

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1013
22 July 2005

ARABIC
Original: ENGLISH

الجمعية العامة



اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي

الدورة السادسة والخمسون

٣-٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥

تقرير عن أنشطة مكتب المفتش العام^(١)

أولاً - مقدمة

١- يحدد هذا التقرير الأنشطة التي اضطلع بها مكتب المفتش العام منذ آب/أغسطس ٢٠٠٤. ولهذا المكتب ثلاث وظائف أساسية^(٢):

- إجراء عمليات تفتيش على نوعية إدارة عمليات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين؛
- إجراء تحقيقات بشأن ادعاءات عن سوء تصرف موظفين في المفوضية؛
- إجراء تحقيقات في الهجمات العنيفة التي تُشن على موظفي وعمليات المفوضية فضلاً عن حوادث أخرى تسفر عن حدوث خسائر أو أضرار تمس سلامة المكتب أو مصداقيته أو أصوله.

٢- وقد اتسمت هذه الفترة التي يغطيها التقرير بتركيز غير مسبوق على الرقابة والمساءلة في عمليات الأمم المتحدة. وكان هناك نداءات لتعزيز قدرات المفوضية على الرقابة، وتحديد القدرات اللازمة لمعالجة سوء الإدارة ومحاسبة أولئك المسؤولين عن الإساءة محاسبة فعالة في الوقت المناسب.

٣- ويضطلع مكتب المفتش العام بدور رئيسي داخل المفوضية في هذا المسعى. وقد أخذ دور مكتب المفتش العام يتسع منذ إنشائه ليلبي ما ينشأ من احتياجات لدعم الإدارة. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، أعاد المكتب النظر في اختصاصاته فجعلها أوسع نطاقاً وزادها قوة. وتجري حالياً عملية استعراض أخرى؛ إذ تُستكمل مذكرة التفاهم الداخلية الحالية (المذكورة المشتركة بين المكاتب/المذكورة المشتركة بين المكاتب الميدانية)^(٣) لتعزيز الأحكام التي تكفل استقلالية مكتب المفتش العام؛ ولوضع سياسة جديدة لنشر تقارير التفتيش ترمي إلى زيادة الشفافية والمساءلة؛ ولتحديث السياسات

والإجراءات التنفيذية لمكتب المفتش العام على نحو يتواءم مع توجيهات الأمين العام الإدارية الأخيرة ذات الصلة في ضوء الخبرات المكتسبة منذ صدور المذكرة المشتركة بين المكاتب/المذكرة المشتركة بين المكاتب الإقليمية الواردة آنفاً.

ثانياً - عمليات التفتيش

٤- أخذ مكتب المفتش العام يطبق، أثناء الفترة التي يغطيها التقرير، استراتيجية التفتيش الجديدة التي وضعها في عام ٢٠٠٤. وقد وردت هذه الاستراتيجية في نسخة مستكملة من دليل التفتيش.

٥- وتتكون وحدة التفتيش التابعة لمكتب المفتش العام من رئيس للوحدة وموظف تفتيش كبير ومساعد تفتيش. ويعتمد مكتب المفتش العام على موظفين تعينهم وحدات أخرى لاستكمال عدد أعضاء أفرقة التفتيش. وقد أقر مكتب المفتش العام الترتيبات اللازمة لمشاركة موظفي الحماية ممن تزوده بهم إدارة الحماية الدولية في جميع عمليات التفتيش التي تتعلق بتقييمات إدارة أنشطة الحماية. واتخذ ترتيبات مماثلة بالتعاون مع شعبة إدارة الموارد البشرية لضمان معالجة قضايا التوظيف وإدارة الموارد البشرية على أتم وجه. وتضم أيضاً أفرقة التفتيش، عند الاقتضاء، موظفين من وحدات أخرى أو مستشارين لديهم خبرات ذات صلة لا تتوفر لدى مكتب المفتش العام. كما تقوم وحدة التفتيش بتنسيق العلاقة القائمة بين المفوضية ووحدة الأمم المتحدة للتفتيش المشترك.

٦- وقد أجرى مكتب المفتش العام منذ آب/أغسطس ٢٠٠٤ عمليات تفتيش عادية في إسبانيا وسريلانكا واليابان وبنغلاديش وماليزيا وإسرائيل وتونس وملاوي. كما أجرى عمليات تفتيش خاصة في غانا وبوتسوانا واستعراضات تنفيذية في جورجيا وأرمينيا وأذربيجان. وبذلك يصل مجموع هذه العمليات إلى ١٣ عملية، وهو عدد يسجل ارتفاعاً طفيفاً عن عمليات السنوات السابقة. وبالإضافة إلى ذلك، فقد اضطلع مكتب المفتش العام بمهمة لتقييم المخاطر في سري لانكا، بالتعاون مع إدارة مراجعة الحسابات الداخلية التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية.

٧- وقد انبثق ما مجموعه ٥١٥ توصية عن ١٣ عملية تفتيش نفذت أثناء فترة التقرير^(٤). وشملت هذه التوصيات، في جملة أمور، توفير الحماية وإدارة البرنامج ومسائل الموارد البشرية ومسائل الإدارة ككل. وترد في الفروع التالية تفاصيل إضافية عن المجالات الرئيسية التي تناولتها هذه التوصيات.

عمليات التفتيش العادية على العمليات التي اضطلعت بها المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في إسبانيا في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤

٨- أُجري استعراض شامل لعمليات المفوضية في إسبانيا في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤. وكانت عملية التفتيش هذه هي أول عملية نفذت منذ افتتاح مكتب مدريد في عام ١٩٧٩. ويشترك المكتب الفرعي في مدريد مشاركة فعالة في عملية تحديد الأهلية، وهو دور أنيط به بموجب التشريعات الإسبانية. وقد أخذ موظفو عملية التفتيش علماً بالتحديات التي يواجهها المكتب أثناء أدائه لدوره مع تمسكهم في الوقت ذاته بسياسة المفوضية المتعلقة بالنمو الصفري للمكاتب والوظائف الموجودة داخل أوروبا. وقد شارك المكتب الفرعي، كجزء من دوره في الرصد والإشراف، في رصد شروط استقبال الوافدين الجدد إلى إسبانيا عبر نقاط دخول الحدود في سبتة ومليلية. وبالنظر إلى دور إسبانيا كمحور رئيسي لوسائل الإعلام الناطقة بالإسبانية الموجودة في جميع أنحاء العالم، يكفل المكتب الفرعي سهولة توفير معلومات دقيقة وحديثة عن اللاجئين وأوضاعهم باللغة الإسبانية. وقد قدمت توصيات محددة لتوفيق استفادة المكتب الفرعي من خبرات

المستشارين القانونيين مع سياسة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. في حين هدفت توصيات عمليات التفتيش الأخرى إلى تعزيز دور المفوضية المتمثل في الرصد والإشراف وترشيد علاقة المكتب الفرعي مع الرابطة الوطنية وزيادة الشفافية في إدارته.

التفتيش العادي لعمليات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في اليابان في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤

٩- أُجريت عملية تفتيش عادية لمكتب طوكيو الإقليمي وللمكتب الفرعي في سيئول في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤. وتركز استراتيجيتنا كلا المكتبين تركيزاً أساسياً على عمليتي الترويج والدعوة للحماية الدولية إلى جانب جمع التبرعات.

١٠- وفي اليابان، ظلت الاستراتيجية التنفيذية العامة لمكتب طوكيو الإقليمي دون تغيير أساسي لسنوات كثيرة. والرصد عملية رئيسية لأنشطة المكتب، إضافةً إلى ما يضطلع به من أعمال مع وزارة العدل حيث تعمل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بصفتها الاستشارية على وضع إجراءات ومعايير تحديد وضع اللاجئين. ويُستكمل هذا الحجم من التفاعل في العمل بحجم أكبر من الضغوط والدعوة من أجل إدخال تعديلات تدريجية في التشريعات المتعلقة باللاجئين وازدياد قبول إعادة التوطين. وتشكل علاقات الجهات المانحة وتعبئة الموارد معاً أحد الأنشطة الرئيسية التي يضطلع بها المكتب، ويجد مكتب طوكيو الإقليمي نفسه تحت ضغط للحفاظ على مستويات الدعم الحالي، وضمان تقديم التقارير وزيادة الشفافية بالنسبة لمساهمات اليابان. وقد استعرض مكتب طوكيو الإقليمي في عام ٢٠٠٣ سياسته بالنسبة إلى كل حالة على حدة، بما في ذلك الممارسة التي يتبعها للاعتراف باللاجئين وفقاً لولايتهم. وقد رحبت بعثة التفتيش بهذا الاستعراض لأنه يسمح للمكتب بأن يحول تركيزه من الحالات الفردية إلى الدعوة للحماية والاضطلاع بأنشطة ضغط على نطاق أوسع. وتتعلق توصيات التفتيش بما يلي: استعراض إجمالي الاستراتيجية التنفيذية للمفوضية في اليابان؛ وتطوير الصلات مع الجهاز القضائي؛ وبناء قدرات المنظمات غير الحكومية؛ وتعزيز الشراكات مع المجتمع المدني، بما في ذلك الأكاديميون وقطاع الشركات؛ وتقديم اقتراحات لإعادة النظر في ساعات عمل الموظفين الطويلة بهدف تحقيق توازن أنسب بين العمل والحياة.

١١- وفي جمهورية كوريا، لاحظت البعثة أن التكوين الحالي للمكتب الفرعي يضطره للعمل بطريقة تضعه في منتصف الطريق بين مكتب فرعي كامل الصلاحيات ومكتب اتصال تابع لمكتب طوكيو الإقليمي، وهذه التبعية تحد من قدرته على اتخاذ المبادرات وتطوير العلاقات مع مستويات صنع القرار الحكومية. والنتيجة هي عدم الاستغلال الكامل لإمكانات المفوضية لجمع التبرعات وتعزيز برنامج الحماية، بما في ذلك إنشاء نظام وطني للجوء. وقد تعلقت توصيات التفتيش برفع مستوى المكتب إلى مكتب فرعي كامل الصلاحيات بمجهز بموظفين لديهم الخبرة في مجالات الدعوة وإنشاء نظم لجوء وطنية وإقامة علاقات مع الجهات المانحة وشراكات مع المجتمع المدني.

التفتيش العادي لعمليات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في سيراليون خلال تشرين الأول/أكتوبر - تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤

١٢- تطبق المفوضية في سيراليون برنامجاً للمساعدة متعدد القطاعات (الإعادة إلى الوطن وإعادة الإدماج) وتنفذ مجموعة من أنشطة الحماية يستفيد منها اللاجئون والعائدون. ويستضاف في الأساس نحو ٦٠ ٠٠٠ لاجئ في ثمانية مخيمات وما يقدر بـ ١٠ ٠٠٠ شخص في مناطق حضرية. ويشكل دور المفوضية في إعادة اللاجئين الليبيريين إلى الوطن وفي إعادة إدماج العائدين والأشخاص المشردين داخلياً من السيراليونيين جزءاً من الجهود الأوسع التي يبذلها المجتمع الدولي لدعم عملية انتعاش سيراليون. ولدى المفوضية التي تسخر قوة عاملة يزيد قوامها عن ٢١٠ موظفين سبعة مكاتب في

سيراليون؛ ويقع كل منها في موقع قريب قدر المستطاع من المستفيدين أو من مكان الاضطلاع بالأنشطة التنفيذية الرئيسية. ويعرف المكتب في سيراليون على نطاق واسع بأنه يضطلع بدور وسيط في استراتيجية "الإعادات الأربع" (الإعادة إلى الوطن وإعادة الإدماج وإعادة التأهيل وإعادة البناء) ويسلم شركاء المفوضية والمستفيدون منها في سيراليون بما كان للعملية من أثر كبير على العائدين واللاجئين والمجتمعات المضيفة. غير أن هناك مجالاً لزيادة الكفاءة التنفيذية وتحقيق مزيد من الوفورات ورفع معنويات الموظفين. وقد تعلقت توصيات التفتيش بما يلي: إيجاد السبل والوسائل الكفيلة بإشراك الجهات المانحة ووكالات التنمية وغيرها من أصحاب المصلحة الرئيسيين؛ ووضع استراتيجية لرفع معنويات الموظفين؛ وتدريب موظفي الحماية؛ وتحسين مستوى أمن الموظفين العاملين في مواقع ميدانية؛ وزيادة تقييم وضع اللاجئين الضعيف ورصده القائم على روح المبادرة لضمان تلبية احتياجاتهم الخاصة بالحماية؛ واستخدام صناديق الشكاوى؛ وإيفاد الموارد البشرية؛ وتحسين إمكانية حصول الموظفين على النشرات الإعلامية والأوامر الإدارية.

التفتيش العادي لمكتب التمثيل الفخري للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين في إسرائيل في آذار/مارس ٢٠٠٥

١٣- احتفظت المفوضية بتمثيل لها في إسرائيل طوال فترة ٢٥ عاماً مضى عبر ممثل فخري تجلّت مهمته الرئيسية في إقامة اتصالات مع كبار موظفي الحكومة تعزيراً لأهداف المكتب في ذلك البلد. وقد أُقيم هذا التمثيل بحكم الواقع وبغرض سد ثغرات الحماية خلال فترة لم يكن عدد ملتزمي اللجوء فيها يبرر وجود تمثيل كامل الصلاحيات. بيد أن السنوات الست الأخيرة شهدت تطورات هامة وإنجازات في مجال الحماية أحدثت تغييراً كبيراً في الشروط التنفيذية داخل هذا البلد. وما يستحق ذكره في هذا الصدد هو أن هيئة وطنية مكلفة بتحديد الوضع القانوني للاجئ قد أنشئت رسمياً في عام ٢٠٠٢ في حين ما زالت تطور مجموعة خطط عمل مؤقتة للحماية. غير أن هذه التغييرات لم تصحبها تعديلات ملائمة على طرائق عمل المكتب أو شروطه التنفيذية. ولا يعمل مكتب الممثل الفخري كمكتب عادي ولا تتمشى إدارته تماماً مع النظم المالية والإدارية الموحدة. وقد أوصت بعثة التفتيش، في جملة أمور، بزيادة مشاركة المكتب ودعمه من أجل إضفاء الطابع المؤسسي على ما تحقّق من إنجازات إيجابية جداً في مجال الحماية، وبوضع إجراءات تنفيذية موحدة لتحديد الوضع القانوني للاجئ وإعادة توطينه وتقديم المساعدة المادية الفردية. وبالإضافة إلى ذلك، اعتبر المكتب إرسال بعثة أمراً ضرورياً لتقدير احتياجات البرنامج ولوضع استراتيجية التنفيذ فضلاً عن توفيق الممارسات التي يتبعها المكتب مع كل من سياسات المفوضية ونظامي الموظفين الإداري والأساسي.

التفتيش الخاص لعمليات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في غانا في نيسان/أبريل ٢٠٠٥

١٤- أجرى مكتب المفتش العام بمشاركة من إدارة الحماية الدولية عملية تفتيش خاصة لعمليات المفوضية في غانا ترمي على وجه التحديد إلى تقييم مدى ملاءمة وكفاية هياكل الإدارة وإجراءاتها باعتبارها تؤثر على قدرات المكتب الفرعي في مجال وضع السياسات التنفيذية وتوفير التخطيط. وقد وجه اهتمام خاص لنوعية الإدارة فيما يتعلق بأولويات الحماية التي حددها المكتب الفرعي، بما فيها تكريس حلول دائمة. كما جرى استعراض نوعية وسير العلاقات مع مركز التنسيق الإقليمي للدعم التقني ومع أصحاب المصلحة الرئيسيين.

١٥- وأكدت البعثة الإنجازات التي تحققت في الأعوام الأخيرة التي حسنت من صورة وشفافية المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في غانا. وتتعلق التوصيات الناجمة عن التفتيش، في جملة أمور، بما يلي: الحاجة إلى آراء بناءة يقدمها كل من المكتب ووحدات المقر في الوقت المناسب بشأن الاستراتيجيات المقترحة من المكاتب الميدانية؛ ووضع خطة متعددة

السنوات لإنشاء نظام فعال للجوء في غانا مع التزامات ذات أطر زمنية محددة تنقيد بها جميع الأطراف التي ستكفل بناء القدرات والتسليم التدريجي للسلطات؛ وإعداد لحة أشمل عن كل جنسية ممثلة في حالات اللاجئين المتراكمة؛ وإجراء تحليل بشأن التوقعات والاحتياجات المحددة لإيجاد حلول دائمة؛ وزيادة مشاركة موظفي البرامج في أنشطة التخطيط؛ وإرسال عدد أكبر من البعثات من المقر إلى الميدان.

التفتيش الخاص لعمليات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في بوتسوانا خلال آذار/مارس - نيسان/أبريل ٢٠٠٥

١٦- نفذ مكتب المفتش العام، بناءً على طلب من المكتب، تفتيشاً خاصاً لعمليات المفوضية في بوتسوانا. وقد تناول هذا التفتيش مسائل إدارية معينة حددها المكتب لكونها تتطلب استعراضاً مستقلاً يشمل إدارة شؤون الحماية وممارسة الإدارة الداخلية والعلاقات الخارجية. وتناولت التوصيات مسألة ضمان امتثال الإدارة الداخلية للمكتب للقواعد والنظم الإدارية، ولا سيما ما يتعلق منها بالإدارة المالية وتعيين الموظفين. في حين ركزت التوصيات الأخرى على الحاجة إلى وضع استراتيجيات فعالة للحماية بغرض تعزيز وتيسير عملية الإصلاح الحالي لنظام اللجوء في مجالات مثل قرارات المحاكم الابتدائية وآليات الرجوع والطعن الرسمية المستخدمة في تحديد الوضع القانوني للاجئ؛ وزيادة مشاركة المجتمع المدني؛ وزيادة فعالية مشاركة السلطات المعنية بقضايا الحماية مثل احتجاز متلمي اللجوء. كما أبرز التفتيش ضرورة تأمين المكتب لجميع المهارات ذات الصلة عند ملء الوظائف الشاغرة في المكاتب الصغيرة ضماناً لأدائه السليم.

التفتيش العادي لعمليات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في ملاوي في شباط/فبراير ٢٠٠٥

١٧- أجري تفتيش عادي لمكتب رئيس بعثة المفوضية في ملاوي في شباط/فبراير ٢٠٠٥. وهذا المكتب مسؤول عن قضايا متراكمة تشمل بصورة رئيسية لاجئين روانديين وبورونديين وكونغوليين (من جمهورية الكونغو الديمقراطية) وصوماليين. وقد افتتح مكتب ميداني في بلانتاير في عام ٢٠٠٣ أنيطت به مسؤولية ضمان توفير الحماية وتقديم المساعدة للاجئين في مخيم لواني الذي أنشئ حديثاً. وقد جرت عملية تسجيل للحجم المتراكم من قضايا اللاجئين في عام ٢٠٠٤. ولم تسفر هذه العملية عن تخفيف حجم القضايا المتراكمة فحسب، إنما أتاحت أيضاً إصدار وثائق إثبات الهوية التي تمس الحاجة إليها. وقد ركزت توصيات التقرير على تعزيز عمليات وممارسات الإدارة الداخلية وللتوفيق بينها وبين القواعد والنظم الإدارية؛ وعلى الشروع في عملية استعراض شاملة لأهداف المفوضية؛ وعلى الاستراتيجية التنفيذية والتمثيل في ملاوي، لجملة أسباب منها إثبات صحة الفرضيات التي تبرر إنشاء المخيم الجديد؛ وعلى مراقبة سليمة للشركاء التنفيذيين؛ وعلى حضور أكثر استمرارية في المخيمات يتجلى من خلال تقديم خدمات الحماية والخدمات المجتمعية لضمان اتباع نهج متكامل لمعالجة مشاكل حماية اللاجئين ووضع إجراءات تنفيذية موحدة وبروتوكولات لتحديد وضع اللاجئين، والتسجيل وإعادة التوطين، وحفظ الأمن في المخيمات؛ وعلى حوادث أمنية وقعت في المخيمات؛ وإصدار وثائق سفر بموجب الاتفاقية.

استعراض عمليات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في جنوب القوقاز خلال آب/أغسطس - أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤

١٨- شمل الاستعراض ثلاثة بلدان هي: أذربيجان وجورجيا وأرمينيا. ونظر في احتمالات التوصل إلى حلول دائمة فضلاً عن أخرى مؤقتة لمشاكل التشرّد الذي طال أمده في منطقة جنوب القوقاز. وقد تم تقييم دور المفوضية والقيمة المضافة في تخطيطها الموجه نحو إيجاد الحلول وحددت المجالات التي ينبغي للمفوضية أن توجه لها مواردها المحدودة مع

المراعاة الخاصة لاحتياجات اللاجئين الشيشان. كما تم النظر في دور المبادرات الرامية إلى إنشاء نظم وطنية للجوء في ضوء الاستراتيجيات التنفيذية التي وضعتها المفوضية للمنطقة. وقدمت توصيات منها: وضع خطط عمل محلية كإجراء تكميلي لإيجاد أماكن للتوطين؛ والتقدير على الصعيد الداخلي لإمكانية إعادة المزيد من الأشخاص المشردين داخلياً إلى مناطق محددة وما يتبع ذلك من تغييرات لهيكل مكتب المفوضية؛ وإعادة التركيز على إضفاء الطابع المؤسسي فعلياً على التشريعات الوطنية للجوء؛ ودعم الجهود الرامية إلى تحسين نوعية حياة اللاجئين وملتسمي اللجوء؛ وإقامة صلات بين مساعي المفوضية لتكريس التشريعات الخاصة باللاجئين وتطوير القدرات المؤسسية والجهود التي تبذلها الجهات المانحة على نطاق أوسع في مجالات الحكم وحقوق الإنسان وإدارة الحدود.

بعثة تقييم المخاطر المشتركة بين مكتب المفتش العام وإدارة مراجعة الحسابات الداخلية إلى سري لانكا في أيار/مايو ٢٠٠٥

١٩- في أيار/مايو ٢٠٠٥، أرسلت إلى سري لانكا بعثة مشتركة بين وحدة التفتيش وإدارة مراجعة الحسابات الداخلية لتقييم المخاطر. وكان الغرض منها استعراض تخطيط وتنفيذ أنشطة المفوضية في سري لانكا المرتبطة بتسونامي في سياق المخاطر التي قد تتعرض لها العمليات، مع التركيز على الآثار الخاصة على النساء والأطفال، فضلاً عن ملاءمة نظم الرصد والإبلاغ والمراقبة القائمة.

٢٠- وحددت التوصيات الرئيسية مدى حاجة العمليات في سري لانكا إلى إعادة التركيز والنظر في مشروع تسونامي الخاص لجعل الأهداف والنتائج المتوقعة أكثر واقعية وقابلة للبلوغ بحد أدنى من الموارد المنفقة. وتضمنت التوصيات ضرورة تخصيص مستويات كافية من الموارد لتلبية الاحتياجات الخاصة للنساء والفتيات (الناشئة عن تسونامي)؛ ولتعزيز وضع المرأة وإدماجها، ولا سيما بزيادة قدراتها من خلال اتباع نهج يراعي نوع الجنس في وضع الميزانية؛ وتحسين الترتيبات التنفيذية والتنسيقية بين مختلف مكاتب المفوضية؛ وتحديد إطار زمني جديد لأنشطة الحماية، إلى جانب ضرورة بناء قدرات الشركاء في مجالات معينة، مثل العنف الجنسي والقائم على نوع الجنس.

٢١- وقد كان تعاون مكتب المفتش العام مع إدارة مراجعة الحسابات الداخلية والطابع الوقائي لهذه البعثة عنصران مبتكران بالنسبة للمكتب. وسيستخلص كل من مكتب المفتش العام وإدارة مراجعة الحسابات الداخلية الدروس من هذه البعثة التي تمكنهما من تقدير القيمة المضافة لإرسال بعثات ميدانية من هذا الطابع تهدف إلى تحديد المخاطر والتقليل منها في عمليات الطوارئ التي تتطلب مقداراً كبيراً من الموارد.

ملاحظات عامة على عمليات التفتيش

٢٢- حددت الملاحظات التي أبدتها عمليات التفتيش أثناء الفترة التي يغطيها التقرير من جديد أن إدارة الموارد البشرية ووضع الاستراتيجية والتفويض بالتعليمات الإدارية وإدارة الحماية والبرنامج هي المسائل الأساسية المتكررة. ويستوجب بعض هذه المشاكل إدخال تعديلات على السياسة ويُعترم رفع التوصيات إلى الإدارة العليا لاتخاذ الإجراء المناسب. في حين تشير مسائل أخرى إلى نواقص من جانب المكاتب في ضمان الرصد والإشراف الكافيين على العمليات الميدانية. ولا يبدو أن الكثير من كبار موظفي وممثلي المكاتب يقومون بزيارات منتظمة للمخيمات والمستوطنات المسؤولين عنها. ومن الواضح أيضاً وجود ضرورة تقضي بأن يقوم موظفو الموارد البشرية والدعم التنفيذي والحماية بزيارات ميدانية متكررة. وتعني المساعي المبذولة لإدارة هذه المسائل "عن بعد" بقاء المشاكل الإدارية والتنفيذية ومشاكل الموظفين دون معالجة كافية.

٢٣- وعلى الرغم من إمكانية أن تزود عمليات التفتيش المكاتب والعمليات الميدانية بتوصيات موضوعية بشأن مسائل الإدارة، فإنها لا تستطيع أن تحل محل الدور الذي يضطلع به المكتب في ضمان ورصد مدى تقيد المديرين بالتوجيهات الاستراتيجية والمبادئ التوجيهية الخاصة بالسياسات والقواعد والنظم الإدارية وأولويات البرامج والحماية التي حددتها المكاتب. وقد رأت بعثات التفتيش أن مشاركة المكتب الفعالة في هذه العمليات التي تصادف مشاكل إدارية عويصة كانت في أغلب الأحيان إما غير كافية وإما غير موجودة وأن آلية تقييم الأداء لم تكن تستخدم استخداماً فعالاً ومنتظماً لمساءلة مديرين معينين عن أوجه القصور. ومن الضروري أن تعالج المكاتب مشاكل الإدارة لحظة ظهورها تفادياً لضرورة اتخاذ إجراء علاجي في مرحلة لاحقة. وقد تضمنت المشاكل الشائعة بين المكاتب الميدانية التي تم تفتيشها خلال الفترة التي يشملها التقرير ما يلي:

(أ) إدارة الموارد البشرية

٢٤- تكشف بعثات التفتيش الأخيرة عن وجود ثغرات في ملاك الموظفين، وخاصة موظفي الحماية، كثيراً ما تفضي إلى حضور غير كافٍ من الموظفين ولا سيما في مخيمات اللاجئين النائية التي غالباً ما تكون غير آمنة. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أن الكثير من الموظفين لا يتلقون التدريب اللازم لتمكينهم من أداء المهام التي أسندت إليهم بصورة فعالة، بما في ذلك توفير الحماية وإدارة البرامج.

(ب) ممارسة السلطة المفوضة

٢٥- يمارس الممثلون في الميدان درجات مختلفة من السلطة المفوضة لهم لإدارة الموارد المالية والبشرية في ميادين عملهم المحددة. ويرتكز تفويض سلطة الإدارة إلى بعض الوثائق القانونية التي تحدد من هو المختص بإصدار أي قرارات بيد أن عمليات التفتيش تبين أن الممثلين أو رؤساء المكاتب الفرعية أو الميدانية كثيراً ما يتولون هذه المسؤوليات دون أن يتلقوا التدريب الكافي أو يخصص لهم ما يلزم من الموارد لإنجاز تلك المسؤوليات. كما أُشير إلى أن تفويض السلطة من الممثل إلى رؤساء المكاتب الفرعية والميدانية، ومن هؤلاء الموظفين إلى غيرهم، لا يبدو أنه يتم على نحو يكفل الاطلاع التام للموظفين الذين فوضت لهم السلطة على مسؤولياتهم في هذا الصدد. ومراعاةً لمسألة حسن النظام وتحقيقاً لغرض ضمان المساءلة، يجب أن يتم تفويض السلطة بطريقة وشكل يوفران ضمانات وضوابط على ممارسة هذه السلطة. وثمة ضرورة كذلك لدعم قدرة رصد مركزية لعمليات الموارد البشرية التي تجرى في الميدان، مثل إنشاء هيئات محلية أو إقليمية لتعيين الموظفين وترقيتهم.

(ج) استخدام موظفين من خارج الملاك

٢٦- أكدت عمليات التفتيش التي نفذت خلال الفترة التي يغطيها التقرير أن المكاتب التي تم تفتيشها كانت على علم بسياسة المفوضية بشأن "موظفي المشاريع" وأكدت اعترامها بالإلغاء التدريجي لأي ترتيبات من هذا القبيل بحلول الموعد المحدد في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤. بيد أنه لوحظ في حالات قليلة أن عقوداً جديدة لموظفي "المشاريع" قد أبرمت أثناء عام ٢٠٠٤ مع أفراد و/أو شركاء تنفيذيين. وقد بين موظفو الميدان المعنيون أن هذه الترتيبات هي لفترات زمنية قصيرة وسيجري إلغاؤها تدريجياً بحلول ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤. ومن المقرر أن ترصد وحدة التفتيش استخدام موظفين ميدانيين من خارج الملاك لضمان تمشي هذه الترتيبات مع السياسات المعتمدة.

(د) الأمن

٢٧- كان الكثير من المكاتب التي جرى التفتيش عليها إما تمثل لمعايير التشغيل الدنيا وإما تبذل جهوداً عظيمة لمعالجة أوجه القصور القائمة. وقد رأت عمليات التفتيش أنه بالنظر إلى القيود المفروضة على الميزانية، فإن التوصيات التي قدمها مستشارو الأمن الميدانيون لتحسين الترتيبات الأمنية لم تنفذ تماماً في أغلب الأحيان. ومن الضروري في معظم الحالات، رفع مستوى الوعي والإلمام بالمسائل الأمنية بما فيها التدريب الأساسي على إخماد الحرائق. وغالباً ما أرجئ تنفيذ الخطط الرامية إلى معالجة هذه المسائل بسبب أعباء العمل اليومية.

(هـ) الشراكات

٢٨- يحتاج عدد من المكاتب التي خضعت للتفتيش إلى تنفيذ عمليات تركز على إقامة وتعزيز شراكات مع المنظمات غير الحكومية ومع جهات فاعلة أخرى من المجتمع المدني، فضلاً عن اللاجئيين. وتتولى المكاتب عادة إطلاع الجهات المانحة وغيرها من أصحاب المصلحة على برنامج اللاجئيين من خلال معلومات خطية وجلسات إعلامية. غير أن عمليات التفتيش كشفت أن الفرص لم تستغل لإشراك الجهات المانحة وغيرها من أصحاب المصلحة إشراكاً تاماً في مرحلتي وضع المفاهيم والتخطيط. وقد آل ذلك إلى ضياع الفرص اللازمة لوضع استراتيجيات مشتركة تهدف إلى معالجة مشاكل الحماية الصعبة وإلى إيجاد حلول دائمة لحالات اللجوء التي طال أمدها.

(و) تنفيذ استراتيجية التفتيش

٢٩- تستخدم حالياً قائمة التفتيش المرجعية التي وضعت وجُربت في الميدان في عام ٢٠٠٤ لتوجيه عمل أفرقة التفتيش ولضمان تقديم عمليات التفتيش لتحليلات مترابطة ومتسقة شاملة للعمليات. وأصبحت القائمة المرجعية متاحة على موقع الإنترانت الإلكتروني للمفوضية اعتباراً من تموز/يوليه ٢٠٠٥. ومن شأن ذلك أن يزيد من شفافية عملية التفتيش، ويضمن إلمام الموظفين بالمعايير التي وفقاً لها ستخضع إدارة عمليات المفوضية للتفتيش. وتوضع في الموقع موجزات عن عمليات التفتيش المنفذة منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ وتتاح لأعضاء اللجنة التنفيذية في جزء من الموقع تحميه كلمة سر. وعلاوة على ذلك من المقرر أن تتاح لأعضاء اللجنة التنفيذية، عند الطلب، النصوص الكاملة لجميع التقارير المتعلقة بالتفتيش بعد تموز/يوليه ٢٠٠٥.

٣٠- وفي حين أن عمليات التفتيش كانت تنفذ في السابق واحدة تلو الأخرى، فإن البعثات تنفذ حالياً في آن واحد ليتمكن مكتب المفتش العام من زيادة عدد عمليات التفتيش السنوية. ومن المقرر إضافة ثلاثة موظفين آخرين من كبار موظفي التفتيش إلى الوحدة اعتباراً من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ مما سيمكن مكتب المفتش العام من مضاعفة عدد المفتشين من ١٠-١٢ إلى ٢٠-٢٤ في السنة وسيسمح بإجراء متابعة تتسم بمزيد من الدقة والإسهاب لتنفيذ توصيات التفتيش. كما سيسمح له بإجراء مزيد من التحليلات لمواطن الضعف العامة في السياسات والقواعد التنظيمية والضوابط والتعليمات الإدارية. وفي انتظار التعيين الفعلي لهؤلاء الموظفين الإضافيين، تستخدم الوحدة مستشارين وموظفين فيما بين التكليفات لكي تلي الطلبات الإضافية لإجراء عمليات تفتيش صادرة عن المكاتب ولم تكن متوقعة في بداية هذا العام.

٣١- وقد وُضع نموذج للتدريب على التفتيش ومن المقرر عقد حلقة عمل في الربع الأخير من عام ٢٠٠٥. وسيستهدف نموذج التدريب موظفين من مختلف الوحدات التنفيذية التي تشارك في أفرقة التفتيش. وسيحدد مكتب المفتش العام، بالتعاون مع قسم تنمية قدرات الموظفين، فرص التدريب التي ستتاح للموظفين من وحدة التفتيش لضمان تدريب موظفي التفتيش على آخر المفاهيم والتقنيات اللازمة للحفاظ على مهاراتهم في التفتيش وتحسينها.

ثالثاً - التحقيقات

٣٢- لا يزال المفتش العام يمثل مركز التنسيق بالنسبة للتحقيق في أي سوء تصرف محتمل يحدث داخل المفوضية وقد ازداد اضطراره بدور استباقي في وضع السياسات من خلال مشاركته في الأفرقة العاملة في مجالات مثل التحرش والاستغلال الجنسي ومدونة قواعد السلوك. وقد صُممت مبادرات التعلم والأنشطة الأخرى على نحو يزيد من المساءلة ويمنع سوء التصرف بوسائل غير الأثر الردعي العام للتحقيقات.

٣٣- وتتكون وحدة التحقيق التابعة لمكتب المفتش العام من رئيس الوحدة وثلاثة من كبار موظفي التحقيق ومساعد وكتائب في مجال التحقيق. وقد نقل مجلس استعراض العمليات مؤخراً وظيفة كبير محققين من شعبة إدارة الموارد البشرية إلى الوحدة، وسيصبح هذا النقل نافذاً في آب/أغسطس ٢٠٠٥. ومن المفترض أن تعالج وحدة التحقيق من الآن فصاعداً الادعاءات التي كانت تحال في السابق إلى إدارة الموارد البشرية (وتتعلق أساساً بالاستحقاقات).

٣٤- ولا يزال مكتب المفتش العام يعالج كأولوية من أولوياته تقارير عن أي سوء تصرف محتمل قد يؤثر على المستفيدين أو الجماعات المستفيدة. وقد عملت وحدة التحقيق على تطوير خبرات في مجال التحقيق في ادعاءات تتعلق بالغش في إعادة توطين ملتمسي اللجوء واللاجئين واستغلالهم جنسياً. وتخضع تحديداً التقارير عن الغش في إعادة التوطين والاستغلال الجنسي لعملية فرز سريعة للتخفيف من وطأة الأثر المحتمل على الجماعة المستفيدة وبلدان اللجوء. وعلاوة على ذلك، يستطيع مكتب المفتش العام أن يعتمد على تقنيات محددة للتحقيق تشمل تقفي أثر اللاجئين الذين أُعيد توطينهم في بلدان اللجوء، ومنح الأفراد ممن أُعيد توطينهم بطاقات شخصية تحمل صورهم بالتعاون مع السلطات الوطنية، وإجراء اختبار طوعي للحمض الخلوي الصبغي لإثبات العلاقات الأسرية.

٣٥- ورغم أن سوء التصرف الذي يؤثر تأثيراً مباشراً على أنشطة ولاية المفوضية يُعالج كمسألة ذات أولوية، فلا يزال سوء التصرف الذي يتعلق عموماً بسوء استخدام الأموال أو الموارد أو المرافق، أو استغلال السلطة وغيره من التصرفات غير اللائقة المحظورة بموجب نظامي الموظفين الإداري والأساسي هو المجال الأكثر خضوعاً للتحقيق.

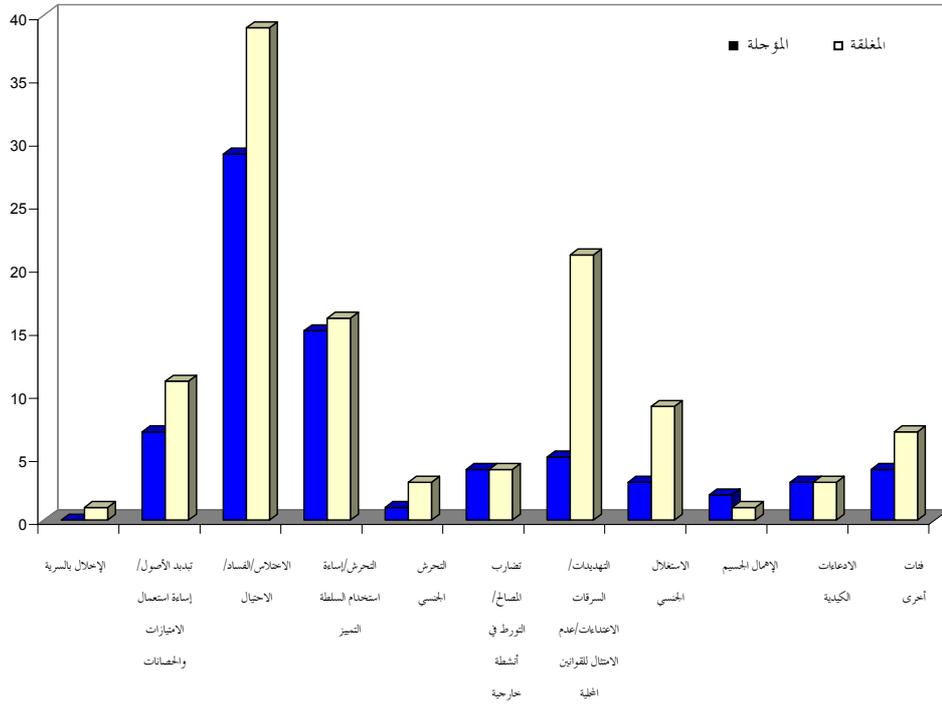
٣٦- وأجرت وحدة التحقيق أيضاً تحريات خاصة فيما يتعلق بحالات تواطؤ محتملة بين الشركاء التنفيذيين للمفوضية، فضلاً عن جهات مانحة خاصة ومنظمات يدعى أن لها صلات إرهابية. وهذه التحريات تعتمد جزئياً على معلومات تستقى من مؤسسات حكومية. ورغم ضيق التعاون في هذا المضمار، فقد تكلفت بالنجاح عملية البت في عدد من القضايا من خلال الاستفادة من معلومات متاحة علانية. وثمة سعي جاد في هذا الصدد لتأمين مزيد من المساعدة والتعاون من المؤسسات الحكومية. ولا تزال إحدى عمليات التحري الخاصة من هذا النوع مؤجلة في الوقت الراهن.

معلومات إحصائية

٣٧- لا تزال الاتجاهات السائدة في نمط الإساءات المبلغة إلى مكتب المفتش العام عموماً دون تغيير بالمقارنة مع السنوات الماضية. ولا تزال الادعاءات بالاختلاس والفساد والغش وإساءة استخدام الأصول والامتيازات والحصانات والاستغلال الجنسي للاجئين وللأشخاص محور اهتمام المفوضية تشكل أعلى معدلات الحوادث المسجلة.

رسم بياني يتعلق بنمط الشكاوى وحالة القضايا المتراكمة في الفترة من

تموز/يوليه ٢٠٠٤ إلى تموز/يوليه ٢٠٠٥



٣٨- وهناك في وقت إعداد هذا التقرير ٧٣ تحقيقات مفتوحة. وفي الفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٤ إلى ١ تموز/يوليه ٢٠٠٥، سجلت وحدة التحقيق ما مجموعه ١٠٦ قضايا جديدة. ورغم أن معدل التسجيل لا يبقى ثابتاً مع مرور الزمن، فإن هذا يمثل انخفاضاً نسبته ١٨ في المائة بالمقارنة مع فترة التقرير السابقة. وقد أنهى مكتب المفتش العام ١١٥ عملية تحقيق خلال الفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٤ إلى ١ تموز/يوليه ٢٠٠٥، وهو رقم يتناسب عموماً مع ما سجله في العام السابق.

٣٩- وكان من بين القضايا التي انتهى البت فيها خلال هذه الفترة، ٣٦ قضية أُحيلت إلى شعبة إدارة الموارد البشرية لاتخاذ ما يمكن من إجراءات إدارية أو تأديبية. وأغلقت ٧٩ قضية متبقية إما لأنه تقرر أن المسألة تخرج عن نطاق صلاحية مكتب المفتش العام؛ وإما لأن الموظف المعني بسوء التصرف الذي تم الإبلاغ عنه قد فصل من المنظمة خلال عملية التحقيق؛ وإما لأن وحدة التحقيق قد استنتجت عدم توفر ما يكفي من الأدلة لإصدار أي حكم، وفي كل حالة أبلغ الموظفون المعنيون بما تم.

٤٠- ورغم أن اختلاف الأرقام الإحصائية مع أرقام السنوات السابقة يدل على حدوث تغيير، فإن التركيز مؤخرًا على الأنشطة الوقائية وصقل أدوات وتقنيات التحقيق وإجراء عملية فرز أكثر فعالية للتقارير قد حسن عمومًا من طريقة معالجة القضايا. ويمكن تمامًا اعتبار انخفاض عدد الادعاءات الجديدة ثمرة لتلك الجهود الواعية وليس نتيجة تقلب في الأرقام الإحصائية. غير أن تقارير سوء التصرف غير قابلة للتنبؤ، ويمكن توقع حدوث تغييرات في الأرقام مع مرور الوقت.

التطورات

٤١- يمتد نطاق أولوية الرد على أي سوء تصرف محتمل يؤثر على المستفيدين ليشمل كذلك الجهود الوقائية التي يبذلها مكتب المفتش العام. وبشكل محدد دعمت وحدة التحقيق مجموعة من حلقات العمل التي نظمها المجلس الدولي للوكالات الطوعية لبناء قدرات المنظمات غير الحكومية العاملة مع اللاجئين والمشردين على تلقي ادعاءات سوء التصرف والرد عليها، وخاصة تلك المتعلقة بالإساءة والاستغلال. وقد أُنجز البرنامج، مع حلقات عمل في بانكوك والقاهرة وداكار ونيروبي، أثناء النصف الأول من عام ٢٠٠٥. كما يشارك مكتب المفتش العام في مبادرات السياسة، بما فيها المقدمة على الصعيد المشترك بين الوكالات، والتي تتعلق بمسألتي الاستغلال الجنسي والإساءة الجنسية، لإعطاء فكرة عن وسائل الكشف عن مثل هذا التصرف والحرص على الإلمام بآخر السياسات والاتجاهات السياسية الناشئة.

٤٢- وقد شرع مكتب المفتش العام في تنفيذ برنامج المفوضية لتعليم التحقيق في عام ٢٠٠٥. وقد صمم البرنامج لزيادة قدرات الموظفين الميدانيين على مساعدة مكتب المفتش العام في عمليات التحقيق ورفع مستوى الوعي عمومًا بشأن مدونة قواعد سلوك المفوضية. وقد أنهى فعلاً ٥٦ موظفًا دورات تدريبية أولية منحت لهم في جنيف واستنبول وبانكوك. وتقرر إجراء دورات في نيروبي وداكار في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ وستفضي إلى تدريب ما مجموعه ١٠٠ موظف.

٤٣- ولا يزال مكتب المفتش العام يستخلص من التحقيقات استنتاجات تكشف عن مواطن ضعف محتملة في السياسات الإدارية أو التنفيذية وفي المبادئ التوجيهية والإجراءات أو الممارسات. ولهذا، تعد وحدة التحقيق تقارير عن الآثار الإدارية لمسائل عامة تنشأ أثناء سير عملية التحقيق. وتعلق هذه التقارير بالسياسات أو الإجراءات أو الممارسات التي لا تتضمن بالضرورة سوء تصرف من الموظف وإنما يكشف النقاب عنها أثناء عملية التحقيق. وقد صدر تقريران في النصف الأول من عام ٢٠٠٥ يشملان مواضيع تمتد من تحسين الإجراءات المتبعة لاستخدام مركبات المكتب إلى التحقق من البيانات الشخصية المستخدمة لأغراض إعادة التوطين.

٤٤- واستجابةً لانتشار واضح لخدمات إعادة التوطين بآتاعب التي تقدمها منظمات تزعم خطأ وجود علاقة ما تربطها بالمفوضية، تقوم وحدة التحقيق بجمع معلومات عن هذه المنظمات والممارسات. ويواصل مكتب المفتش العام إطلاع قسم الشؤون القانونية على أي مناسبة يستخدم فيها اسم أو شعار المفوضية دون إذن. وبالمثل، تُبلغ وحدة الاتصال مع المنظمات غير الحكومية والمكاتب الفرعية بالأوضاع التي من شأنها أن تضلل ملتسمي اللجوء، وذلك لكي تتمكن من نشر معلومات تصحيحية في أوساط السكان المتضررين.

إنفاذ القانون

٤٥- وفقاً لما تم الإبلاغ به في عام ٢٠٠٤، ثمة عدد متزايد من الحالات التي تستوجب رفع الحصانة الممنوحة للموظف من الاختصاص القضائي المحلي. لهذا، فقد شرع مكتب المفتش العام في عام ٢٠٠٥ في إعداد قاعدة بيانات يسجل فيها

جميع حالات الاعتقال والاحتجاز التي نشأت في سياق ادعاء سوء تصرف، وذلك لضمان تعاون فعال مع السلطات المحلية والتعاطي السليم مع الامتيازات والحصانات في حالة الملاحقة القضائية.

٤٦ - وتجري في الوقت الراهن ثلاث عمليات تحقيق معقدة يستلزم فيها الطابع الجنائي لسوء التصرف المدعى تطبيق القانون المحلي. فقد اعتقل ثلاثة موظفين جراء ارتكابهم جرائم خطيرة. وفي وقت إعداد هذا التقرير، أُطلق سراح أحد الموظفين ريثما يتخذ بحقه إجراء قانوني آخر، بينما بقي موظفان في السجن ينتظران البت النهائي في قضيتهما أمام المحاكم المحلية. ولا يتولى مكتب المفتش العام متابعة الإدانة أو الحكم الذي قد يصدر بعد الانتهاء من عملية التحقيق.

الحواشي

(١) يغطي هذا التقرير الفترة من ١ آب/أغسطس ٢٠٠٤ إلى ١ تموز/يوليه ٢٠٠٥.

(٢) يرجى أخذ العلم بأن مكتب المفتش العام قد توقف عن إجراء عمليات استعراضٍ لدور مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين في حالات اللجوء الإقليمي ودون الإقليمي (الاستعراضات التنفيذية) في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.

(٣) الوثيقتان UNHCR/IOM/65/2003 و UNHCR/FOM/65/2003: دور مكتب المفتش العام ووظائفه.

(٤) هذا المجموع يمثل تلك التوصيات الواردة في التقارير النهائية.
