقرة ٢١-١.

للمفوضية واتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين والبروتوكول الملحق بها لعام ١٩٦٧، وعند الاقتضاء، الصكوك الإقليمية[٦].

٦ - ويشير تحديث النداء العالمي للمفوضية لعام ٢٠١٧، إلى أن عدد الأشخاص المشمولين باختصاص المفوضية في عام ٢٠١٥، بلغ ٦٣,٩ مليون شخص، وهو رقم يفوق عددهم في عام ٢٠١٤ بنسبة ١٦,٣ في المائة[٧]. ومن بين هؤلاء، بلغ عدد اللاجئين وملتمسي اللجوء في عام ٢٠١٥ ما مجموعه ١٩,٣ مليون شخص، وهو رقم يفوق عددهم في عام ٢٠١٤ بنسبة ١٩,٥ في المائة. ويبين الشكل الأول هذا المنحى[٨].

الشكل الأول

**أعداد اللاجئين وملتمسي اللجوء في الأعوام ٢٠١٢ و ٢٠١٣ و ٢٠١٤ و ٢٠١٥**




المصدر: الإحصاءات السكانية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تحديث النداء العالمي للمفوضية لعام ٢٠١٧، كما جمعها مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

(٦) تشمل الصكوك الأخرى القانون الدولي لحقوق الإنسان؛ والاستنتاج رقم ٩١ (د-٧٠) للجنة التنفيذية لبرنامج مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن تسجيل اللاجئين وملتمسي اللجوء؛ وإعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين (قرار الجمعية العامة ١/٧١).

(٧) بلغ عدد الأشخاص المشمولين باختصاص المفوضية في نهاية عام ٢٠١٦ ما مجموعه ٧٠,١ مليون شخص (UNHCR Global Focus، ١٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧).

(٨) الأرقام النهائية لعام ٢٠١٦ غير متوفرة بعد.

٧ - وتنظم الأهداف التشغيلية للمفوضية فيما يتعلق بالأشخاص موضع الاهتمام تحت ست مجموعات للأهداف/الحقوق:

(أ) تهيئة بيئة مواتية للحماية؛

(ب) القيام بعمليات حماية مقبولة وتوثيقها؛

(ج) توفير الأمن من العنف والاستغلال؛

(د) تلبية الاحتياجات والخدمات الأساسية؛

(هـ) تمكين المجتمعات المحلية وتعزيز اعتمادها على الذات

(و) إيجاد حلول مستدامة[٩].

وتندرج أنشطة التسجيل تحت الهدف (ب). ومع ذلك، كثيراً ما يكون التسجيل من الأسس الهامة لتحقيق الفعالية والكفاءة والملاءمة فيما يتعلق بالأهداف المتبقية (انظر النتيجة باء).

## دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في التسجيل

٨ - تبعا للإطار القانوني الواجب التطبيق، تقع مسؤوليات التسجيل في نهاية المطاف على عاتق البلد الذي إليه يكون اللجوء أو منه يُلتمس[١٠]. وفي هذا السياق، يتباين دور التسجيل الذي تضطلع به المفوضية تبايناً كبيراً، حسب النهج الذي يتبعه البلد المضيف في الوفاء بالتزاماته المتصلة بالتسجيل. ففي بعض البلدان، تتعهد الحكومة المضيفة بعملية التسجيل لوحدها. وفي بلدان أخرى، تقدم المفوضية الدعم لمهام التسجيل التي تقوم بها الحكومة المضيفة بطرق متنوعة. وفي بلدان أخرى، تقود المفوضية عملية التسجيل نيابة عن الحكومة المضيفة. وقد وضعت شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية مختلف هذه السيناريوهات في اعتبارها عند إجراء تقييمها؛ ولكنها لم تُقيّم السيناريوهات التي تكون فيها الحكومة الجهة الفاعلة الوحيدة في عملية التسجيل.

٩ - وفي هذا التقييم، استُخدم تعريف مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للتسجيل وهو ”تسجيل المعلومات عن الأشخاص المشمولين باختصاص المفوضية، والتحقق منها وتحديثها، بهدف حمايتهم وتوثيقهم وتنفيذ حلول مستدامة لصالحهم“[١١]. وبالتالي، فقد

(٩) الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧ لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: تقرير المفوض السامي (A/AC.96/1147).

(١٠) انظر الفصل الخامس (التدابير الإدارية) من اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين؛ انظر أيضاً الإشارات الواردة في الحاشية ١٢.

(١١) انظر: UNHCR Handbook for Registration (September 2003), p. 6, para. 1.1.

قامت شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية بوضع أسئلتها المتعلقة بتقييم الأهمية والفعالية والكفاءة في إطار المعايير التالية:

(أ) الأهمية: نجاح المفوضية في مواءمة دورها المتعلق بالتسجيل وأنشطة التسجيل المحددة مع احتياجات الحكومات المضيفة واللاجئين وملتمسي اللجوء والشركاء ومع الأطر المعيارية الأوسع نطاقاً[١٢]؛

(ب) الفعالية: نجاح المفوضية في المساعدة على تحقيق التسجيل السريع والشامل للاجئين وملتمسي اللجوء، وفي المساهمة في أهداف المفوضية الأخرى[١٣]؛

(ج) الكفاءة: نجاح المفوضية في تسخير الموارد البشرية والمادية والتكنولوجية والمالية وغيرها من المدخلات لتحقيق الأهداف المتصلة بالتسجيل.

وتغطي النتائج ألف وباء وجيم أدناه المسائل المتعلقة بالأهمية والفعالية والكفاءة، في حين تغطي النتيجة دال المجالات الثلاثة كلها.

## باء - الهيكل والقيادة

١٠ - يرأس المفوضية المفوضُ السامي، الذي يدعمه نائب المفوض السامي واثنان من مساعدي المفوض السامي؛ وتخضع المفوضية للجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي وتقدم تقاريرها سنويا إليهما. وتعقد اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين اجتماعاتها بانتظام، وتضم ٩٨ دولة عضواً. وتعتمد اللجنة التنفيذية برامج المفوضية وميزانياتها، وتؤدي وظيفة استشارية.

١١ - ويتألف المكتب الرئيسي للمفوضية وشعبها من المكتب التنفيذي وسبع شعب. كما تشمل المفوضية خمسة مكاتب إقليمية. وفي المقر، تقع مسؤولية التسجيل على عاتق قسم إدارة الهوية والتسجيل التابع لشعبة دعم البرامج والإدارة. ويحتفظ قسم إدارة الهوية والتسجيل بروابط تقنية وموضوعية، لا سيما مع قسم دعم المعلومات والتنسيق الميداني وشعبة الحماية الدولية. ويتلقى موظفو التسجيل على الصعيد القطري التوجيهَ من قسم إدارة الهوية والتسجيل ومن مسؤولي التسجيل الإقليميين.

## جيم - الموارد

١٢ - يرد جزء كبير من موارد المفوضية من التبرعات (الموارد الخارجة عن الميزانية)، في حين تُستمد نسبة أصغر بكثير من الميزانية العادية للأمم المتحدة، وقد بلغت نسبة كل

(١٢) بما في ذلك القانون الدولي للاجئين، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الدولي الإنساني، والمبادئ الإنسانية، وأطر المسائل الشاملة (مثل المنظور الجنساني).

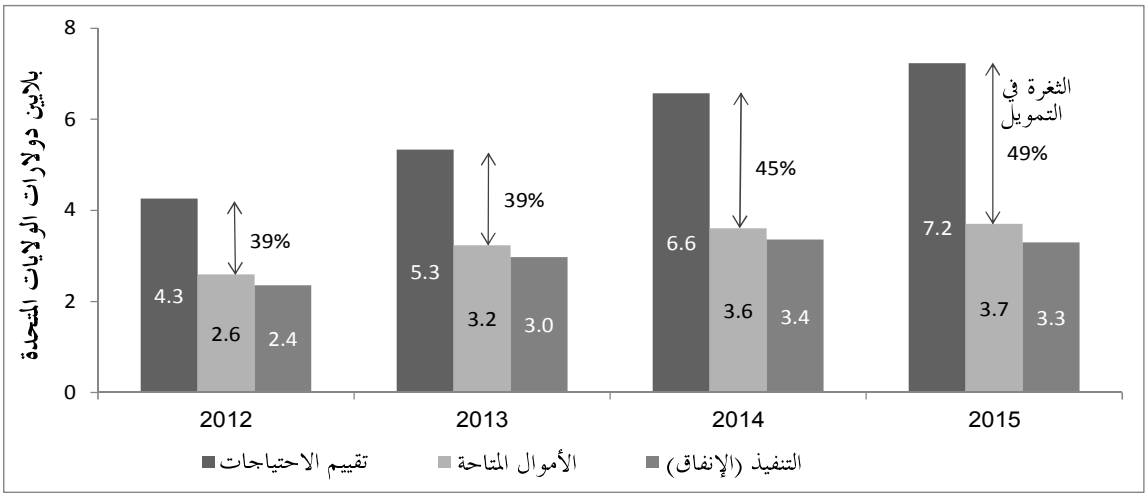
(١٣) لم يجر مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييماً للأثر؛ وبدلاً من ذلك، اختار أمثلة للعواقب غير المقصودة.

منهما وسطيا ٩٨,٦ في المائة مقابل ١,٤ في المائة، على التوالي، في الفترة بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٥[١٤]. ومع أن الميزانيات المعتمدة للمفوضية قد ارتفعت بشكل مطرد خلال هذه الفترة، كما هو مبين في الشكل الثاني، فقد ارتفع كذلك حجم الثغرات في التمويل.

الشكل الثاني

**الاحتياجات والأموال المتاحة والنفقات، للفترة ٢٠١٢-٢٠١٥**

(ببلايين دولارات الولايات المتحدة)




المصادر: أرقام ٢٠١٢-٢٠١٤: الميزانية البرنامجية للمفوضية لفترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧ (A/AC.96/1147)؛ وأرقام عام ٢٠١٥: التقرير العالمي للمفوضية لعام ٢٠١٥.

ملاحظة: أرقام عام ٢٠١٦ غير متوفرة بعد.

## ثالثا - المنهجية

١٣ - اتبع التقييم نهجاً متعدد الأساليب، شمل مصادر البيانات التالية:

(أ) إجراء مقابلات ومناقشات جماعية مركزة في مقري المفوضية (جنيف وكوبنهاغن): ٥٢ موظفاً، و ٦ شركاء؛

(ب) عمليات استعراض منظمة للوثائق: ٢٩ من مذكرات التفاهم، وإجراءات التشغيل القياسية، واتفاقات تبادل البيانات، واستراتيجيات التسجيل القطرية، وأكثر من ٤٥ وثيقة إضافية (مثلاً، التقييمات، والمراجعات، والوثائق التوجيهية، والصكوك القانونية)؛

(١٤) الأرقام النهائية لعام ٢٠١٦ غير متوفرة بعد.

(ج) التحليل الثانوي لبيانات الرصد والبرامج: باستخدام نظام Global Focus Insight التابع للمفوضية[١٥] ونظام إدارة النظم والموارد والأفراد[١٦]؛

(د) الدراسات الاستقصائية عبر الإنترنت: ١٦٧ من موظفي التسجيل الميدانيين، و ٧٥ عملية قطرية للمفوضية[١٧]؛

(هـ) المراقبة المباشرة: ٦ من عمليات مراقبة مرافق التسجيل، وعمليات التحقق، والأنشطة ذات الصلة؛

(و) دراسات الحالات الإفرادية: ٤ دراسات حالات قطرية متعمقة تنطوي على جمع البيانات في الموقع (الأردن وكينيا) وجمع البيانات عن بعد (إكوادور وماليزيا)، بما في ذلك إجراء مقابلات ومجموعات تركيز خاصة بمواقع بعينها، واستعراضات مكتبية، وتحليل مفصل للدراسات الاستقصائية؛ و ٨ دراسات إفرادية تنطوي على مجموعة أصغر من الاستعراضات المكتبية[١٨].

١٤ - وواجه التقييم ثلاثة قيود رئيسية: الافتقار إلى الاتساق والشمول في بيانات المفوضية فيما يتعلق بالرصد وتقييم الأداء[١٩]، مما حد من إمكانية تحليل الاتجاهات من سنة لأخرى وإجراء مقارنات فيما بين البلدان؛ والافتقار إلى بيانات قطرية منظمة وشاملة تتعلق بالتسجيل، مما حد من إمكانية إجراء استعراضات للوثائق والدراسات الإفرادية؛ وانخفاض عدد البعثات الميدانية في البلدان المشمولة بدراسات إفرادية من أربع بعثات إلى اثنتين. وأمكن معالجة التحدي الأول من خلال فرز البيانات المتاحة لاستبعاد ما شذّ من النقاط المرجعية والقيم الخارجية؛ وعولجت المشكلة الثانية من خلال العمل مع المفوضية للحصول على

(١٥) يجمع نظام Global Focus Insight معلومات عن الأداء ويستعرضها في لوحة متابعة، ويولد تقارير على الصعيدين الميداني والعالمي.

(١٦) نظام إدارة النظم والموارد والأفراد هو النظام الذي تعتمده المفوضية في التخطيط المركزي للموارد.

(١٧) بلغت نسبة الاستجابة ٥٤,٥ في المائة.

(١٨) استخدمت شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية أسلوب استكشاف البيانات (''تحليل المجموعات'')، بمساعدة كبيرة من المفوضية، لتحديد بلدان الدراسات الإفرادية بصورة منهجية. وتندرج كل حالة إفرادية مختارة في إطار واحدة من المجموعات الأربع، وتتميز عن بعضها البعض على أساس المتغيرات المشار إليها في الحاشية ٢٠. وركزت الدراسات الإفرادية الإضافية الثماني على بنغلاديش وتشاد وجمهورية تنزانيا المتحدة والكاميرون ولبنان وملاوي وموزامبيق ونيبال.

(١٩) بدءاً من تقرير التفتيش لعام ٢٠٠٧ بشأن نظم المفوضية للإدارة القائمة على النتائج (INS-07-005)، الذي تلته سلسلة من التقييمات (E/AC.51/2013/5، و E/AC.51/2015/5، و IED-16-001)، أبرز مكتب خدمات الرقابة الداخلية عدم كفاية نظم الرصد التي تعتمدها المفوضية لتوليد بيانات صحيحة وموثوقة كوسيلة لوضع وتنفيذ البرامج بطريقة تستند إلى الأدلة والبيانات بدرجة أكبر. وبما أن بيانات نظام Global Focus Insight تشكل المصدر الوحيد لبيانات برامج المفوضية، فقد اضطر المكتب إلى الاعتماد على هذا المصدر، مع مراعاة القيود التي تصاحبه مراعاة تامة.

بيانات من عينة ميسرة جُمعت من ٦٩ عملية تمثيلية؛ وعولجت المشكلة الثالثة بإجراء استعراضات ومقابلات مكتبية متعمقة للبلدين المشمولين بالدراسات الإفرادية و لم تنظم إليهما زيارة.

## رابعا – نتائج التقييم

### ألف – في إطار السعي إلى التكيف مع مجموعة متنوعة من الأوضاع والتحديات القطرية، اضطلعت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بدور هام وحاسم في كثير من الحالات في تسجيل عدد لم يسبق له مثيل من اللاجئين وطالبي اللجوء

#### سعت المفوضية إلى مواءمة دورها المتصل بالتسجيل مع الحكومات في مجموعة منوعة من الأوضاع

١٥ – تنص الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١، على أن البلد الذي يُلجأ إليه أو يلتمس اللجوء منه هو المسؤول في نهاية المطاف عن عملية التسجيل. وفي هذا الإطار، كيفت المفوضية دورها فيما يتعلق بالتسجيل وفقا لمجموعة متنوعة من الأوضاع القطرية[٢٠].

١٦ – وتسعى المفوضية والحكومات المضيفة أحيانا، ضمن مختلف هذه الأوضاع، إلى تحديد الأدوار والمسؤوليات المرتبطة بالتسجيل الخاصة بكل منها بشكل رسمي. بيد أنه تبين من استعراض الوثائق أن تحديد الأدوار المرتبطة بالتسجيل لم يتسم بالوضوح في جميع الحالات، لأن العديد من مذكرات التفاهم كانت إما قديمة أو غامضة أو أنها لم تتطرق لقضايا التسجيل. وبالإضافة إلى ذلك، وفي حين أن بعض الوثائق المتعلقة بإجراءات التشغيل الموحدة كانت مفصلة للغاية، فإنها تتطرق عادة إلى عمليات منفصلة تماما (كتسجيل مجموعة معينة أو إجراء عملية محددة كالتحقق) بدلا من تحديد الطابع الملموس للعلاقة التشغيلية بين المفوضية والحكومات المضيفة. وأظهر شعور اللاجئين وطالبي اللجوء في البلدين المشمولين بدراسة الحالة الإفرادية وجهات نظر متباينة: إذ أفادوا في أحد البلدين بأن الأدوار الخاصة بكل من المفوضية والحكومة المضيفة وعملية الحصول على الوثائق و/أو الحماية كانت واضحة؛ بينما أفيد في البلد الثاني بعكس ذلك.

(٢٠) كشف تحليل المجموعات عن تصنيف نموذجي لأربع موجزات قطرية تتعلق بالتسجيل تختلف عن بعضها البعض بالاستناد إلى متغيرات كحجم العملية وعدد اللاجئين وطالبي اللجوء، واحتمال حدوث عملية طوارئ، واستخدام علم المقاييس الحيوية، وقدرة البلدان المضيفة المتعلقة بالتسجيل، ونوع دور المفوضية فيما يخص التسجيل.

١٧ - وفي مقابل ذلك، كانت نظرة موظفي التسجيل المشمولين بالدراسة الاستقصائية إيجابية إلى حد كبير، إذ عبر ٧٤ في المائة منهم عن موافقتهم بشدة أو إلى حد ما على أن توزيع مهام التسجيل المحددة لكل من المفوضية والحكومة كان واضحا ومحددا بصورة جيدة[٢١]. وقد يدل هذا الشعور على أن الافتقار إلى الوضوح في تحديد الأدوار على الورق لا يترجم بالضرورة إلى انعدام الوضوح في الممارسة. وفي الأردن، أفادت المفوضية والحكومة بوجود تعاون وثيق على الرغم من الغموض في مذكرات التفاهم وإجراءات التشغيل الموحدة فيما يخص تحديد الأدوار. وقد يعني هذا الشعور أيضا أن العلاقات في سياق التسجيل غالبا ما تكون دينامية، بالرغم من عدم توثيق التغييرات أحيانا. وفي إكوادور، تحولت المفوضية من قيادة عملية التسجيل إلى تقديم الدعم التقني إلى الحكومة. وفي كينيا، تجلى عدم الوضوح إلى حد ما في تحديد الأدوار على الورق في انعدام الوضوح في الممارسة وهو استنتاج أكده موظفو المفوضية والمسؤولون الحكوميون واللاجئون وطالبو اللجوء الذين تم استجوابهم.

١٨ - وبالإضافة إلى توضيح دور المفوضية عموما بالنسبة لدور الحكومة المضيفة، سعت المفوضية أيضا إلى مواءمة أنشطتها المرتبطة تحديدا بالتسجيل مع الاحتياجات الملموسة: وقد كان لهذه المواءمة على مستوى النشاط دور حاسم في الأوضاع التي لا تتولى فيها المفوضية ولا الحكومة مسؤولية التسجيل بشكل منفرد، بل حيث تقوم المفوضية بتقديم الدعم للحكومة. وكشف تحليل بيانات قسم إدارة الهويات والتسجيل، إلى جانب تحليل دراسات الحالات الإفرادية، أن المفوضية في البلدان التي تقوم فيها بتقديم الدعم للحكومة المضيفة في إجراء التسجيل، تسعى بنشاط إلى تكييف دعمها وفقا للاحتياجات التي تعرب عنها الحكومة، وذلك مثلا من خلال تقديم التدريب وبناء القدرات، والتكنولوجيا والنظم (كالمعدات أو البرمجيات). وبينما تفاوتت بالتالي درجة ونطاق دعمها للحكومات المضيفة، فقد استطاعت المفوضية أن تشق طريقها عبر أوضاع متباينة وتثبت أهميتها بالاستفادة من خبرتها في مجال التسجيل والتوثيق والمسائل المتعلقة بإدارة الحالات.

## اضطلعت المفوضية بدور حاسم في تسجيل اللاجئين وطالبي اللجوء وفي العمل على "عدم ترك أي أحد خلف الركب"

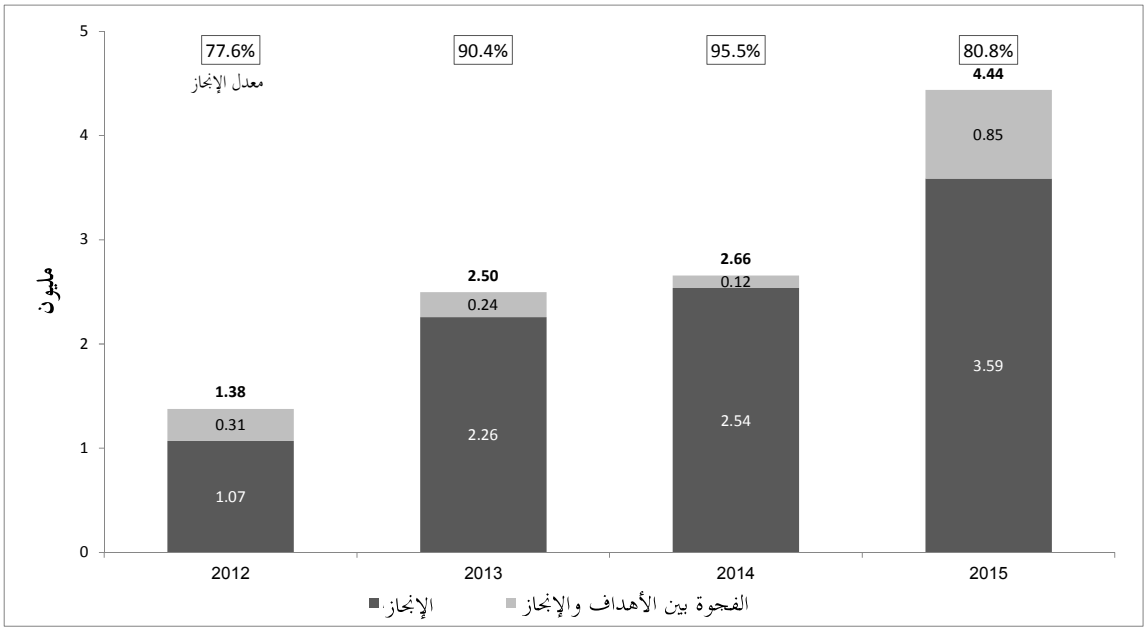
١٩ - استجابة لمستويات النزوح التي لم يسبق لها مثيل (انظر الشكل الثالث)، قامت المفوضية، في عام ٢٠١٥، بتسجيل أو دعم الحكومات المضيفة في عملية تسجيل اللاجئين وطالبي اللجوء، الذين زاد عددهم بنسبة ٤١ المائة عن العدد الذي سجل في عام ٢٠١٤، وبثلاثة أضعاف عددهم في عام ٢٠١٢. ومع ذلك، وكما هو مذكور في الفقرة ٤٣ أدناه، فإن هذه الجهود لم تستطع الوصول إلى جميع اللاجئين وطالبي اللجوء. وقد كان من المستحيل

(٢١) ٤٦ ردا: المتوسط = ٣,١٣، الوسطي = ٣,٠٠ بمقياس حيث ٤ = متفق تماما، و ٣ = متفق نوعا ما، و ٢ = غير متفق نوعا ما و ١ = غير متفق إطلاقا.

فصل فعالية المفوضية عن فعالية الحكومات المضيفة في الحالات التي تم فيها التسجيل بشكل مشترك؛ وقامت شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية بتوثيق النتائج التي حققتها المفوضية بدقة أكبر في الحالات التي أجرت فيها التسجيل بشكل انفرادي. وفي ماليزيا، أفادت المفوضية بأنها قامت بتسجيل حوالي ١٥٠ ٠٠٠ من الأشخاص محل الاهتمام بحلول نهاية تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، دون مساعدة أو دعم حكومي. وفي لبنان، كانت المفوضية قد سجلت ما يناهز ١،١ مليون لاجئ قبل أن تعلق الحكومة التسجيل في عام ٢٠١٥[٢٢].

الشكل الثالث

**عدد اللاجئين وملتمسي اللجوء الذين تم تسجيلهم على أساس فردي بالحد الأدنى من البيانات المطلوبة (الإنجاز، والإنجاز المستهدف ومعدل الإنجاز)، في مجموع الفئات النموذجية المبلغ عنها، بالملايين**




المصدر: التحليل الذي أجرته شعبة التفتيش والتقييم بمكتب خدمات الرقابة الداخلية باستخدام نظام Global Focus Insight.

ملاحظة: تم استبعاد القيم الخارجة والنقاط المرجعية المجردة من الأهداف أو النتائج. وينتظر صدور الأرقام النهائية لعام ٢٠١٦.

٢٠ - وبالإضافة إلى السعي للاستجابة لاحتياجات التسجيل على أساس رقمي، تعمدت المفوضية مواءمة عملها مع الأطر القانونية والمعيارية الدولية المتعلقة باللاجئين والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين. وأكد تحليل الوثائق

(٢٢) انظر http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern.

التوجيهية للتسجيل[٢٣] هذه المواءمة[٢٤] وأن المسائل الشاملة لعدة قطاعات والمتعلقة بالسن ونوع الجنس والتنوع قد أُدمجت بشكل منهجي في وثائقها التوجيهية المتعلقة بالتسجيل. وقد أبرزت بعض إجراءات التشغيل الموحدة (كما هو الحال بالنسبة للكاميرون ولبنان) اهتماما بالأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

٢١ - وأثبتت عمليات الملاحظة المباشرة أن المفوضية تسعى إلى تطبيق هذه المبادئ من خلال الجهود الرامية إلى عدم ترك أي أحد خلف الركب[٢٥]، أي الوصول إلى جميع المحتاجين، بغض النظر عن الاعتبارات الجغرافية أو السكانية. وفي كينيا، أجرت المفوضية تسجيلا متنقلا في مومباسا وأجرت دوريات حدودية في شمال كينيا وبذلت جهودا محددة لتسجيل أضعف الفئات والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والدفاع عنهم (على سبيل المثال، الأطفال غير المصحوبين بذويهم والمثليات والمثليون ومزدوجو الميل الجنسي ومغايرو الهوية الجنسانية وحاملو صفات الجنسين). وفي الأردن، ساعدت المفوضية اللاجئين السوريين الذين كانوا يدخلون البلد دون وثائق رسمية، أو من خلال المعابر الحدودية غير الرسمية، في تسوية وضعهم القانوني وتزويدهم بوثائق قانونية. وفي مخيم الزعتري بالأردن، كان بإمكان الأشخاص ذوي الظروف الطبية التي قيدت أثناء التسجيل، والذين لم يستطيعوا بسببها الحصول على المساعدة الموجهة لهم، تفويض ''بديل'' يستلم المساعدة نيابة عنهم. وفي كينيا، بذلت المفوضية جهودا متضافرة لتسجيل المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين وتسجيل الحالات المحتملة للعنف الجنسي والجنساني، وهو ما ربما أتاح توفير مساعدة مصممة خصيصا لتلبية احتياجاتهم. وفي إكوادور، حيث لم ترصد عمليات التسجيل التي تديرها الحكومة أوجه الضعف والاحتياجات الخاصة الفردية، سجلت المفوضية هذه المسائل بشكل منفصل، مما أتاح للمفوضية وشركائها توفير نوع ما من الحماية للأفراد المعنيين والدفاع عنهم.

٢٢ - وكانت آراء موظفي التسجيل متفاوتة بشأن نجاح هذه الجهود. فمن ناحية، بلغت نسبة الذين وافقوا بشدة أو إلى حد ما على أن موظفي التسجيل كانوا يتسمون عموما بمعرفة جيدة بحقوق الإنسان ويعرفون كيف يتعاملون مع اللاجئين وملتمسي اللجوء وفقا

(٢٣) على سبيل المثال، دليل الطوارئ الصادر عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وفصوله المحددة المتعلقة بالطابع المدني والإنساني للجوء، وتسجيل الطوارئ، وتحديد الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، وتحديد مركز اللاجئ؛ والمعايير الإجرائية لتحديد مركز اللاجئ؛ ودليل التسجيل الذي أعدته المفوضية.

(٢٤) مواءمة الوثائق التوجيهية مع المواصفات القياسية المعيارية لا يعني بالضرورة أن تلك المعايير تتبع دائما في التنفيذ، وهذه مسألة تتجاوز نطاق هذا التقييم.

(٢٥) وفقا لخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ والتزامات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لمؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني (٢٠١٦).

لمعايير وقيم الأمم المتحدة ٨٣ في المائة[٢٦]؛ كما وافقت نسبة ٧٨ في المائة بشدة أو إلى حد ما على أن عمليات التسجيل نجحت في تحديد أضعف الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة[٢٧]. ومن ناحية أخرى، كان من رأي عدد أقل من الموظفين أن وظيفة التسجيل قد نجحت في الوصول إلى المواقع النائية[٢٨]. وفي المقابلات، كان تقييم اللاجئين وطالبي اللجوء وكذلك الشركاء المنفذين بشأن هذه المسائل متباينا إلى حد ما. ومن ناحية أخرى، لم يلاحظ الشركاء، بشكل إيجابي، أن المعلومات التي جمعتها المفوضية أثناء التسجيل كان لها في الغالب دور بالغ الأهمية في المساهمة في حسن توقيت تدخلاتهم وفعاليتها.

## باء – كان عمل المفوضية في مجال التسجيل ضروريا لفعالية تقديم المساعدة والحماية والحلول للمستفيدين من هذه الفوائد؛ وفي الوقت نفسه، وحيثما كان هناك أوجه قصور في التسجيل، زاد تعرض الأشخاص محل الاهتمام لمخاطر انتهاكات حقوق الإنسان

٢٣ - يمثل التسجيل أساس تقديم المساعدة وتوفير الحماية والحلول التي تشكل صميم ولاية المفوضية، وهي كفالة الحماية الدولية للاجئين وغيرهم من الأشخاص محل الاهتمام و ”التماس حلول دائمة لمشاكلهم بالتعاون مع الدول والمنظمات الأخرى، بطرائق منها توفير المساعدة الإنسانية“[٢٩]. ويشير الشكل الرابع إلى أن الغرض البرنامجي الأوسع من التسجيل واضح لمن يتحملون مباشرة أكبر المسؤوليات عن أعمال التسجيل.

(٢٦) ٨١ ردا: المتوسط = ٣,٤٤، الوسيط = ٤,٠٠، بمقياس حيث ٤ = متفق تماما، و ٣ = متفق نوعا ما، و ٢ = غير متفق نوعا ما و ١ = غير متفق إطلاقا.

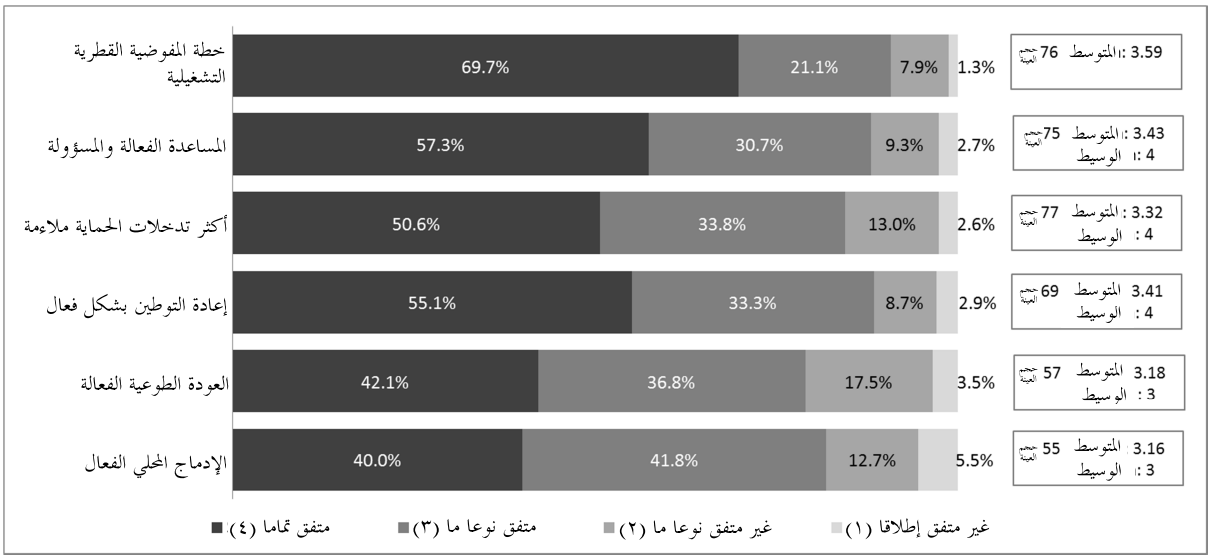
(٢٧) ٤٦ ردا: المتوسط ٣,٢٧، والوسيط ٤,٠٠ على نفس السلم أعلاه.

(٢٨) تتفق نسبة ٢٨,٤ في المائة من المجيبين بشدة وتتفق نسبة ٣٩,٥ في المائة إلى حد ما مع البيان أن ”وظيفة التسجيل قادرة على الوصول إلى اللاجئين وطالبي اللجوء في المناطق النائية“، بينما لا تتفق نسبة ٢٨,٤ في المائة مع ذلك إلى حد ما أو بشدة.

(٢٩) دليل التسجيل الذي أعدته المفوضية (٢٠٠٣)، ص ٦.

الشكل الرابع

**فهم موظفي التسجيل لإسهام دور التسجيل الذي تضطلع به المفوضية في الأهداف البرنامجية الأوسع**




المصدر: الدراسة الاستقصائية للموظفين.

٢٤ - وعلاوة على ذلك، هناك أدلة من مصادر متعددة في مختلف الأوضاع القطرية، على أن بيانات التسجيل كان لها دور أساسي في النهوض بهذه الأهداف البرنامجية الأوسع نطاقا.

### ١ - مساهمة التسجيل في المساعدة

٢٥ - تشكل المساعدة الأساسية حقا أساسيا بموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د-٣))[٣٠]. وفي كثير من البلدان، كان حصول اللاجئين على المساعدة الأساسية - مثل، النقود والمأوى والمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية - متوقفا على التسجيل. وفي هذه الأوضاع، كانت جهود التسجيل سببا مباشرا وراء حصول المستفيدين على المساعدة.

٢٦ - وقد أعطى تحليل سيناريوهات أخرى أقل وضوحا صورة أكثر تباينا: أي، أن البعض لم يحصل على المساعدة لأنهم لم يكونوا مسجلين (انظر النتيجة ألف)، وحصل بعض المسجلين على المساعدة بينما لم يتلقها البعض الآخر، وتلقى البعض المساعدة وإن لم تكن كافية. وفي الحالات التي كان فيها عمل المفوضية المرتبط بالتسجيل يتسم بقدر كبير من الفعالية، كانت التكنولوجيا المنفذة تنفيذا جيدا والمدعومة بشكل جيد عاملا تمكينيا (انظر الفقرتين ٤٩ و ٥٠). وفي الأردن، ساعدت عمليات مسح القزحية أثناء دفع ثمن

(٣٠) المادة ٢٥.

المشتريات في المتاجر على تحسين دقة البيانات، مما أدى بدوره إلى زيادة فعالية توزيع الأغذية؛ وقد أعرب اللاجئون وطالبو اللجوء، علاوة على الشركاء الرئيسيين، عن تقديرهم لهذه الإنجازات. وأشار الشركاء في الأردن وكينيا وفي عدة عمليات أخرى أن تطبيقات التسجيل الإلكتروني حسنت قدرتها على استهداف المساعدة وتقديمها بشكل أكثر فعالية. ويتمثل التطبيق الرئيسي للتسجيل في نظام proGres (النظام العالمي لتسجيل البيانات الشخصية)، الذي تم تطويره في عام ٢٠٠٣ ويستخدم حاليا في ٩٧ عملية. وفي جنوب أفريقيا، أفيد بأن proGres ساهم في منع الغش، إذ كان بإمكان المرشدين الاجتماعيين التحقق من تفاصيل الحالات دون حاجة إلى استخراج الملفات المادية[٣١].

٢٧ - بيد أن الابتكارات التكنولوجية لم تسهم إسهاما إيجابيا في المساعدة في جميع الظروف. فقد أظهر استعراض الوثائق في الصحراء الغربية، أن نوعية وموثوقية البيانات كانت سيئة جدا، على الرغم من استخدام تطبيق Access ثم proGres، في عمليات تسجيل الطلبات في الأعوام ٢٠٠٤، و ٢٠٠٨ و ٢٠١٢، مما تطلب اللجوء باستمرار إلى التدقيق اليدوي[٣٢]. وقد أدى اقتران عمل التحقق هذا، الذي يستغرق وقتا طويلا، بانخفاض ملاك الموظفين إلى تراجع فعالية تقديم المساعدة.

٢٨ - وهناك عامل آخر يشار إليه كثيرا على أنه يعوق المساعدة التي تتركز حول الأطر الزمنية. إذ أن اللاجئين وطالبي اللجوء الذين جرت مقابلتهم، إلى جانب استعراض مكتبي لعمليات التقييم والتدقيق، انتقدوا باستمرار طول الأطر الزمنية للتسجيل و/أو لتحديد المركز، ثم بعد ذلك لتلقي المساعدة. ويوفر الشكل الثاني عشر بيانات تشير إلى التباين الواسع بين الأطر الزمنية للتسجيل بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٦ في جميع عمليات المفوضية التي قدمت تقاريرها. كما تطرق الذين أجريت معهم المقابلات إلى عدد من الخطوات المرهقة وعدم كفاية الاتصالات بشأنها. وأشار الاستعراض المكتبي في الوقت نفسه، إلى الجهود العديدة التي أدت إلى تحسين الفعالية من خلال معالجة طول فترات الانتظار. وفي لبنان، تم تخفيض وقت الانتظار ليصبح في حدود فترة تتراوح من أسبوعين إلى ثلاثة أسابيع عن طريق استخدام نموذج مكن المفوضية من أن تقوم، استجابةً للحالة الطارئة السورية، بالتعجيل بإنشاء شبكة للتسجيل واستخدام عملية مسح الرموز الشريطية لتحديد السوريين وكذلك باستخدام بوابات إلكترونية. وفي ماليزيا، أدى تبسيط المبادئ التوجيهية لتحديد مركز اللاجئ، إلى جانب وضع استراتيجيات جديدة للجدولة وأدوات معالجة الحالات، إلى تخفيض متوسط

(٣١) الدراسة الاستقصائية العالمية عن تنفيذ سياسة المفوضية بشأن حماية اللاجئين والحلول في المناطق الحضرية، ٢٠١٢.

(٣٢) المرجع نفسه.

الوقت بين المقابلة الأولى والإخطار بالنتائج من ١٧٥ يوما إلى أقل من ٧٥ يوما[٣٣]. وتوفر بيانات الشكل الثاني عشر بعض الأدلة على حدوث انخفاض بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٦، في متوسط عدد الأيام اللازمة للتسجيل.

## ٢ - مساهمة التسجيل في الحماية

٢٩ - على النحو المنصوص عليه في اتفاقية جنيف المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب، المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩[٣٤]، والبروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف الأربع، وفي غيرها، تتيح الحماية للناس الحفاظ على حقوقهم. ويؤدي التسجيل دورا رئيسيا في الحماية، بالمساعدة على إنشاء هوية ومحل إقامة ووضع قانوني في البلد المضيف؛ وفي المساعدة في الحصول على وثائق الهوية اللازمة؛ والمساعدة على منع الإعادة القسرية؛ وتحديد الاحتياجات الخاصة. وتقدم الأمثلة صورة متباينة للكيفية التي أسهم بها تسجيل المفوضية في الحماية بهذه الطرائق.

٣٠ - أقر اللاجئون وطالبو اللجوء الذين أجريت معهم مقابلات بأن وثائق تسجيل المفوضية أدت عموما إلى تيسير حرية الحركة، حتى في حالة عدم وجود وثائق إقامة رسمية[٣٥]. وقد أثبت تحليل لعمليات التقييم والمراجعة هذا التصور، إذ قدم أمثلة على الحالات التي كان فيها للتسجيل أهمية محورية، مثلما كان الحال مثلا في الأردن، حيث ساعد التسجيل على إنشاء هوية لا تدع مجالا للشك، والحفاظ على وحدة الأسر ومنع الاتجار[٣٦]؛ وفي جنوب السودان، حيث ساعد على تحقيق أهداف الحماية الأوسع نطاقا[٣٧]. وهنا أيضا، ساعد التقدم التكنولوجي (مثل proGres والاستدلال البيولوجي) وتحسين تنظيم العمليات على تيسير عمليات التسجيل التي أدت إلى هذا التحسن في النتائج، إلى جانب تخفيض القضايا المتراكمة وعدد ''اللاجئين المعاودين'' و ''اللاجئين الغائبين''.

(٣٣) دائرة وضع السياسات والتقييم في مفوضية شؤون اللاجئين، ''من الغليان البطيء إلى نقطة الانهيار: تقييم آني لاستجابة مفوضية اللاجئين للحالة الطارئة السورية'' (PDES/2013/10)، تموز/يوليه ٢٠١٣؛ ودائرة وضع السياسات والتقييم في المفوضية، ''لكن متى سيأتي دورنا؟ ''استعراض تنفيذ سياسة المفوضية الحضرية في ماليزيا'' (PDES/2012/02)، أيار/مايو ٢٠١٢.

(٣٤) المادة ٤٤.

(٣٥) مجموعات التركيز المعنية بكينيا والأردن وأطر دراسة الحالة.

(٣٦) تقييم البرنامج المستقل لمواجهة المفوضية لتدفق اللاجئين في لبنان والأردن (٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥).

(٣٧) دائرة وضع السياسات والتقييم في المفوضية، ''التدفق عبر الحدود: استعراض لاستجابة المفوضية للحالة الطارئة السودانية للاجئين في جنوب السودان'' (PDES/2013/08)، تموز/يوليه ٢٠١٣.

٣١ - كما أشارت عمليات التقييم والمراجعة إلى أن عدم كفاية معلومات التسجيل أثرت سلبيا على الحماية. فقد أدى الاستخدام المطول للمستوى ١ للتسجيل في لبنان، إلى ''الحد من القدرة على تحديد احتياجات الحماية ومعالجتها لعدة أشهر، ولا سيما في الحالات التي لم يتقرر فيها أن يعيش اللاجئون في المخيمات، أو توزيعهم بدلا من ذلك في أرجاء البلد''[٣٨]. وفي ماليزيا، واجه بعض الأفراد مخاطر شديدة في مجال الحماية (كالاعتقال والاحتجاز والابتزاز) وكانوا أكثر إحجاما عن التحرك من أجل العثور على عمل (مما أسفر عن خسارة الدخل الضروري للعيش) في انتظار قيام المفوضية بتسجيلهم[٣٩]. وفي إثيوبيا، ''أدت الطريقة التي أجري بها فحص الجنسية إلى جانب تعليق التسجيل، مع عدم توفير الخدمات بالشكل المناسب في نقاط الدخول، إلى الحد بحكم الواقع من حصول اللاجئين على الحماية واللجوء إلى حد كبير''[٤٠]. وفي جمهورية فترويلا البوليفارية، ''لا يزال أغلب الأشخاص محل الاهتمام الذين لا يحملون وثائق هوية صحيحة، يواجهون عقبات من حيث الحماية من العنف المؤسسي والحصول على الاحتياجات الأساسية''[٤١]. وفي المقابلات، أكد اللاجئون وملتمسو اللجوء، وممثلو الحكومة والشركاء من المنظمات غير الحكومية وموظفو المفوضية التحديات الكبيرة التي تُواجه في هذا المجال.

## ٣ - مساهمة التسجيل في إيجاد حلول دائمة[٤٢]

٣٢ - عملا بولاية المفوضية، تشمل الحلول الدائمة للاجئين وملتمسي اللجوء ثلاثة علاجات رئيسية هي: الاندماج في البلد المضيف والعودة الطوعية إلى البلد الأصلي وإعادة التوطين في بلد ثالث. ومع أن إعادة التوطين متاحة لعدد صغير نسبيا من اللاجئين وملتمسي اللجوء، فإنها ما زالت حلاً هاماً للعديد من اللاجئين الذين يستفيدون منها.

٣٣ - وأشار ممثلو بلدان إعادة التوطين إلى أن المفوضية كانت فعالة للغاية في دعم عملية جمع بيانات التسجيل التي مكنت من التحقق الموثوق من الهوية، الأمر الذي أدى بدوره، إلى تأدية المفوضية لعمل ناجح في مجال الإحالات المتعلقة بإعادة التوطين. وأعطى جميع

(٣٨) يقر التقييم بأن ''ذلك كان ضروريا ربما''، لكن ''العواقب ربما لم تقدر بصورة كاملة'' (انظر التقييم البرنامجي المستقل لاستجابة المفوضية لتدفق اللاجئين في الأردن ولبنان).

(٣٩) ''لكن متى سيأتي دورنا؟'' استعراض تنفيذ سياسة المفوضية الحضرية في ماليزيا ٢٠١٢. (انظر الحاشية٣٣) أكد جميع الذين أجريت معهم مقابلات في كينيا تقريبا هذه التجربة.

(٤٠) تقييم استجابة المفوضية لأزمة لاجئي جنوب السودان في أوغندا وإثيوبيا من المستوى ٣ (PDES/2016/01)، ٢٠١٦.

(٤١) مراجعة عمليات المفوضية في جمهورية فترويلا البوليفارية، أيلول/سبتمبر ٢٠١٦.

(٤٢) ركز التحليل الذي أعدته شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية في المقام الأول على إعادة التوطين لأنه المجال الوحيد الذي يقدم حلول دائمة وتتوفر بشأنه بيانات كافية.

الأشخاص العشرة الذين أُجريت معهم مقابلات من بلدان إعادة التوطين العشرة الأوائل تصنيفاً إيجابياً للمفوضية في هذا الصدد.

٣٤ - وفي الأردن، تم توثيق النتائج الملموسة التي أشار إليها الذين أُجريت معهم مقابلات. وفي عام ٢٠١٥، أُحيل ما مجموعه ٢٤٦ ١٢ شخصاً باستخدام البرنامج العادي لإعادة التوطين. وبالإضافة إلى ذلك، وفي إطار البرنامج الكندي لإعادة التوطين، قامت المفوضية في أواخر عام ٢٠١٥، بإحالة ٠٩٧ ١٢ شخصاً لإعادة توطينهم في غضون شهرين. وفي أعقاب هذا النجاح، طلب برنامج الولايات المتحدة الأمريكية إحالة ٠٠٠ ٩ شخص لإعادة توطينهم خلال فترة شهرين، وهو هدف تم تجاوزه قبل حلول الموعد النهائي[٤٣]. ومع أن جهود الموظفين كانت أحد العوامل، فقد تمثل العنصر الرئيسي الآخر في العمل المشترك الذي اضطلع به مكتب الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - الأردن بشأن نظم المفوضية الابتكارية التي كانت ملائمة تماما لأداء هذه المهمة. وبالاعتماد مثلاً على بيانات التسجيل، أُنشئت شركة AIM software لإدماج ٣٦ من المرشِّحات التي مكنت العملية من استخدام بيانات (مثل بيانات نظام proGres وبيانات الضعف) لتحديد الحالات التي تتوفر لها إمكانات كبيرة لإعادة التوطين ثم إحالتها. وفي كينيا، أشار ممثلو الحكومة المعنيون بالتوطين إلى علاقة العمل الإيجابية التي تربطهم بالمفوضية، مبينين أن المفوضية تجاوزت الظروف الصعبة ببراعة للنجاح في التعجيل بتوطين الحالات التي تتطلب حماية عاجلة (مثل النساء المعرضات لخطر العنف والناجيات منه).

٣٥ - ورغم هذه الأمثلة التي قدمت عن الفعالية، أشار أولئك الذين أُجريت معهم مقابلات أيضا إلى المجالات التي تحتاج إلى المزيد من الاهتمام كان منها: مواصلة تطبيق التكنولوجيا الابتكارية على الصعيد العالمي (انظر النتيجة جيم)؛ والمسائل المتعلقة بأمن البيانات وتبادلها (انظر النتيجة دال)؛ والمستويات اللازمة من موظفي التسجيل لدعم التزايد الحاد المطرد في أنشطة إعادة التوطين (بما في ذلك التقليل من الاعتماد على الموظفين المرتبطين)؛ وتعزيز تدريب الموظفين.

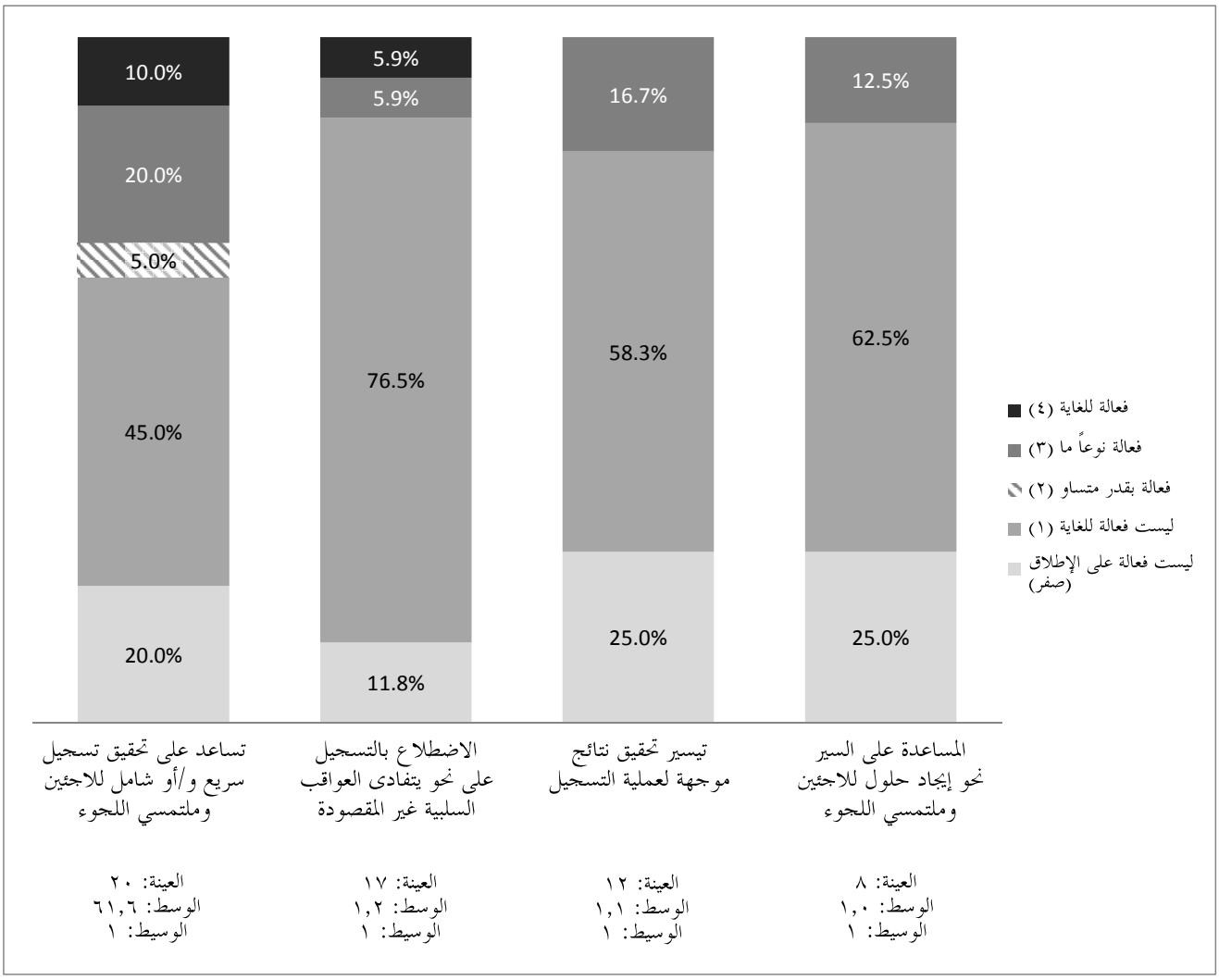
### كانت الفعالية الإجمالية لعملية التسجيل سلبية نوعاً ما بالنظر إلى عوامل رئيسية عديدة

٣٦ - في مقابل ذلك، وبالإضافة إلى هذه المجالات البرنامجية المحددة، وعلى مستوى تنظيمي أوسع نطاقا، أكد تحليل تناول ٢٧ من عمليات التقييم والمراجعة أن فعالية المفوضية بشأن أربعة أبعاد رئيسية للتسجيل سلبية نوعاً ما (انظر الشكل الخامس).

(٤٣) UNHCR, All plan narrative report, planning year 2017.

الشكل الخامس

**موجز عن الفعالية الإجمالية لعمليات التسجيل التي تجريها المفوضية استنادا إلى استعراض مكتبي لعمليات التقييم والمراجعة**




المصدر: تحليل مكتب خدمات الرقابة الداخلية لعمليات التقييم والمراجعة.

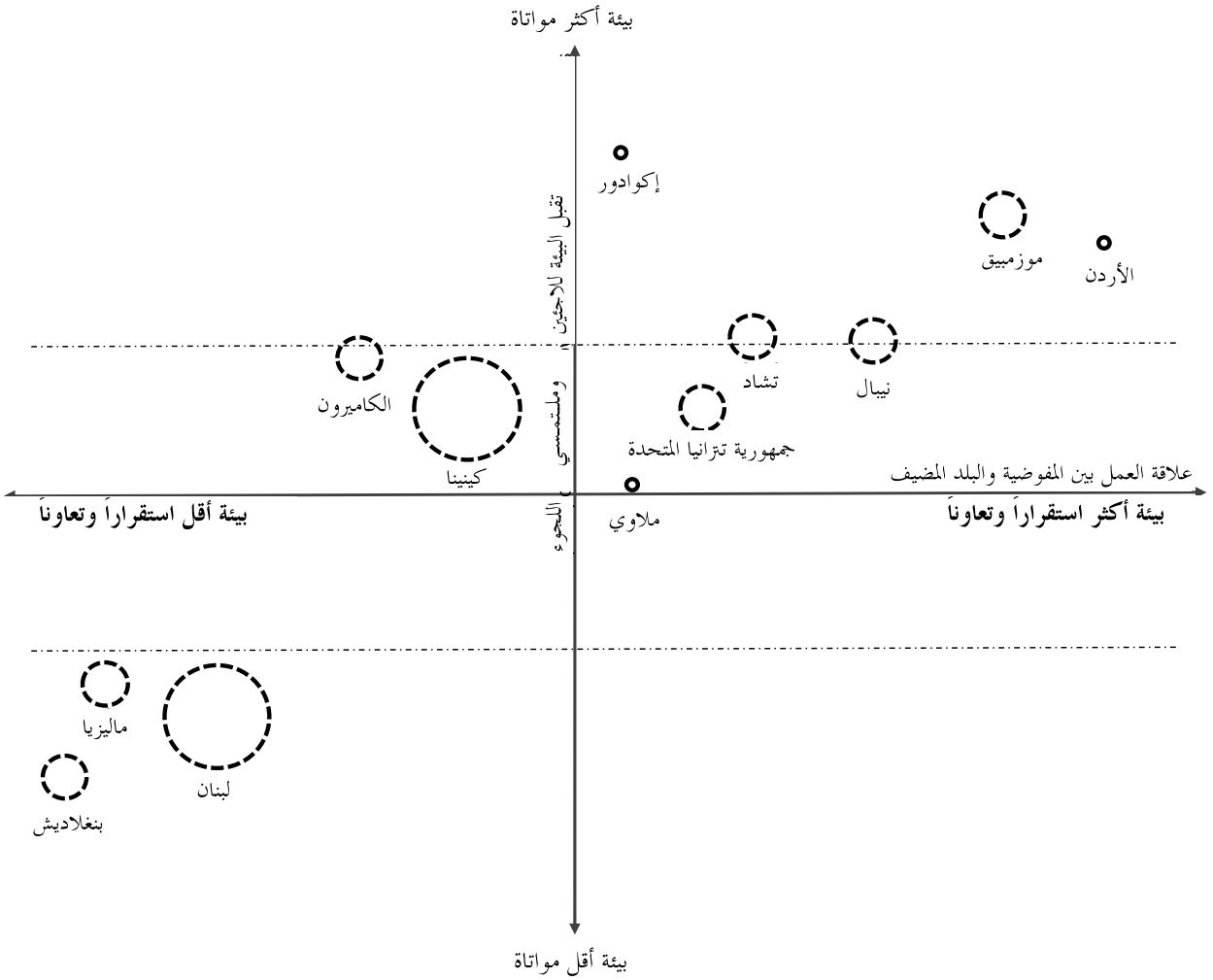
٣٧ - وعلى النحو المبين في النتيجة ألف، أثّرت طائفة من العوامل الخارجية على أهمية عمل المفوضية في مجال التسجيل. كما أثرت العوامل ذاتها المتصلة بالأهمية على مدى فعاليته.

٣٨ - وكان هناك عاملان من العوامل الظرفية الخارجية هذه يتسمان بطابع علائقي: أحدهما يركز على العلاقة بين الحكومة المضيفة واللاجئين وملتمسي اللجوء (وذلك من حيث تفاوت درجة تقبل هؤلاء الأشخاص المشمولين باختصاص المفوضية) ويركز الآخر على علاقة العمل بين المفوضية والحكومة المضيفة. وهناك عامل ثالث من العوامل الظرفية يتركز حول المخاطر الأمنية في البلد المضيف. ويلخص الشكل السادس هذه القيود الرئيسية التي تَبين تأثيرها من خلال المقابلات والتي طُبقت على ١٢ بلداً من البلدان المشمولة بالدراسات

الإفرادية[٤٤]. وفي الوقت ذاته، لم توثق الطرق المحددة التي ربما تكون هذه القيود قد أثرت من خلالها على التسجيل توثيقا منهجيا. ويدل ذلك على أنه عندما تقل المخاطر الأمنية (وفقاً لما تشير إليه الدوائر الصغيرة)، يزداد تقبل الحكومة للاجئين وملتمسي اللجوء، ويزداد كذلك الاستقرار والتعاون مع المفوضية بشأن تسجيل اللاجئين.

الشكل السادس

**العوامل الظرفية الرئيسية التي تؤثر على فعالية عملية التسجيل التي تضطلع بها المفوضية في ١٢ بلداً من البلدان المشمولة بالدراسات الإفرادية**




المصادر: مؤشر السلام العالمي، ومؤشر الإرهاب العالمي، وتقييم إدارة شؤون السلامة والأمن باعتبارها مؤشرات للمخاطر الأمنية (المتساوية في الأهمية)؛ والتقارير السردية لنظام Global Focus Insight – خطة العمليات لعام ٢٠١٧.

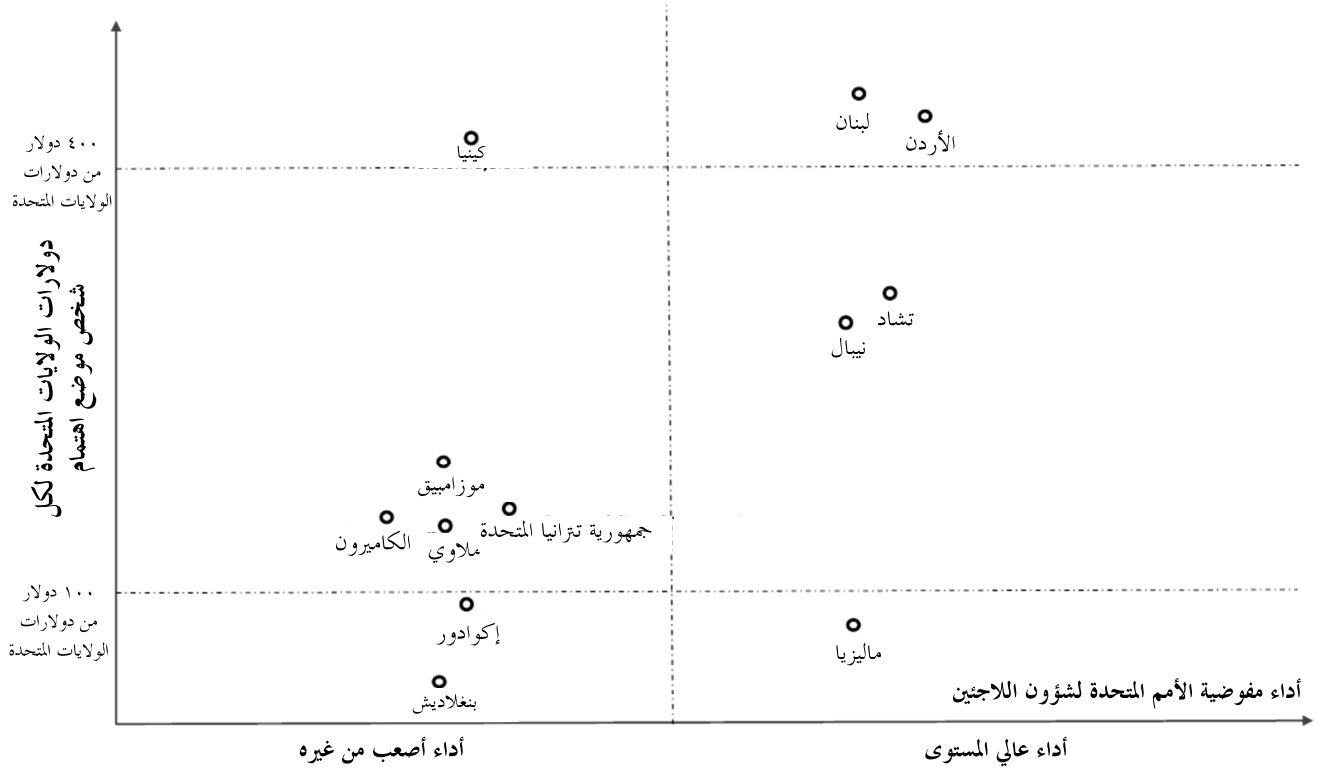
ملاحظة: تتناسب أحجام الدوائر مع المخاطر الأمنية لدى فرادى البلدان (قليلة/متوسطة/شديدة). ويستند تحليل علاقة العمل إلى القضايا والتحديات التي أبلغت عنها عمليات المفوضية، وهو تحليل لا يتطابق دائما مع وجهة نظر الحكومة. وكثيراً ما ارتبطت طبيعة العلاقة مع الحكومة بمدى تقبل اللاجئين وبيئة الحماية التي توفر لهم، مما يجعل الفصل بين هذه العوامل أمراً صعباً.

(٤٤) تضمنت هذه الدراسات تعليقات أدلى بها شخصياً ممثلو الحكومة المضيفة في بعض الحالات.

٣٩ - ويتركز العامل الداخلي الرئيسي الذي يؤثر على فعالية عملية التسجيل التي تضطلع بها المفوضية حول الأداء العام للمكتب القطري للمفوضية[٤٥]. ويشير الشكل السابع، الذي يستند أيضاً إلى استعراض الوثائق وكذلك إلى تعليقات أصحاب المصلحة، إلى وجود صلة إيجابية معتدلة[٤٦] بين مستوى أداء المكتب وحجم موارده (من حيث إجمالي الميزانية والنسبة بين الموظفين والأشخاص محل الاهتمام).

الشكل السابع

**العوامل الداخلية الرئيسية التي تؤثر على فعالية تسجيل المفوضية للاجئين في ١٢ بلداً مشمولاً بالدراسات الإفرادية، فيما يتعلق بإجمالي موارد المفوضية**




المصادر: مذكرات التفاهم المبرمة بين المفوضية والحكومة المضيفة؛ وإجراءات التشغيل الموحدة المعمول بها في المفوضية؛ وبيانات التقارير السردية لنظام Global Focus Insight لعام ٢٠١٧؛ وتحليلات مكتب خدمات الرقابة الداخلية لدراسات الحالات الإفرادية؛ وتحليل مكتب خدمات الرقابة الداخلية لعمليات التقييم والمراجعة؛ وخطة معلومات وعمليات ميزانية نظام Global Focus Insight لعام ٢٠١٧ (جميع الأرقام من عام ٢٠١٧).

ملاحظة: يقابل الأداء الرفيع قدرة من الموظفين تمول بموارد أفضل، والاستخدام الأفضل للتكنولوجيا/الابتكارات وإبرام مذكرات تفاهم أو اتخاذ إجراءات تشغيلية موحدة تتسم بالمزيد من الوضوح والدقة. ويؤدي الأداء الذي يشوبه تحديات كبيراً إلى خصائص عكسية.

(٤٥) يحدد باستخدام المتغيرات الاستدلالية المتصلة بقدرات الموظفين، وباستخدام التكنولوجيا والابتكار، وتوضيح وتحديد مذكرات التفاهم وإجراءات التشغيل الموحدة.

(٤٦) معامل العلاقة Kendall's tau-b=0.36.

## جيم – سعت المفوضية لكفالة مواكبة مواردها للأهمية المتزايدة التي يتسم بها التسجيل ومع زيادة الطلب عليه؛ وحققت أوجه كفاءة من خلال مساهمات الموظفين الكثيرة، وتنقيح السياسات والتقدم التكنولوجي وتعزيز الشراكات

### سعت المفوضية للتأكد من أن الموارد البشرية والمالية تلبي الطلبات

٤٠ – طرأت زيادة حادة في الطلب على خدمات التسجيل تعزى إلى الارتفاع المفاجئ في عدد اللاجئين وطالبي اللجوء وإلى توسيع نطاق مطالب الحكومات. وما برحت الدول تولي أهمية متزايدة لتحسين جمع المعلومات عن اللاجئين وعن ''التسجيل والتوثيق بصورة مبكرة وفعالة باعتبارهما أداة للحماية، ولتيسير تقديم المساعدة الإنسانية''[٤٧]، تمشيا مع الدور التأسيسي الذي يؤديه التسجيل لعمل سائر مكاتب المفوضية (انظر الفقرة ٩ (ب) والفقرات من ٢٣ إلى ٣٥). وبالإضافة إلى ذلك، دفعت الشواغل الأمنية المتزايدة إلى توجيه الدعوات إلى تعزيز إدارة هوية السكان الأجانب المقيمين داخل حدود البلدان المضيفة.

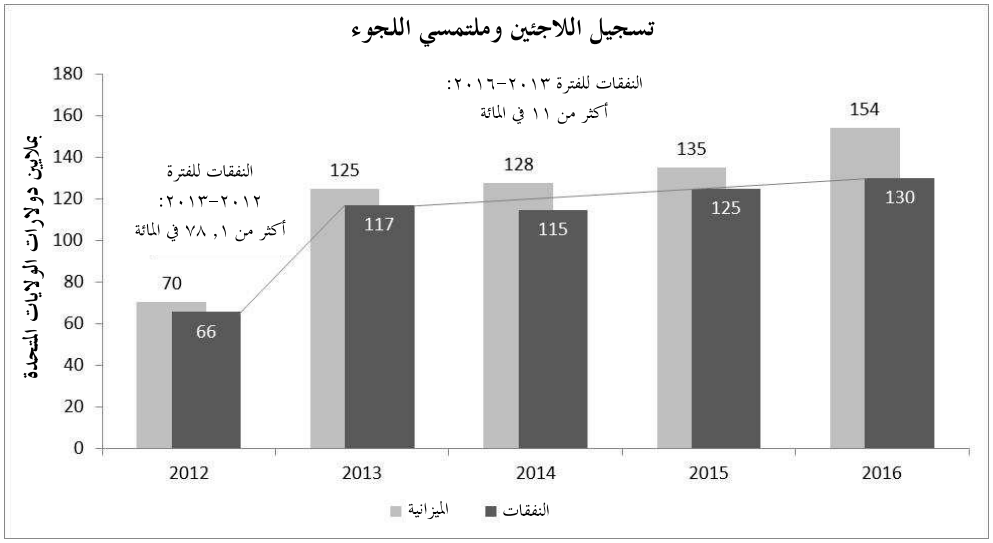
٤١ – ولم تزد موارد المفوضية المالية والبشرية المخصصة للتسجيل وإدارة البيانات بالترادف مع هذه الاتجاهات. فوفقاً لما يبينه الشكل الثامن، ارتفعت نفقات التسجيل بشكل ملحوظ في الفترة الممتدة من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٣، ثم استقرت في الفترة الممتدة من عام ٢٠١٣ إلى عام ٢٠١٦؛ ويتجلى هذا النمط من النفقات في المهام الأخرى التي تؤديها المفوضية. وعلاوةً على ذلك، ووفقاً لما يبينه الشكل التاسع، وعقب الطفرة التي حدثت في عدد وظائف التسجيل المشغولة في الفترة الممتدة من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٣، لم تحقق هذه الوظائف سوى زيادة هامشية لغاية عام ٢٠١٦، وبوتيرة أبطأ مما حققته وظائف المفوضية الأخرى[٤٨].

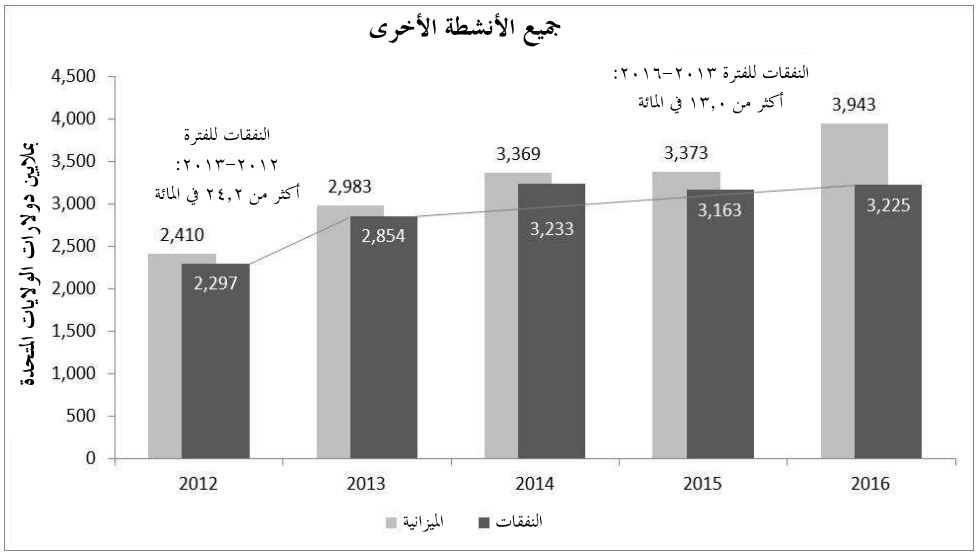
(٤٧) إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين (قرار الجمعية العامة ١/٧١)، الفقرات ٢٥ و ٤٠ و ٧٠ و ٧١.

(٤٨) أي الألقاب الوظيفية التي تتضمن ''التسجيل'' أو ''السجل''. وقد أدى مهمة التسجيل في كثير من الأحيان موظفون مكلفون بمسؤوليات أخرى. بيد أن المفوضية لا تجزئ الفترة الزمنية التي خصصها هؤلاء الموظفين للتسجيل.

الشكل الثامن

**ميزانية المفوضية ونفقاتها للفترة الواقعة بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٦**



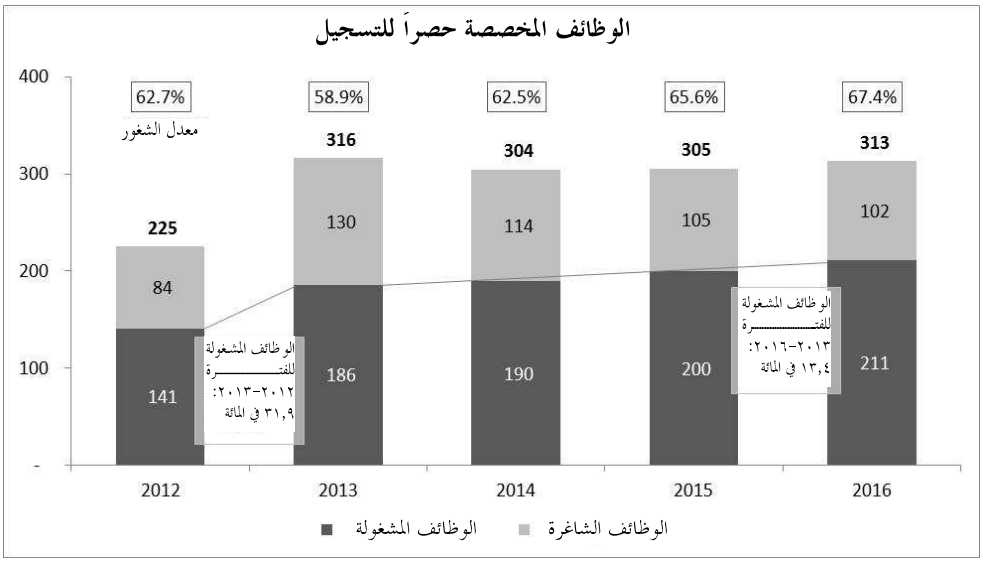



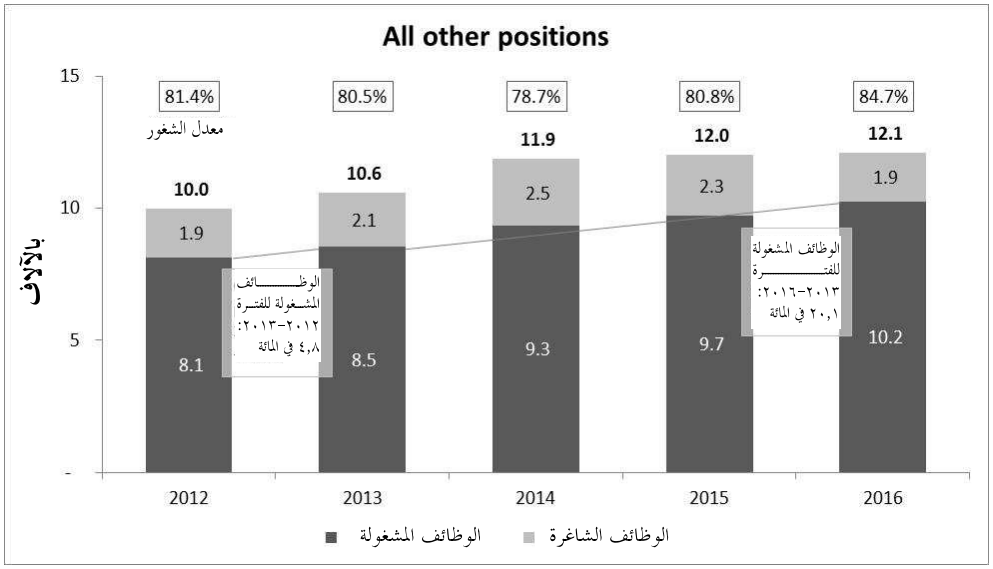

المصدر: تحليل شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية وفقا لنظام Global Focus Insight.

ملاحظة: تتعلق الميزانية والنفقات المخصصة للتسجيل بصورة متزامنة بهدف من أصل أربعة أهداف خصصتها المفوضية للتخطيط وبأفرقة التخطيط السكاني التي تتكون حصرا من اللاجئين وطالبي اللجوء.

الشكل التاسع

**الوظائف المشغولة والشاغرة والإجمالية، ومعدل الإشغال، للفترة ٢٠١٢-٢٠١٦**



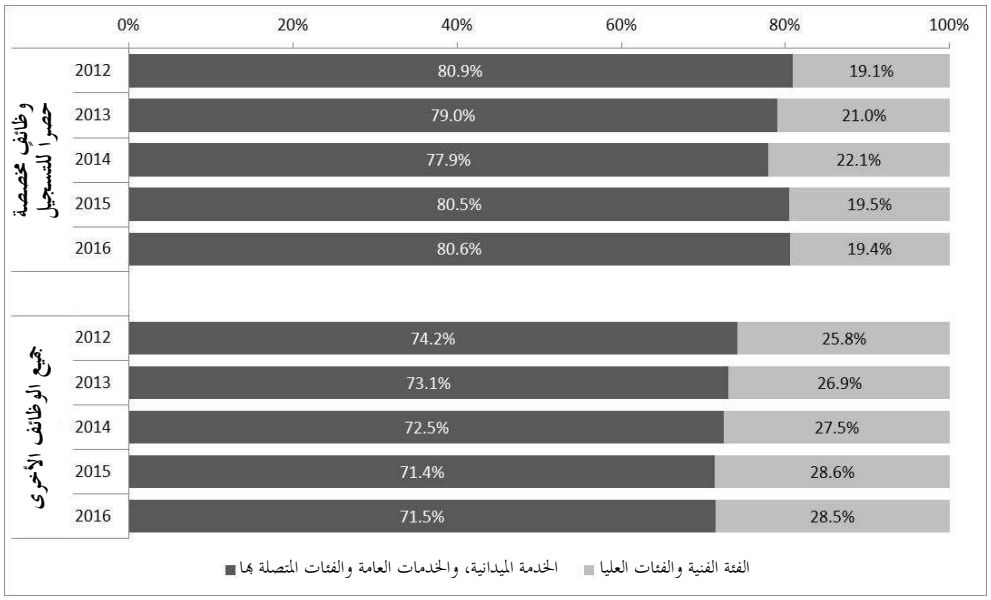

المصدر: تحليل شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية وفقا لنظام Global Focus Insight.

ملاحظة: تعتمد المفوضية كذلك أحياناً وإلى حد كبير على قوة عاملة تابعة للمفوضية. غير أنه لا توجد سجلات مركزية بشأن تلك القوة العاملة للفترة الواقعة بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٦. ويعزى وجود انخفاض في إجمالي معدلات الإشغال في الوظائف المتعلقة بالتسجيل جزئيا إلى ضرورة توخي المرونة؛ مما يمكن من نشر الموظفين الاحتياطيين في حالات الطوارئ.

٤٢ - وعلاوة على ذلك، جرت عملية التسجيل عند مستوى منخفض نسبيا من حيث المهارات الوظيفية والأجور المتوقعة. وكان موظفو التسجيل[٤٩] يتركزون في فئات الخدمة الميدانية والخدمات العامة والفئات ذات الصلة أكثر من تركزهم في المجالات الوظيفية الأخرى (انظر الشكل العاشر)[٥٠]. وكشفت الملاحظة المباشرة أثناء بعثات الدراسات الإفرادية عن أن موظفي التسجيل يتحملون مسؤوليات تتجاوز متطلبات الأداء التي تتناسب مع مستواهم الرسمي. ومع أن من المفهوم أن العديد من موظفي التسجيل التنفيذيين هم بالضرورة في مستوى المبتدئين نسبياً، يمكن القول بأن الصفة الغالبة على وظائف المبتدئين المذكورة تتعارض مع أبرز دور يضطلع به موظفو التسجيل على الإطلاق.

الشكل العاشر

**توزيع وظائف المفوضية فيما بين الفئات (جميع العمليات)، للفترة الممتدة من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٦**




المصدر: تحليل شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية وفقا لنظام Global Focus Insight.

٤٣ - ورغم الفجوات في الموارد المذكورة أعلاه، واصلت المفوضية تلبية الطلبات المتزايدة التي بلغت تغطية تسجيلها معدلاً مرتفعاً. بيد أن هذا الطلب المتزايد تسبب في خسائر، بانخفاض المعدل الإجمالي لتغطية طلبات التسجيل انخفاضا كبيرا، مع أنه لا يزال مرتفعا. ويبين الشكل الثالث كلاً من هذين الاتجاهين.

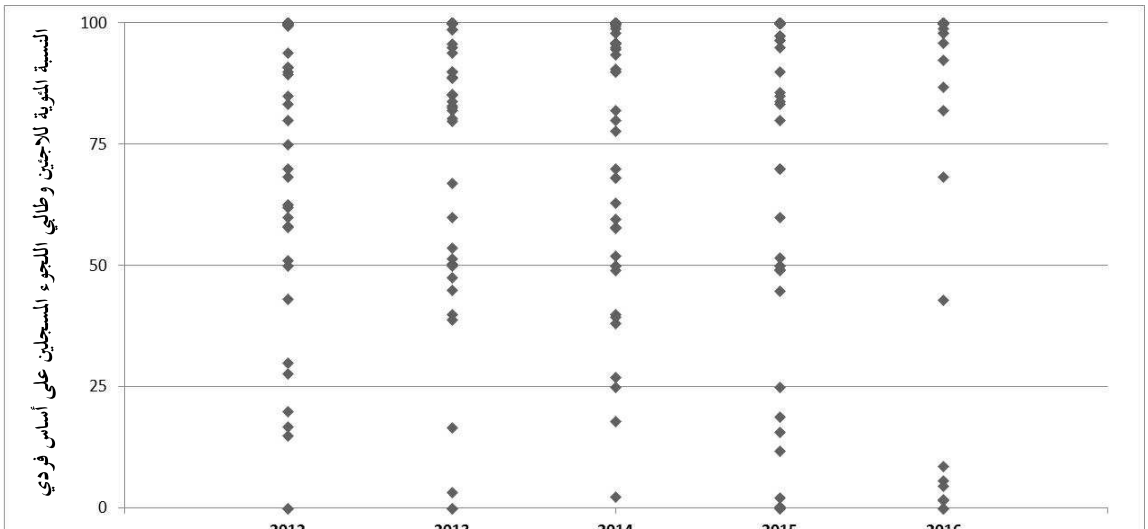
(٤٩) انظر الحاشية ٤٨.

(٥٠) في الأمانة العامة للأمم المتحدة، يندرج ما نسبته ٣٢ في المائة من الموظفين في الفئة الفنية والفئات العليا (انظر A/71/360).

٤٤ - وتظهر قدرة المفوضية على مواصلة استيعاب هذه الطلبات المتزايدة علامات على عدم الاستدامة. ويكشف الشكل الحادي عشر، الذي يقدم رسماً بيانياً لعمليات تسجيل اللاجئين وملتمسي اللجوء الذين يُبلغون ذاتياً عن أنفسهم في فرادى البلدان، عن نسب متباينة إلى حد بعيد تشير إلى مستويات متفاوتة جدا في التغطية. ويبين الشكل الثاني عشر بالمثل، تفاوتاً واسعاً في متوسط عدد الأيام التي قيل إن العمليات القطرية استغرقتها اعتباراً من الخطوة الأولى للتسجيل. (جميع العمليات القطرية التي كانت بياناتها متفاوتة قد أُدرجت أيضاً في هذه التحليلات، وليس في الدراسات الإفرادية القطرية فحسب. ولذلك، فإن عدد العمليات القطرية التي تقدم التقارير في سنة معينة يتراوح من ٥ إلى ١١٤ عملية، وقد تمثل فرادى النقاط في هذين الشكلين أكثر من عملية قطرية واحدة)[٥١].

الشكل الحادي عشر

**توزيع عدد اللاجئين وملتمسي اللجوء المسجلين على أساس فردي (حسب الفئة النموذجية وجميع المكاتب القطرية للمفوضية التي تقدم التقارير، في الفترة الواقعة بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٦**




| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|
| العدد | 95 | 114 | 113 | 108 | 45 |
| موعد الوصول | 0 | 0 | 2.4 | 0 | 0 |
| الوسيلة - (ميو) | 87.6 | 90.5 | 90.4 | 87.5 | 81.9 |
| الانحراف المعياري (ألفا) | 24.6 | 21.8 | 20.8 | 27.4 | 35.2 |
| معامل التباين (ألفا/ميو) | 0.281 | 0.241 | 0.230 | 0.313 | 0.430 |

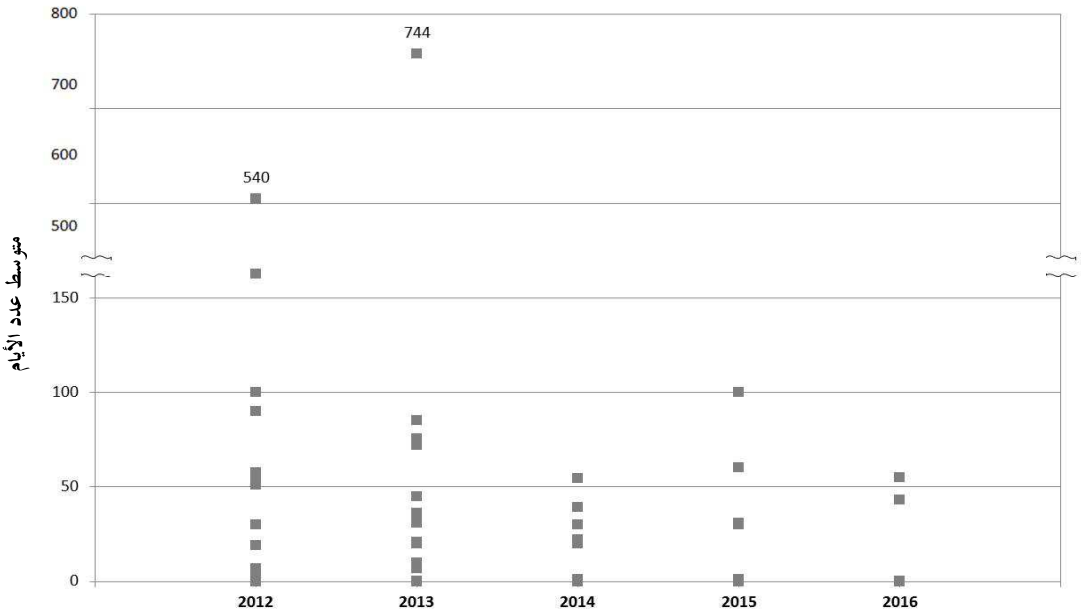
المصدر: تحليل شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية وفقا لنظام Global Focus Insight.

ملاحظة: ستبعد مقاييس الاتجاه والاختلاف الرئيسيين الحالات غير المنضبطة. والأرقام المسجلة لعام ٢٠١٦ هي نتائج منتصف السنة.

(٥١) انظر الحاشية ١٩.

الشكل الثاني عشر

**توزيع متوسط عدد الأيام اعتباراً من تاريخ تقديم فرادى اللاجئين وملتمسي اللجوء للطلب ولغاية موعد تسجيلهم (لكل فئة نموذجية)، وفق ما أفادت به جميع المكاتب القطرية للمفوضية في الفترة الواقعة بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٦**




| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|
| العدد | 21 | 16 | 10 | 11 | 5 |
| الحد الأدنى | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| الحد الأعلى | 540 | 744 | 54 | 100 | 55 |
| الوسيلة – (ميو) | 42 | 34 | 20 | 23 | 20 |
| المتوسط | 30 | 31 | 21 | 1 | 0 |
| الانحراف المعياري (ألفا) | 45 | 29 | 18 | 31 | 24 |
| معامل التغير (ألفا/ميو) | 1.063 | 0.853 | 0.912 | 1.346 | 1.238 |

المصدر: تحليل شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية وفقا لنظام Global Focus Insight.

ملاحظة: تستبعد مقاييس الاتجاه والاختلاف الرئيسيين الحالات غير المنضبطة. والأرقام المسجلة لعام ٢٠١٦ هي نتائج منتصف السنة.

٤٥ - وتؤكد دراسات الحالات الإفرادية هذه الصورة المتمثلة في ”توازن غير مستقر“، الذي يمكن أن يكون للفوضى فيها آثار واسعة النطاق. ففي كينيا، عندما تعين تعليق التسجيل لمدة شهر واحد في عام ٢٠١٦ إثر إعادة تنظيم الترتيبات الإدارية الحكومية، نشأ عن ذلك بعد مضي خمسة أشهر طلبات متراكمة لم تعالجها المفوضية ولا الحكومة بعد، رغم جهودهما الحثيثة. وأفادت عملية ماليزيا بالمثل، بأن حجم السكان غير المسجلين، الذي يعادل ثلث أولئك المسجلين، يشكل تحديا، بالنظر إلى القدرات الحالية لتجهيز المعاملات؛ ولذلك، فقد رُتبت أولويات القضايا وفق احتياجات الحماية.

**سعت المفوضية إلى زيادة الكفاءة من خلال تحسين السياسات والتكنولوجيا**

٤٦ - أكد الموظفون أهمية الابتكار على الصعيد المحلي باعتباره عاملا تمكينيا، مما ساعدهم على الوفاء بالتوقعات أو تجاوزها. وأشار المحاورون على صعيد المقر والصعيد القطري إلى قدرة مكاتب الشرق الأوسط التي أثني عليها مراراً على التعامل مع الزيادة الكبيرة التي طرأت مؤخراً على طلبات التسجيل الذي لم يكن ممكناً إلا في بيئة تتيح ظهور الابتكارات، وبتعزيز الموارد المالية وبتعجيل ممارسات التوظيف ومن خلال مهارات الموظفين الابتكارية.

٤٧ - وكان مما شهد على إمكانية زيادة الكفاءة هذه من خلال تعزيز المهارات هو حاجة موظفي التسجيل إلى مواصلة تنمية قدراتهم. وقد أشار الموظفون الذين شملتهم الدراسة الاستقصائية مراراً إلى الاحتياجات غير الملباة للتدريب والإرشاد والتوجيه فيما يتعلق بالمعايير والمبادئ التوجيهية واستكمال المعلومات بشأن السياسات. وعمد الموظفون إلى تصنيف التدريب على التسجيل بأنه مفيد، علماً بأنه لم يحدّث حتى الآن (انظر الشكل الثالث عشر). وأثناء فترة التقييم، كانت المفوضية تنفذ برامج تدريبية بشأن كل من التسجيل في حالات الطوارئ والتسجيل المستمر.

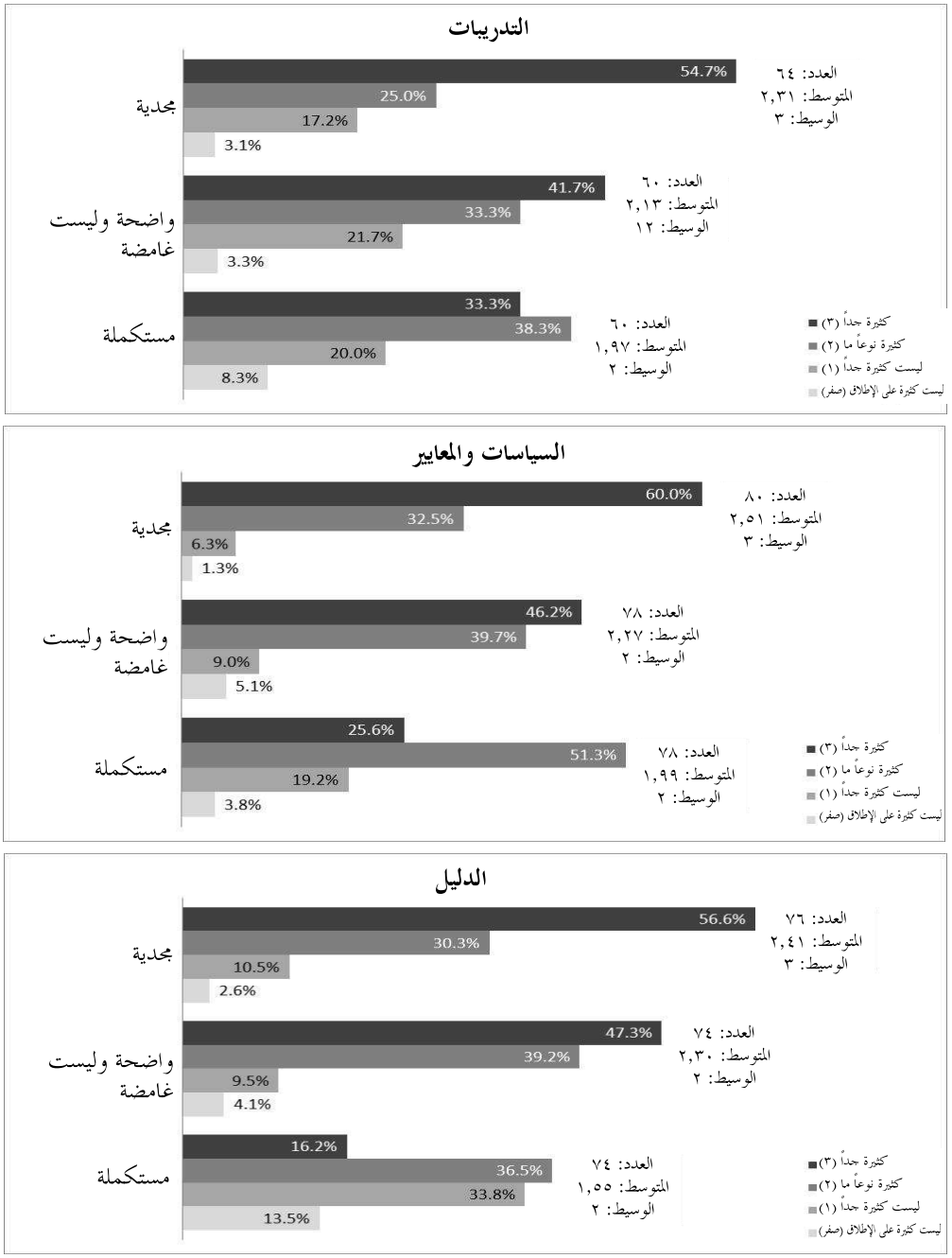
٤٨ - وأصدرت المفوضية معايير جديدة للتسجيل (عام ٢٠١٦) إثر إعداد تحليل للطريقة التي نفذت من خلالها البرامج التدريبية الأصلية منذ عام ٢٠٠٣. ومع أن البرامج موجزة وذات طابع أعم وقائمة على المبادئ، فإن البارامترات الجديدة تعد في الوقت ذاته شاملة وبمثابة معايير للموظفين الذين اعتبروا سياسات ومعايير المفوضية للتسجيل إيجابية في معظمها. وبالإضافة إلى ذلك، وفي حين أن معظم الموظفين يعتبرون دليل التسجيل مفيداً، بالاستناد إلى التعليقات الواردة من نحو نصف المجيبين، فقد أصبحت فائدته محدودة لأنه لم يُستكمل (انظر الشكل الثالث عشر). وفي الواقع، يعود هذا الدليل إلى عام ٢٠٠٣. وقد أشارت المقابلات إلى ضرورة تسريع الخطة الحالية لاستكمال الدليل بحلول عام ٢٠١٩.

٤٩ - كما بدأت المفوضية بتطبيق سياسات ونظم على نطاق الوكالة من أجل تيسير القيام بتغطية أشمل لمهمة التسجيل. وأكد توسيع نطاق قسم إدارة وتسجيل الهوية الموسع والمخصص ابتداء من كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ على ازدياد نماذج التسجيل داخل المفوضية. وأخذ المقر يضع سياسات جديدة لهذا المجال كان أهمها مبادرة جودة إدارة الهوية، التي يتمثل الهدف المقرر من اتخاذها في كفالة أن يكون الأشخاص موضع الاهتمام معروفين للمفوضية والبلدان المضيفة وأن يكون من الممكن تحسين قدرة التسجيل لتوفير الحماية والمساعدة للسكان المشتتين على نحو أفضل. بيد أن العمل ما زال جارياً لتنفيذ هذه التدابير: لأن الفوائد الناجمة على الصعيد العالمي لم تتحقق بعد.

الشكل الثالث عشر

**منظور موظفي المفوضية بشأن مصادر توجيه التسجيل**

”بوجه عام، ما هو تقييمكم [لمصادر المفوضية التالية لتوجيه التسجيل] من حيث فائدتها ووضوحها وعدم غموضها، واستكمالها؟“



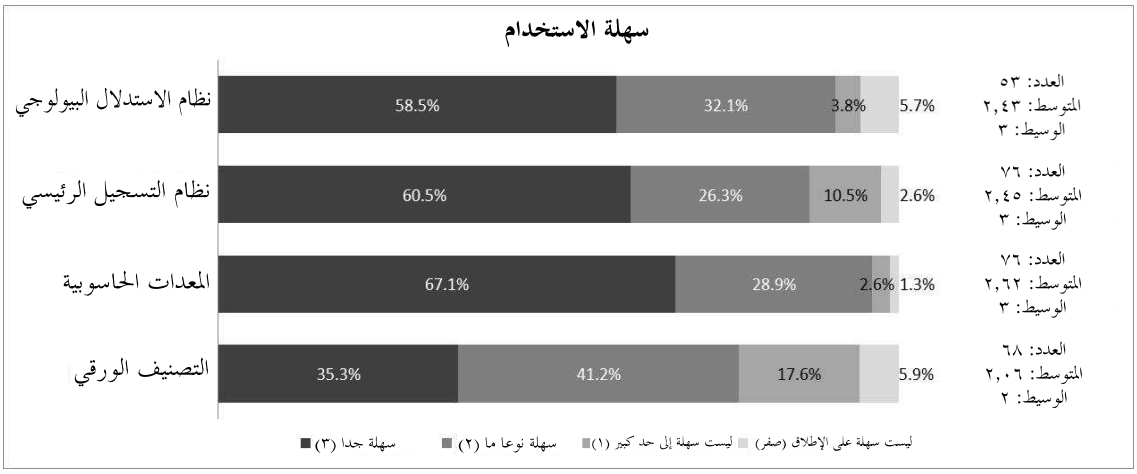

المصدر: الدراسة الاستقصائية للموظفين.

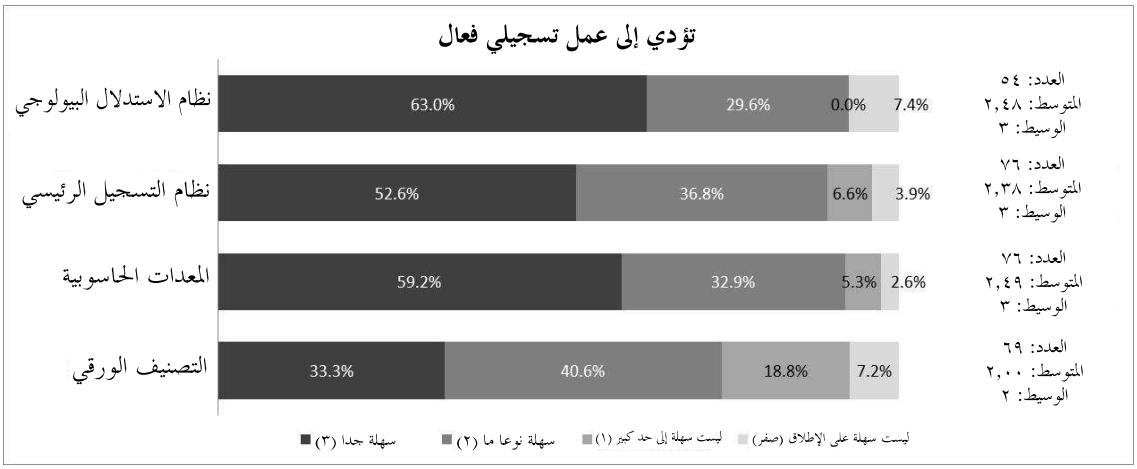
٥٠ - وحققت تكنولوجيا الاستدلال البيولوجي مكسباً كبيراً آخر في الكفاءة مما مكن المفوضية وشركاءها من ربط الخصائص المادية الفريدة والمستقرة في معظمها بمعلومات الأفراد الموثقة أو المعلنة، ومن ثم ترسيخ الهوية الفردية عبر الزمان والمكان. وقد عُمم نظام إدارة الهوية بالاستدلال البيولوجي، الذي يسجل ويخزن بصمات الأفراد وأنماط قزحية العين بطريقة متزامنة من خلال ٢٤ عملية بدأت منذ شباط/فبراير ٢٠١٥ (بالإضافة إلى ٢٠ عملية أخرى تستخدم مختلف نظم الاستدلال البيولوجي). وتواصل غالبية العمليات أداءها دون تحسين الفعالية المرتبطة بهذه التكنولوجيا؛ وهناك خطط تنص على نشر النظام في ٧٥ عملية بحلول عام ٢٠٢٠. والغرض من الاستدلال البيولوجي هو الحد من الغش والازدواجية. وقد أثبتت المقابلات التي أجريت مع ممثلي الحكومات المضيفة والشركاء أن قبول قياسات الاستدلال البيولوجي قد سجل معدلات مرتفعة للغاية. وقيم الموظفون نظم الاستدلال البيولوجي بأنها مضمونة باعتبارها نظم تسجيل رئيسية، وتفضي أكثر من غيرها بكثير إلى تحقيق أعمال تسجيل فعالة (انظر الشكل الرابع عشر).

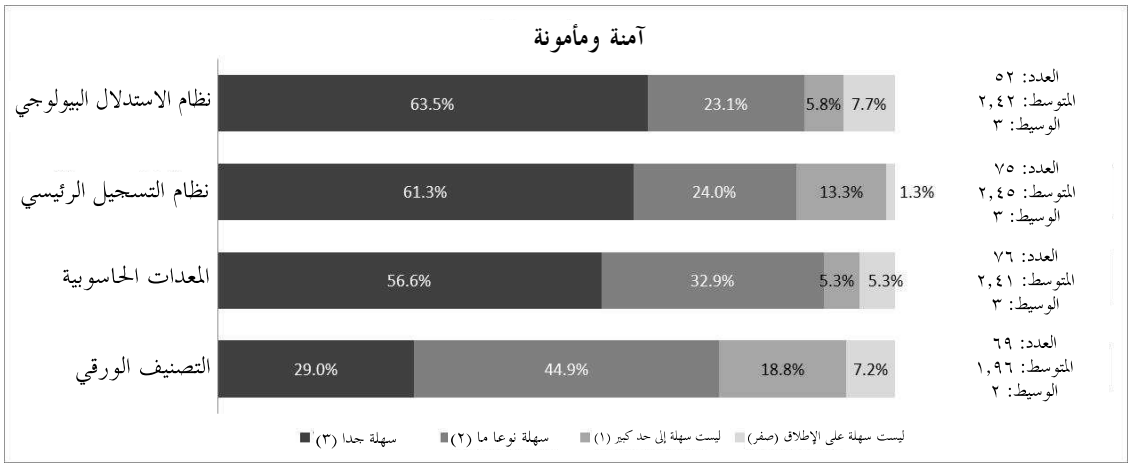
الشكل الرابع عشر

**منظور موظفي المفوضية بشأن التكنولوجيات**

”ما هو تقييمكم عموما [للتكنولوجيات التالية المتاحة في عملكم] من حيث سهولة استعمالها، وتهيئتها لبيئة عمل فعالة وآمنة ومأمونة للتسجيل؟“






المصدر: الدراسة الاستقصائية للموظفين.

٥١ - وواجهت المفوضية أيضاً تحديات مثل توقف وضع ونشر أحدث صيغة من البرنامج proGres وهي الصيغة ٤ (proGres في إطار الشراكة). وخلافاً للصيغ السابقة، تعتمد الصيغة ٤ من هذا البرنامج اعتمادا كاملا على شبكة الانترنت وتعمل من خلال قاعدة بيانات مركزية. وتهدف إلى تعزيز تبادل المعلومات فيما بين العمليات وتيسير الوصول إلى عمليات إدارة الحالات التي تدار مع الشركاء. وفي حين أن النظام العالمي لإدارة الهوية بالاستدلال البيولوجي يسمح فعلاً بالتحقق من الهوية عن طريق الاستدلال البيولوجي في جميع العمليات، فإن حالات التأخر في تطبيق الصيغة ٤ تعني حالات تأخير في الاعتماد على إمكاناتها بوصفها أداة عالمية لإدارة الحالات الفردية. ومن المتوقع أن تؤدي قاعدة البيانات المركزية إلى الحد من تكاليف الصيانة والدعم، ولكن قد يكون لها آثار غير مقصودة ناجمة عن خنق الابتكارات المحلية باعتبارها مصادر للكفاءة. وفي المقابلات، أشار موظفو المفوضية إلى أن التأخر في تطبيق الصيغة ٤ يعزى إلى تعدد وظائفها (الأمر الذي يتطلب إجراء مناقشات مكثفة بين الإدارات داخل المفوضية) وإلى التمويل المحدود. وذُكر أنه ما إن تنشر

الصيغة ٤ تماما، فإنها ستكفل بقاء التسجيل أساس جميع الجوانب اللاحقة لإدارة الحالات، مما يجعله أكثر انتظاما، وتسعى إلى إجراء إحصاءات أدق من غيرها مما سيتيح تحديد الاتجاهات العالمية. وقد أعرب الذين أجريت معهم مقابلات عن قلقهم لعدم توفر أي جدول للتنفيذ على الصعيد العالمي على أكمل وجه.

**تم الاعتراف بأوجه الكفاءة بشكل غير رسمي، ولكنها لم يجر قياسها إلا نادرا**

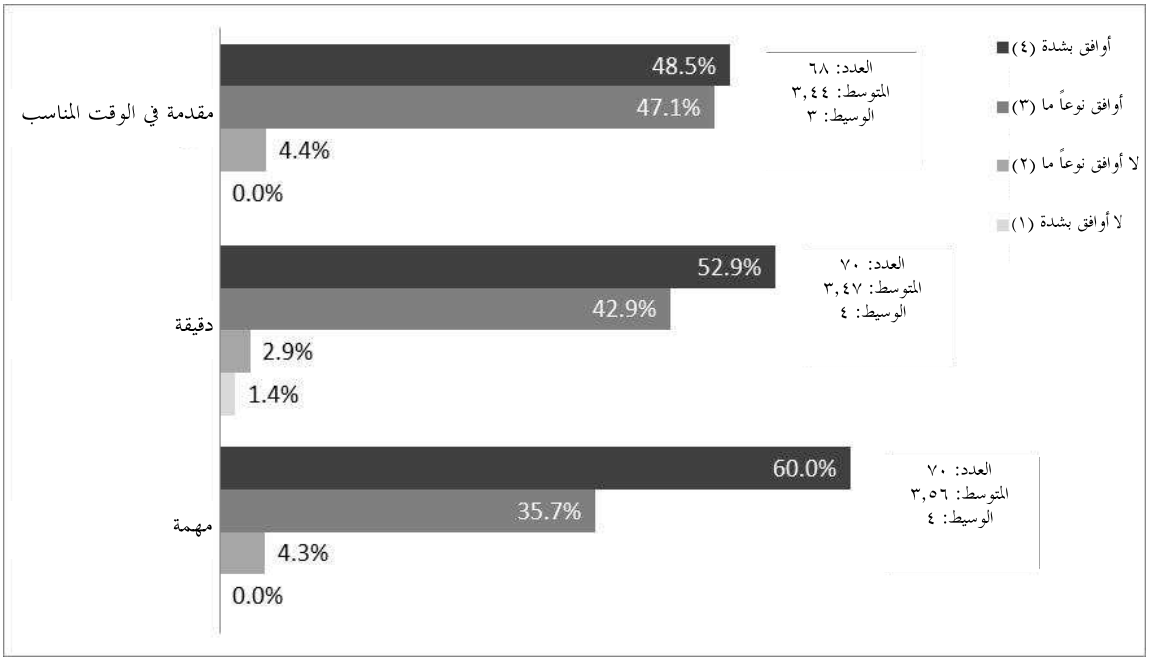
٥٢ - أشارت الأدلة غير الرسمية الواردة من الشركاء وممثلي البلدان والموظفين المعنيين بإعادة التوطين إلى أن إجراء تحسينات في التسجيل الأولي يؤدي إلى الحد من تكاليف التحقق وتحديد مركز اللاجئين وإعادة توطينهم، ويعجل بالإجراءات المتعلقة بها. وأشارت أيضا إلى أن بيانات التسجيل الموثوقة، إذا اقترنت بشراكات حسنة الأداء، تؤدي إلى الكفاءة في تقديم المساعدة. وفي مقابل ذلك، أفاد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات بأن الثغرات التي تشوب بيانات التسجيل تؤثر سلبا على عمل المفوضية والشركاء، بدءا من التخطيط حتى التنفيذ الفعلي. وأكد المجيبون على الدراسة الاستقصائية للموظفين هذا الأمر، وأبرزوا بشدة أهمية بيانات التسجيل بالنسبة إلى الشركاء (انظر الشكل الخامس عشر).

٥٣ - وقد استفاد تكامل النظم بين المفوضية والشركاء، ولا سيما منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وبرنامج الأغذية العالمي، من المكاسب التي يمكن أن تحققها بيانات التسجيل. وتمس الحاجة إلى توسيع نطاق تنفيذ المبادرات الأخرى الجارية، التي ترمي إلى ربط بيانات التسجيل بقوائم توزيع المساعدة، والاعتماد على بيانات الاستدلال البيولوجي لتفادي الازدواجية (على سبيل المثال، قيام فرد واحد بتسجيلات متعددة)، ليصبح على نطاق عالمي. ويمكن أن يؤدي ذلك من الناحية النظرية، إلى انخفاض عدد الأشخاص وزيادة الاقتصاد والإنصاف في عملية تقديم المساعدة. وفي الوقت نفسه، لا توجد تدابير لتقييم أوجه الكفاءة من الناحية الموضوعية.

الشكل الخامس عشر

**آراء موظفي المفوضية بشأن فائدة بيانات التسجيل بالنسبة إلى عمل الشركاء**

”إلى أي حد تتفق أو لا تتفق مع القول إن بيانات التسجيل المقدمة إلى الشركاء في التشغيل والتنفيذ [في العملية التي تضطلعون بها هي ...] [بالنسبة إلى عملهم،]“




المصدر: الدراسة الاستقصائية للموظفين.

## دال – واجهت المفوضية الصعوبة الكامنة في التوفيق بين الفوائد المحتملة التي تتحقق من تبادل البيانات على نطاق واسع وزيادة دور الحكومات في عملية التسجيل من جهة، والمخاطر المحتملة المتصلة بالحماية من جهة أخرى

٥٤ - يتسم التسجيل بأهمية محورية بالنسبة لنجاح المفوضية في تنفيذ ولايتها الأوسع ولعمل شركائها على حد سواء. ويتعين على المفوضية، وفقا لتنفيذ الدور المنوط بها في مجال التسجيل، أن تكفل تنفيذ جميع أعمالها بما يتسق مع القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للاجئين؛ ويجب أن يكون الغرض من التسجيل حماية خصوصية اللاجئين وملتمسي اللجوء، بما في ذلك البيانات الشخصية.

٥٥ - ومن الجوانب الرئيسية لهذه العملية إسناد أدوار ومسؤوليات واضحة للمفوضية والحكومات المضيفة والشركاء الآخرين؛ ووضع إجراءات تشغيل موحدة محددة جيدا؛ واتخاذ تدابير مناسبة في مجال التدريب والتحقق ومراقبة الجودة؛ وتبادل البيانات مع الحكومات المضيفة والشركاء الآخرين من أجل زيادة التنسيق إلى أقصى حد ممكن. وكثيرا ما تضطلع

الحكومات المضيفة بدور تقديم المساعدة. وهي أيضا دول ذات سيادة لديها شواغل أمنية مشروعة.

٥٦ - وتواجه المفوضية صعوبة أساسية في التوفيق بين ضرورة حماية اللاجئين وملتمسي اللجوء والعمل في الوقت نفسه على تلبية احتياجات الحكومات المضيفة والشركاء من البيانات في مجالين رئيسيين من مجالات التسجيل، وهما تبادل البيانات وزيادة الدور التنفيذي للحكومات المضيفة في عملية التسجيل. ويمكن أن يساعد تبادل البيانات على تيسير الاستجابة بتوقيت أفضل وبأهداف أفضل تحديدا وبتنسيق أفضل وفعالية أكثر. كما يمكن في الوقت نفسه، أن يعرِّض البيانات لخطر الاختراق، مما يؤثر سلبا على حماية الأفراد الضعفاء أصلا، وخاصة في البلدان التي تتسم فيها الجدران الواقية للبيانات التي تحمي خصوصية الأفراد بالضعف. وعلى نفس المنوال، وعلى الرغم من أن اضطلاع الحكومات المضيفة من جانب واحد بالإدارة اليومية لعملية التسجيل يتوافق مع التزاماتها بموجب الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ وينطوي على إمكانية تنسيق عمليات التسجيل إلى حد كبير مع الخدمات والمهام الإدارية الحكومية الأخرى، فإنه يمكن أيضا أن يثير شواغل تتعلق بالحماية.

٥٧ - وليست الصعوبة في التوفيق بين تبادل البيانات والحماية احتمالا افتراضيا، لأنها تُلاحظ بشكل مباشر في بعثات الدراسات الإفرادية. ففي إحدى الحالات، أبدى منتمون إلى جماعات دينية معينة ترددا كبيرا في تسجيل بياناتهم، لأنهم لم يكونوا يثقون في استخدام شركاء المفوضية لهذه البيانات، وتخوفهم من احتمال إطلاع السلطات في البلد التي تعرضوا فيه للاضطهاد على بيانتهم. وأدى هذا التردد إلى حدوث ''خطأ الاستبعاد'' وحال دون الحصول على المساعدة والحماية. وفي حالة أخرى، أدى إغلاق الحكومة المضيفة للكيان المسؤول عن اللاجئين إلى عرقلة عمليات التسجيل على نطاق واسع. فأعيد إنشاء الكيان في وقت لاحق. وفي وقت إجراء التقييم، كانت المفوضية بصدد تسليم قيادة عمليات التسجيل إلى هذا الكيان نفسه؛ فإذا تكرر إغلاق الكيان في المستقبل بعد تسليم البيانات ومهمة إدارتها إلى هذا الكيان، فإن مئات الآلاف من الأشخاص المعنيين سيكونون عرضة للخطر.

٥٨ - واعترفت اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين بهذا الصعوبة[٥٢]، وهي شاغل كرر موظفو المفوضية في المقر وفي الميدان تأكيده، فضلا عن الشركاء (بمن فيهم ممثلون عن حكومات مضيفة مختارة). وبناء على ذلك، اتخذت المفوضية خطوات لمعالجة هذه الشواغل. فقامت في بعض البلدان بوضع مذكرات تفاهم محددة وإبرام اتفاقات محددة لتبادل البيانات مع الشركاء والحكومات المضيفة. (وهناك تسع من هذه الترتيبات في جميع البلدان الـ ١٢ المدرجة في تحليلها). غير أنها متفاوتة الدقة والوضوح وبعضها لم يوقّع. وعلاوة على ذلك، فهي لا قيمة لها ما لم يتم إنفاذها. وفي أيار/

(٥٢) استنتاج اللجنة التنفيذية رقم ٩١ (د-٥٢) بشأن تسجيل اللاجئين وملتمسي اللجوء (٢٠٠١).

مايو ٢٠١٥، أصدرت المفوضية سياسة بشأن حماية البيانات الشخصية للأشخاص موضع اهتمام المفوضية، تتضمن إرشادات بشأن معايير السرية وتبادل البيانات وتنص على معايير واضحة للتحقق من قدرة الشركاء على التعامل مع البيانات. وبالإضافة إلى ذلك، يتضمن نظام proGres v4 استمارة موافقة يمكن للأشخاص موضع الاهتمام ملؤها لتحديد المعلومات التي يمكن تبادلها والجهات التي يمكن تبادلها معها. ومع ذلك، فإن نتائج هذه الجهود لم تتجل بعد.

## خامسا – خاتمة

٥٩ – يمثل التسجيل عنصرا أساسيا لإنجاز ولاية المفوضية. وتحقيقا لهذه الغاية، خاضت المفوضية غمار بيئات اجتماعية وسياسية معقدة ومتغيرة من أجل رسم دورها فيما يتعلق بالحكومات المضيفة، التي تتحمل المسؤولية عن عملية التسجيل في نهاية المطاف. وسعت أيضا إلى الاضطلاع إلى أقصى حد ممكن بدور مهم في توفير دعمها المحدد في مجال التسجيل وفي محاولاتها الرامية إلى ”عدم ترك أحد خلف الركب“. وهناك أمثلة عديدة تبين الطرق التي أسهم بها عملها في مجال التسجيل في النجاح في تقديم المساعدة وتوفير الحماية والحلول الدائمة.

٦٠ – واستشرافا للمستقبل، ستواجه المفوضية والحكومات المضيفة والشركاء الآخرين تحديات جديدة ومتجددة ورد العديد منها في إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين (قرار الجمعية العامة ١/٧١) وفي خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ (قرار الجمعية العامة ١/٧٠). وليس أقل هذه التحديات ضرورة كفالة اتخاذ تدابير تقوم الدول من خلالها بمعالجة شواغلها الأمنية المشروعة بطريقة تتسق مع التزاماتها بموجب القانون الدولي للاجئين. وفي هذا الصدد، سيَثبت أن الخبرة التقنية المستمرة، إلى جانب مضاعفة أعمال التوعية، تتسم بأهمية محورية. كما سيتوقف نجاح عملية التسجيل في المستقبل على الدعم المتعدد الأطراف من أجل كفالة توفير الموارد الكافية لجميع العمليات القطرية؛ وعلى وجود علاقات عمل متينة ومستقرة مع الحكومات المضيفة والشركاء؛ وعلى مواصلة بناء قدرات الموظفين؛ وعلى الاعتراف على نطاق واسع بأن تحمل التكاليف الأولية لإجراء التسجيل على نحو أفضل يمكن أن يولد القيمة والمصداقية والوفورات ويعزز الأمن، دون المساس بحماية اللاجئين وملتمسي اللجوء.

## سادسا – التوصيات

٦١ – يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية خمس توصيات يعتبرها مهمة وفقا لنظامه لتقييم مدى الأهمية الحيوية.

## التوصية ١ (الفقرات من ١٧ إلى ١٩، و ٢٩، و ٣٦، و ٤٠، و ٤١، ومن ٤٨ إلى ٥٠، ومن ٥٦ إلى ٦١)

ينبغي للمفوضية، من أجل الحفاظ على الزخم في المبادرات الأخيرة لتعزيز الأهمية والفعالية والكفاءة، أن تقوم بما يلي:

١ - تحديث دليل التسجيل لعام ٢٠٠٣ والسياسات والمبادئ التوجيهية المتصلة به، بغية كفالة الاتساق بين جميع العمليات إلى أقصى حد ممكن؛

٢ - استكمال مواصفات المبادرة المتعلقة بجودة إدارة الهوية؛

٣ - تعزيز التنفيذ التدريجي لسياستها المتعلقة بحماية البيانات الشخصية للأشخاص موضع اهتمام المفوضية، بما في ذلك وضع ما يرتبط بها من إرشاد وتدريب لمعالجة المسائل المتعلقة بحماية البيانات وموافقة اللاجئين، في عمليات المفوضية وفيما بين الحكومات المضيفة والشركاء الآخرين على حد سواء.

المؤشرات: (أ) تحديث الدليل؛ (ب) استكمال مواصفات المبادرة المتعلقة بجودة إدارة الهوية؛ (ج) وضع توجيهات تنفيذية لحماية البيانات؛ (د) إقامة الدليل على تعزيز وتنفيذ وشمول واستخدام ما ورد في النقاط من (أ) إلى (ج)

## التوصية ٢ (الفقرات من ٢٢ إلى ٢٤، ومن ٢٧ إلى ٢٩، ومن ٣٠ إلى ٣٢، ومن ٣٩ إلى ٤٢، و ٦٠)

ينبغي للمفوضية، تمشيا مع ولايتها ومع نداء خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ لعدم ترك أحد خلف الركب، القيام بما يلي:

١ - الاستعانة بالأدلة لتحديد العمليات القطرية المعروف أنها تتسم بانخفاض تغطية التسجيل، والقيام أيضا في إطار هذه العمليات بتحديد الأسباب الكامنة وراء وجود العوائق التي تحول دون إمكانية الوصول، وآثارها على الجوانب الأخرى لولاية المفوضية (المساعدة والحماية والحلول الدائمة)؛

٢ - وضع خطط لمواجهة التحديات في الوقت المناسب في كل من هذه العمليات، في الحالات التي أدى فيها انخفاض تغطية التسجيل إلى آثار سلبية؛

٣ - الاستفادة من البيانات الواردة في هذا التقرير لتحديد العمليات القطرية التي يلزم فيها تعزيز جهود التوعية لكفالة حماية حقوق الإنسان لجميع الأشخاص موضع الاهتمام في عمليات التسجيل التي تقودها الحكومة، والاضطلاع بهذه الجهود قدر الإمكان.

المؤشرات: (أ) الاستعانة بالأدلة لتحديد الأسباب الكامنة وراء وجود العوائق التي تحول دون إمكانية الوصول في البلدان ذات التغطية المنخفضة وتحديد آثار هذه العوائق؛ (ب) وضع خطط لمواجهة التحديات المتعلقة ببلدان معينة؛ (ج) تحديد العمليات القطرية ذات الأولوية العليا والاضطلاع بأنشطة التوعية، حيثما أمكن ذلك؛ (د) إقامة الدليل على تعزيز وتنفيذ وشمول واستخدام ما ورد في النقاط من (أ) إلى (ج)

## التوصية ٣ (الفقرات ٢٧ و ٢٨ و ٣١ و ٣٢ و ٣٥ و ٣٦ و ٤٠ و ٤٧ و ٥١ و ٥٢)

من أجل زيادة دقة وجودة وموثوقية بيانات التسجيل المستخدمة في العمليات النهائية، ينبغي للمفوضية أن تستكمل وضع نظام proGres v4 (proGres in Partnership) وأن تعجل ببدء تنفيذه.

المؤشرات: التعجيل ببدء تنفيذ نظام proGres v4، مما سيثبت بالدليل زيادة دقة بيانات التسجيل وجودتها وزيادة فعالية إدارة الحالات

## التوصية ٤ (الفقرات من ٥٣ إلى ٥٥)

ينبغي للمفوضية أن تعمل مع الشركاء على تحديد عناصر بيانات التسجيل التي يمكن أن تحسن العمل المشترك في مجال تلبية احتياجات اللاجئين وملتمسي اللجوء إلى أقصى حد ممكن. ثم ينبغي وضع المؤشرات ذات الصلة بشأنها وأي عناصر أخرى للبيانات تعتبر أساسية لقياس أهمية وفعالية وكفاءة العمل الإنساني المشترك بين الوكالات واستخدام هذه المؤشرات لقياس الفعالية، بالتعاون الوثيق مع الشركاء الرئيسيين.

المؤشر: تحديد أكثر عناصر بيانات التسجيل قيمة بالنسبة للشركاء الرئيسيين، ووضع المؤشرات ورصدها

## التوصية ٥ (انظر الأرقام المستندة إلى بيانات نظام Global Focus Insight (الفقرات ١٥، و ٤٥، ومن ٥٣ إلى ٥٥)

من أجل تعزيز بيانات الرصد المتعلقة بالتسجيل بحيث يمكن استخدامها بشكل أكمل كأساس للتخطيط واتخاذ القرارات بالاستناد إلى الأدلة، ينبغي للمفوضية زيادة عدد حالات الإبلاغ عن العمليات في إطار الأهداف المتصلة بالتسجيل في نظام Global Focus Insight (أو غيره من الوسائط المناسبة المنبثقة عن مشروع تنقيح الإدارة القائمة على النتائج).

المؤشر: زيادة عدد العمليات التي يتم الإبلاغ عنها

# المرفق الأول

## التعليقات الرسمية المقدمة من المفوضية

في هذا المرفق، يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية النص الكامل للتعليقات الواردة من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على تقييم المفوضية. وقد اتُبعت هذه الممارسة تمشيا مع قرار الجمعية العامة ٢٦٣/٦٤، بناء على توصية اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة.

### رد المفوضية على التقييم البرنامجي لمكتب خدمات الرقابة الداخلية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

١ - ردا على مذكرتكم المؤرخة ٦ آذار/مارس ٢٠١٧ الموجّهة إلى مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، فيليبو غراندي، بشأن التقييم البرنامجي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، يرجى الاطلاع أدناه على الملاحظات الرئيسية للمفوضية بشأن مشروع التقرير الرسمي. وفي وثيقة منفصلة مرفقة بهذه المذكرة، سنقدم المزيد من التفاصيل بشأن الإجراءات التي تقرر اتخاذها لتنفيذ التوصيات.

٢ - ويقيِّم التقييم الدور الذي تضطلع به المفوضية في تسجيل اللاجئين وملتمسي اللجوء من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٦. فالتسجيل (أو إدارة الهوية) هو موضوع بالغ التعقيد. وهو يتأثر بمختلف أوضاع العمليات في جميع أنحاء العالم، وبالتالي، فإن مستوى مشاركة المفوضية فيه يتفاوت تفاوتا كبيرا. والتسجيل هو نشاط مستمر يتطلب التحديث والتحقق بصورة منتظمة، وله جوانب عديدة تتعلق بالحماية. وتشمل الحماية جميع الإجراءات الرامية إلى كفالة حصول النساء والرجال والفتيات والفتيان موضع اهتمام المفوضية على الحقوق والتمتع بهذه الحقوق على قدم المساواة، وفقا لمجموعات القوانين ذات الصلة، بما في ذلك القانون الدولي للاجئين والقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وهناك طائفة واسعة من أنشطة الحماية التي تستند إلى التسجيل الجيد وتسترشد به. وقد تكون هناك بعض أوضاع العمليات التي قد لا يكون فيها للتسجيل في حد ذاته أثر إيجابي على الحماية أو المكاسب التي تتصل بحماية الأشخاص موضع الاهتمام والتي يمكن تحقيقها دون تسجيل الأفراد.

٣ - ويعتبر إجراء تقييم لهذا الموضوع على الصعيد العالمي أمرا صعبا بالضرورة. وإننا نقدر أن القيود المتعلقة بالوقت والموارد فضلا عن الحد الأقصى لطول التقرير لم تسمح بإجراء استعراض أكثر تعمقا واستفاضة لمختلف جوانب عملية التسجيل، بما في ذلك مختلف أوجه ومعاني الحماية في مختلف أوضاع العمليات وظروفها. ومع ذلك، فإن التقرير يتناول بالفعل مختلف العناصر المهمة المتعلقة بالتسجيل، ولذلك، فإنا نود أن نثني على مكتب خدمات الرقابة الداخلية على إجرائه هذا التقييم الذي لا يخلو من الصعوبة.

٤ - وقد استقى مكتب خدمات الرقابة الداخلية البيانات بشكل أساسي من نظام Global Focus Insight، وهو أداة داخلية تابعة للمفوضية لتحليل بيانات المؤسسة. وفي حين أن تلك الأداة قد توفر معلومات ذات صلة تتعلق بالإدارة، فينبغي ألا يغيب عن البال أن إطار النتائج الحالي الخاص بالمفوضية يتضمن نحو ١٨٥ مؤشرا للأثر وأكثر من ٧٠٠ مؤشر للأداء. ومن بين مجمل إطار النتائج، يُعمَد في العمليات إلى اختيار الأهداف والمؤشرات المناظرة الأكثر أهمية أو التي تخدم أولوياتها على أفضل وجه. وبالنظر إلى وجود طائفة واسعة من العمليات والأوضاع التي ينفرد بها كل من هذه العمليات، فإن تلك الأهداف والمؤشرات يمكن أن تتغير بمرور الزمن وأن تختلف من عملية إلى أخرى. وينبغي مراعاة ذلك عند تحليل واستخلاص النتائج الرفيعة المستوى استنادا إلى بيانات المؤشرات في نظام Global Focus Insight.

٥ - وبالإضافة إلى ذلك، تقوم المفوضية حاليا باستخلاص وحفظ مختلف مجموعات البيانات في مختلف النظم مثل إدارة النظم والموارد والأفراد، ونظام إدارة الموارد بالمفوضية الذي يغطي الشؤون المالية، وسلسلة الإمداد، والموارد البشرية، وكشوف المرتبات، بالإضافة إلى قاعدة بيانات محددة للإحصاءات السكانية، المتاحة للعموم (http://popstats.unhcr.org/en/). وفي حين أن قاعدة البيانات تسجل المعلومات من مصادر متنوعة، فإنها تتيح تتبع عدد فرادى اللاجئين وملتمسي اللجوء المسجلين لدى المفوضية سنويا. وهذه النظم هي المصدر الرسمي للبيانات ذات الصلة. وقد أُثيرت مسألة الاعتماد المفرط على بيانات نظام Focus Insight Global في مرحلة متأخرة من العملية بسبب ما يبدو أنه سوء فهم. وحال الموعد النهائي الصارم المحدد لإنجاز التقرير دون معالجة هذه القيود.

٦ - وعلى الرغم من أوجه القصور هذه، فإن التقييم بوجه عام يتوصل إلى نتائج مهمة ويلفت الانتباه إلى بعض المسائل الرئيسية ذات الصلة. وتتفق المفوضية بوجه عام مع التوصيات الرفيعة المستوى. وهناك إجراءات متنوعة يتم اتخاذها بالفعل لتنفيذ التوصيات وسيتواصل اتخاذها على النحو المطلوب. وتقر المفوضية بضرورة اتخاذ المزيد من الخطوات لتعزيز تحليلها لبيانات التسجيل وإطلاع الشركاء الرئيسيين عليه. وسيؤدي وضع الصيغة النهائية لجميع الوظائف المتبقية لنظام proGres v4 (proGres in Partnership) والإسراع ببدء العمل فيه على النحو المقرر إلى تيسير هذا الأمر أكثر. وعلاوة على ذلك، شرعت المفوضية أيضا في الآونة الأخيرة بإجراء استعراض لإطارها الخاص بالإدارة القائمة على النتائج. وفي هذا السياق، سوف تعمل أيضا على استعراض المؤشرات، بما في ذلك تلك المتعلقة بالتسجيل.

٧ - ونود أن نغتنم هذه الفرصة لتوجيه الشكر لكم ولزملائكم على تعاونهم أثناء إجراء هذا الاستعراض.

# المرفق الثاني

## رد مكتب خدمات الرقابة الداخلية على تعليقات المفوضية

١ - يتوجه مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى المفوضية بالشكر على تعليقاتها وعلى ما أعربته من تقدير عام للمكتب لعمله على معالجة موضوع التقييم هذا الذي يتسم بشدة التعقيد.

٢ - وفيما يتعلق بمصادر البيانات المستخدمة في التحليل، على نحو ما أثير في الفقرتين ٤ و ٥ من مذكرة المفوضية المدرجة في المرفق الأول، ينبغي الإشارة إلى أن الورقة التمهيدية المتعلقة بالتقييم، التي وضعت بالتشاور مع المفوضية عند بداية التقييم، تشير بوضوح إلى نية استخدام بيانات نظام Global Focus Insight وبيانات إدارة النظم والموارد والأفراد كجزء من منهجية التقييم. وخلافا لادعاء المفوضية في الفقرة ٥، فإن بيانات إدارة النظم والموارد والأفراد استُخدمت في الواقع لتحليل الميزانيات والنفقات والوظائف (الأشكال الثامن والتاسع والعاشر)؛ واستُخرجت البيانات باستخدام نظام Global Focus Insight ليس إلا، وعليه فقد ذُكر نظام Global Focus Insight على أنه المصدر. وقد عمل فريق التقييم التابع لمكتب خدمات الرقابة الداخلية عن كثب مع المفوضية طوال فترة التقييم (وقدم الزملاء في المفوضية مدخلات ممتازة) بغية الاستفادة من هذه البيانات على نحو موثوق، وأثناء عملية وضع الصيغة النهائية للتقرير، أكد زملاء آخرون من المفوضية ممن عملوا عن كثب في مجال أنظمة بيانات الرصد، أن تحليلات مكتب خدمات الرقابة الداخلية تتسم فعلا بالموثوقية قدر الإمكان، في ضوء قلة بيانات المفوضية.

٣ - واستنادا إلى عمليات التفتيش والتقييم السابقة والحالية للمفوضية، يتبين أن من المعروف جيدا أن القيود وأوجه القصور التي تشوب بيانات نظام Global Focus Insight تجعلها غير ملائمة للغرض المنشود في منظمة كبيرة ومعقدة مثل المفوضية؛ غير أن هذه البيانات هي المصادر الرسمية الوحيدة لبيانات الرصد في المفوضية. وقد أشار مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الفقرة ١٤ والحاشية ١٩ من هذا التقرير إلى القيود ذات الصلة المتعلقة بالبيانات. واستند مكتب خدمات الرقابة الداخلية في استنتاجاته إلى نهج متعدد الطرائق قام من خلاله بمقارنة جميع البيانات المتاحة من المصادر المذكورة في الفقرة ١٤. وتتّبع الاستنتاجات في هذا التقرير هذا المبدأ؛ وبالتالي، فإن أيا من هذه الاستنتاجات لا يستند إلى مصدر واحد للبيانات فقط - أي إلى نظام Global Focus Insight أو نظام إدارة النظم والموارد والأفراد أو غير ذلك من النظم. وفي إطار تنفيذ التوصية ٥، ستتاح الفرصة للمفوضية لتعزيز البيانات المتاحة لديها من أجل التخطيط واتخاذ القرارات بالاستناد إلى الأدلة.

٤ - وبصرف النظر عن هذه التعليقات، فإن مما يشجع مكتب خدمات الرقابة الداخلية هو أن المفوضية، في الرد الذي قدمته إدارتها، قد قبلت التحليل والنتائج والبيانات والتوصيات الواردة في التقييم إلى حد بعيد.