

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1028
21 July 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

الجمعية العامة



اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي

الدورة السابعة والخمسون

جنيف، ٢-٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦

البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت

التقارير المتعلقة بالتقييم والتفتيش

التقرير المتعلقة بأنشطة مكتب المفتش العام

تقرير أعده المفتش العام

أولاً - مقدمة

١- يُحمل هذا التقرير الأنشطة التي اضطلع بها مكتب المفتش العام منذ آب/أغسطس ٢٠٠٥ داخل مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (المفوضية). وللمكتب ثلاث وظائف أساسية:

- إجراء عمليات تفتيش بشأن نوعية إدارة عمليات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين؛
- إجراء تحقيقات بشأن ادعاءات تتعلق بسوء سلوك موظفين في المفوضية؛
- إجراء تحريات مخصصة في الاعتداءات العنيفة التي تُشن على موظفي المفوضية وعملياتها وكذلك الحوادث الأخرى التي تُلحق خسائر أو أضراراً هائلة بسلامتها أو مصداقيتها أو أصولها.

٢- وفي ضوء نتائج الاجتماعات التشاورية غير الرسمية المتعلقة بتعزيز استقلالية مكتب المفتش العام والتي عقدتها اللجنة التنفيذية في النصف الأول من عام ٢٠٠٥، أصدر المفوض السامي في ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ أمراً توجيهياً يعلن فيه اختصاصات المكتب المنقحة (المذكورة المشتركة بين المكاتب/مذكورة المكاتب الميدانية (IOM/FOM) رقم ٢٠٠٥/٠٥٤ بشأن دور مكتب المفتش العام ووظائفه وطريقة عمله). وتشكل هذه المذكرة بالفعل الميثاق الجديد للمكتب وتعالج عدداً من القضايا التي أثرت أثناء الاجتماعات التشاورية غير الرسمية. ويتمثل هدفها في ما يلي:

- تعزيز الأحكام التي تضمن استقلالية المكتب؛
 - اعتماد سياسة تتمثل في نشر التقارير المتعلقة بعمليات التفتيش على نطاق أوسع بقصد تعزيز الشفافية والمساءلة؛
 - تحديث السياسات والإجراءات المتصلة بعمل المكتب وفقاً للتعليمات الإدارية ذات الصلة التي أصدرها الأمين العام مؤخراً وفي ضوء الخبرة المكتسبة منذ صدور المذكرة السابقة.
- ٣- وعقب صدور الأمر التوجيهي المشار إليه أعلاه، عمل مكتب المفتش العام بنشاط من أجل إبرام مذكرة تفاهم مع مكتب الأمم المتحدة لخدمات الرقابة الداخلية تتوخى على وجه التحديد تعزيز التعاون والتآزر بين المكتبين في إجراء التحقيقات وعمليات التفتيش. ووقت كتابة هذا التقرير، كان مشروع نص المذكرة قيد النظر في مكتب الأمم المتحدة لخدمات الرقابة الداخلية.

ثانياً - عمليات التفتيش

- ٤- أنجز مكتب المفتش العام خلال الفترة التي يشملها التقرير برنامجاً كاملاً من عمليات التفتيش وفقاً لاستراتيجية التفتيش المنقحة التي وضعها في مطلع عام ٢٠٠٥.
- ٥- وتم تعزيز وحدة التفتيش التي كانت تتألف سابقاً من رئيس وموظف تفتيش كبير وموظف تفتيش مساعد بخلق ثلاث وظائف إضافية لكبار موظفي التفتيش. وتحدد مسؤولية واحد منهم في تعقب ومتابعة التوصيات المنبثقة عن عمليات التفتيش فيما يتعلق بالإجراءات التصحيحية. وقد تم ملء اثنتين من الوظائف الجديدة؛ وأعيد الإعلان عن الثالثة خارجياً بغرض توسيع دائرة المترشحين تحسباً لتعذر العثور داخلياً على الخبرات المطلوبة.
- ٦- وعملاً بالتزام المفوض السامي بتعزيز الشفافية وضمان إبلاغ اللجنة التنفيذية بشكل أوفى عن أنشطة الرقابة، أتيح الاطلاع على ملخصات تقارير عمليات التفتيش التي أجريت خلال الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ لجميع الموظفين في الموقع الإلكتروني للشبكة الداخلية ولأعضاء اللجنة التنفيذية عبر الموقع الإلكتروني الخارجي "المحمي بكلمة السر" للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين.
- ٧- كما أن النصوص الكاملة لتقارير عمليات التفتيش التي جرت حتى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ متاحة بهذه الطريقة نفسها. ولكن، ينبغي الإشارة إلى أن عملية التفتيش تستمر أمداً طويلاً بعد القيام ببعثات التفتيش، وتشمل فترة ممتدة يجري خلالها التحقق من التفاصيل مع المكاتب التي خضعت للتفتيش ومع المكاتب الإقليمية المعنية. ونظراً لذلك، يفصل حيز زمني هائل بين مرحلة جمع المعلومات ونشر التقارير النهائية لعمليات التفتيش.
- ٨- وبغرض تعزيز قدرته في مجال التفتيش، طوّر مكتب المفتش العام نموذجاً لتدريب المفتشين ونظم بعدئذٍ حلقتي عمل في آذار/مارس ٢٠٠٦ لتدريب ما مجموعه ٣٥ موظفاً على منهجية التفتيش، بما في ذلك تعريفهم بأدوات التفتيش. ويعتمد المكتب الآن على قائمة من ٣٠ موظفاً ينتمون أساساً إلى شعبة خدمات الحماية الدولية

وشعبة إدارة الموارد البشرية وشعبة الدعم التنفيذي. ويمكنه هذا على نحو أفضل من تشكيل أفرقة تفتيش لديها خبرات تتناسب مع الظروف والتحديات المتنوعة التي تطرحها عمليات التفتيش.

٩- وبغية الاستفادة من الخبرات المناسبة في النظم الوطنية، شرعت وحدة التفتيش في إجراء مناقشات مع معهد الولايات المتحدة للمفتشين العاميين (مدرسة مراجعة الحسابات والتفتيش) لوضع الترتيبات لتدريب متخصص في أساليب التفتيش لموظفي المكتب والموظفين المسجلين في قائمة المفتشين على حد سواء.

١٠- ورغم أنه من السابق لأوانه قياس أثر التغييرات المستحدثة في إطار الاستراتيجية الجديدة، فلا بد من تسليط الضوء على عدد من التحديات.

١١- إن مكتب المفتش العام لم يستوف بعد كافة متطلبات خطة عمليات التفتيش الموسعة كما صيغت في بداية الأمر. وفي ضوء ما تعرفه المنظمة بأسرها من قيود على الموارد، أعيد النظر في جدول عمليات التفتيش لعام ٢٠٠٦ وحُدِّدت أولوياته. واقتضت الضرورة أن تُستَخدم الموارد المخصصة في الميزانية للمشاركين من موظفي مكتب المفتش العام كذلك لتمويل المشاركين من الوحدات الأخرى التي لا تستطيع تحمل تكاليف البعثات. وسيؤثر هذا الأمر في العدد الإجمالي لعمليات التفتيش المنجزة في عام ٢٠٠٦. إن المكتب سيحتاج على وجه الخصوص إلى أموال إضافية لتغطية تكاليف المشاركين من غير موظفيه في أفرقة التفتيش كي ينفَّذ بالكامل خطة عمليات التفتيش الموسعة التي اعتمدها.

١٢- لقد حسَّنت السياسة الجديدة المتمثلة في نشر النصوص الكاملة لتقارير عمليات التفتيش (التي دخلت حيز النفاذ بالنسبة لجميع العمليات التي تمت بعد ١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥) الشفافية ولو أنها تسببت في حدوث تأخر كبير في وضع الصيغ النهائية لتلك التقارير وإصدارها. وفي ما سبق، كان الاعتقاد بأن عمليات التفتيش تركز أساساً على تحديد مواطن الضعف في إدارة العمليات بغرض تقديم توصيات باعتماد إجراءات تصحيحية حيث يقتضي الأمر ذلك يحظى بالقبول العام. غير أن المكاتب التي تخضع للتفتيش وفروعها الإقليمية المعنية تعارض بقوة النهج المتبع في إطار هذه السياسة الجديدة على اعتبار أنه يتزع نحو تناول العمليات بطريقة تطغى عليها الجوانب السلبية. وعلى نحو متزايد، يُلتَمَس أثناء مرحلة استعراض مشروع النتائج - الذي يشمل مناقشات مستفيضة مع كل من المكتب الذي خضع للتفتيش وفروعه - إدخال تغييرات لا ترمي إلى تصحيح أخطاء أو جوانب إهمال تتعلق بالحقائق فحسب بل كذلك إلى موازنة الملاحظات النقدية بالتسليم بشكل مستفيض ومحدد بمواطن القوة والإنجازات أو حذف مثل هذه الملاحظات كلياً. وقد جعل هذا الأمر، إلى جانب اعتماد مكتب المفتش العام على أفرقة تفتيش تتألف في معظمها من موظفين يرجعون إلى وحداتهم فور عودتهم من بعثات التفتيش، إلى حد كبير عملية ما بعد بعثات التفتيش تزداد صعوبة وتستغرق وقتاً أطول. ومع ذلك، ينبغي الإشارة إلى أن أفرقة التفتيش دأبت في ختام بعثاتها في إطار الإجراءات المعمول بها خلال هذه المرحلة على تقديم إحاطات إلى كبار مديري المكاتب التي خضعت للتفتيش، وهو ما أتاح لها الشروع في معالجة استنتاجاته الرئيسية دون الحاجة إلى انتظار صدور التقرير النهائي لبعثة التفتيش - وجميعها تقريباً فعلت ذلك.

١٣- وتشمل الجهود التي بذلتها وحدة التفتيش لمعالجة هذه المشاكل وضع خطط للتدريب الإضافي في كتابة التقارير المتعلقة بالتفتيش، واستحداث نماذج للتقارير، والحصول على موافقة الوحدات التي توفر الموظفين لبعثات التفتيش على السماح لهم بتكرير ما يكفي من الوقت لدى عودتهم من البعثات لمهمة صياغة نتائجها والبت في الطعون الواردة من المكاتب التي خضعت للتفتيش.

١٤- ومنذ صدور آخر تقرير، أجرى مكتب المفتش العام تفتيشاً عادياً لعمليات مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين في موزامبيق، وصربيا والجبل الأسود (كما كانت تسمى آنذاك)، وتايلند، وكمبوديا، والعراق، وبنن، والسنغال، وغامبيا، ومالي، ودول الشمال الأوروبي ودول البلطيق. وأجرى تفتيش خاص لعمليات المفوضية في كولومبيا. ويمثل هذا ما مجموعه ١٣ بعثة تفتيش خلال الفترة المشمولة بالتقرير. وتشمل بعثات التفتيش المتبقية المقرر اجراؤها في عام ٢٠٠٦ جمهورية الكونغو الديمقراطية وأنغولا وأستراليا وأفغانستان. وبالإضافة إلى ذلك، ستوفد بعثة إلى بوتسوانا وملاوي للتأكد تحديداً من الامتثال لتوصيات بعثة التفتيش السابقة.

١٥- وخلال الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، صدر ما مجموعه ٤٠٢ توصية عن ٢١ تفتيش لعمليات ميدانية. وغطت هذه التوصيات مجموعة واسعة من العمليات والقضايا المتصلة بإدارة المكاتب. ولضمان اتخاذ إجراءات في الوقت المناسب فيما يتعلق بتوصيات بعثات التفتيش، عملت وحدة التفتيش بشكل منهجي على متابعتها وذلك بإلزام المكاتب التي خضعت للتفتيش بتقديم تقارير عن تنفيذها خلال فترات تفصل بينها ثلاثة وستة أشهر عقب إصدار تقرير بعثة التفتيش. وسُجّلت الردود الواردة في قاعدة بيانات متعلقة بعمليات التفتيش واستُخدمت لتتبع معدلات الامتثال.

١٦- وكان المعدل الإجمالي للامتثال لتوصيات عام ٢٠٠٤ يبلغ ٩٣ في المائة حتى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٦. وكان المعدل الإجمالي للامتثال لتوصيات عام ٢٠٠٥ يبلغ ٤٢ في المائة وقت كتابة هذا التقرير. ومن المتوقع أن يرتفع هذا المعدل عندما ترد من المكاتب الميدانية تقارير التنفيذ الباقية التي لم يحل بعد أجل تقديم بعضها.

عمليات التفتيش التي أُجريت في عام ٢٠٠٥

تنفيذ التوصيات

المكتب/البلد	عدد التوصيات	عدد التوصيات قيد التنفيذ	المنفذة	نسبة التوصيات المنفذة
المقر				
قسم تنمية قدرات الموظفين	**/	**/	**/	**/
أفريقيا				
جمهورية تنزانيا المتحدة	**/	**/	**/	**/
بوتسوانا	٢٨	٨	٢٠	٪٧١
غانا	١٥	***/	***/	***/
ملاوي	٣٨	١	١٩	٪٥٠
المجموع الفرعي الخاص بأفريقيا	٨١	١٠	٣٩	٪٤١
آسيا ومنطقة المحيط الهادئ				
ماليزيا	٢٣	٣	٢٠	٪٨٧

عمليات التفتيش التي أُجريت في عام ٢٠٠٥
تنفيذ التوصيات

المكتب/البلد	عدد التوصيات	عدد التوصيات قيد التنفيذ	المنفذة	نسبة التوصيات المنفذة
تايلند	**/	**/	**/	**/
بنغلاديش	٣٧	١٦	٢١	%٥٦
المجموع الفرعي الخاص بآسيا	٦٠	٣٦	٢٤	%٧١
الأمريكتان				
كولومبيا	٢٨	*/	*/	*/
منطقة آسيا الوسطى وجنوب غرب آسيا وشمال أفريقيا والشرق الأوسط				
إسرائيل	٢٣	٧	١٢	%٥٢
تونس	١٧	١٠	٢	%١٢
المجموع الفرعي الخاص بهذه المنطقة	٤٠	١٧	١٤	%٣٢
أوروبا				
صربيا والجبل الأسود	**/	**/	**/	**/
المفوضية إجمالاً	١٨١	٦٣	٧٧	%٤٢

* لم يكن بعد أجل تقديم التقرير المتعلق بالتنفيذ.

*** بانتظار تقرير بعثة التفتيش.

*** لم يرد أي تقرير بشأن التنفيذ.

١٧- سجلت عمليات التفتيش التي أُجريت خلال الفترة المشمولة بالتقرير استمرار ما يشوب بعض المجالات الإدارية من مواطن ضُعب شكلت موضوع ملاحظات عمليات تفتيش سابقة. ويرد أدناه عرض لبعض المسائل التي تكرر اكتشافها.

ألف - التشاور مع الجهات المانحة

١٨ - في معظم المواقع التي خضعت للتفتيش خلال الفترة المعنية، وُضعت ترتيبات دقيقة للاتصال ببعثات البلدان المانحة. فبينما نظمت بعض العمليات القطرية، ولا سيما تلك التي أقامت حملات لجمع التبرعات على الصعيد المحلي، جلسات منتظمة لإعلام الجهات المانحة، تواصلت عمليات قطرية أخرى مع هذه الجهات من خلال تقديم مجموعات مواد إعلامية و/أو وثائق. واعتُبرت نوعية المعلومات المقدمة عبر هذه الآليات بصفة عامة جيدة ومُرضية لبعثات البلدان المانحة المعنية. غير أن بعض العمليات القطرية لم تشرك بعد بعثات البلدان المانحة بشكل فعال في المناقشات الجوهرية المتعلقة بكيفية معالجة التحديات التي اعترضت المكتب. ولم يُعلم ممثلو سفارات البلدان المانحة بقرارات رئيسية على صعيد رسم السياسات في وقت مناسب وبطريقة موثوق بها، ولم يعلموا بها في بعض الحالات إلا بالصدفة أو بعد فترات تأخير طويلة وتقديم طلبات متكررة. وفي العمليات التي أُكتشفت فيها أوجه قصور من هذا النوع، اتضح أن المفوضية فوتت فرصاً لتلقي الدعم في ما تبذله من جهود من أجل استقطاب التأييد، وذلك في بعض الحالات التي تتعلق بمسائل أساسية في مجال الحماية.

باء - العلاقات مع المنظمات غير الحكومية

١٩ - لاحظت بعثات التفتيش خلال هذه الفترة حدوث تحسينات في علاقات المكاتب مع المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني. مع ذلك، ورغم أن مكاتب عديدة بذلت جهوداً متضافرة من أجل إشراك المنظمات غير الحكومية بطريقة بناءة بقدر أكبر، فإن أشد التقييمات الخارجية نقداً للمفوضية صدرت عن تلك المنظمات. وارتبطت نوعية الحوار والتفاعل مع المفوضية في بعض العمليات بمستوى التمويل الذي تقدمه المفوضية. وفي الحالات التي كثيراً ما وصفت فيها المنظمات غير الحكومية التي لا تعتمد على أي تمويل من المفوضية علاقتها بها بأنها جيدة، جنحت مكاتب المفوضية بدورها إلى تحاشي رصدها عن كذب تفادياً لوقوع توترات في العلاقة من شأنها أن تؤثر سلباً على تنفيذ الأنشطة التي لا تستطيع المفوضية تمويلها.

جيم - الإدارة والإشراف على صعيد البلدان

٢٠ - تأثرت النوعية العامة لعمليات المفوضية في عدد من الحالات بالطريقة التي انتشرت بها وتعاملت بها مع تجمعات اللاجئين. ورغم وجود اختلافات بين المكاتب الميدانية، فإن مهمات التعامل اليومي مع اللاجئين غالباً ما تولى القيام بها إلى حد كبير موظفون مبتدئون يتبعون ويخضعون لموظفين فنيين أقدمين وأكثر خبرة موجودين في بعض الحالات في مكاتب فرعية بعيدة وفي حالات أخرى في المكاتب الميدانية.

٢١ - وفي ما يشكل نمطاً آخذاً في الانتشار لوحظ في العديد من العمليات الميدانية في السنوات الأخيرة، اعتمد عدد من المكاتب التي خضعت للتفتيش بكثرة على موظفين غير موظفيها الرسميين حتى في أداء المهام الأساسية للمفوضية. ففي إحدى عمليات المفوضية، كانت نسبة ٣٨ في المائة من أصل ما مجموعه ٢٦٩ موظفاً يعملون فيها فعلياً من متطوعي الأمم المتحدة أو المعينين في مناصب المساعدة المؤقتة، ناهيك عن الخبراء الاستشاريين أو المعارين أو من يعملون بموجب عقود الخدمة.

٢٢- وفيما يتعلق باستخدام متطوعي الأمم المتحدة تحديداً، لاحظت بعثات التفتيش أن مسؤوليات هامة مباشرة في مجال إدارة مخيمات اللاجئين أو رئاسة المكاتب الميدانية والفرعية أُسندت إليهم. وعلاوة على ذلك، تبين في أحيان كثيرة أنهم لم يتلقوا أي تدريب أو توجيهات أو إرشادات أو ما يكفي منها قبل انتشارهم. ورغم وجود سياسات وإجراءات جرد واضحة تحكم استخدام متطوعي الأمم المتحدة في عمليات المفوضية، لوحظ أن من جملة المهام التي أوكلت إليهم مراقبة المشاريع والإشراف على الموظفين المحليين أو الحفاظ على وجود المفوضية في مراكز عمل معينة. وفي الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، كان يعمل في عمليات المفوضية عبر العالم أكثر من ٧٠٠ فرد من متطوعي الأمم المتحدة.

دال - تخطيط البرامج ورصدها

٢٣- شرعت المفوضية في نقل التركيز في مجال تخطيط البرامج من نهج توجهه الموارد إلى آخر يستند إلى الأداء وتحقيق النتائج. ويُتوقع من المكاتب الميدانية على نحو متزايد أن تخطط برامجها وفق النتائج التي تتوقع تحقيقها وأن تحدد لنفسها أهدافاً وتضع مؤشرات محددة الغايات لقياس نسبة تحقيقها. وتمثلت إحدى الملاحظات العامة المتكررة لبعثات التفتيش في أن توافر الموارد لا يزال يشكل العامل الراجح الذي يتحكم في واقع الأمر في عملية التخطيط والتنفيذ الفعليين بصرف النظر عن الخطوط الرئيسية والمبادئ التوجيهية التي حدّدت في مجال التخطيط للمكاتب الميدانية.

٢٤- ولوحظ تزايد استخدام المعايير والمؤشرات في جميع العمليات. غير أن من طُلب منهم من الشركاء التنفيذيين استخدامها في تخطيط أنشطة المساعدة أشاروا في أحيان كثيرة إلى عدم الاتساق بين إرشادات المفوضية الرسمية وممارساتها الفعلية في مجال إدارة البرامج. وقليلة هي المكاتب التي عاجلت مع شركائها التنفيذيين بطريقة تتسم بالشفافية وتخطى بالإجماع مسألة التحدي الذي يطرحه التطبيق العملي للمعايير والمؤشرات في أوضاع يطبعها النقص المزمّن في الموارد.

٢٥- وفي نفس الوقت، ما زال رصد الشركاء التنفيذيين غير كافٍ في العديد من العمليات. ففي حالات عدة، تسبب عدم الرصد في انحرافات كبيرة عن المعايير الضرورية والناجعة لبرامج المفوضية وفي هدر أو تحويل الموارد، بما في ذلك الدفع مقابل خدمات ومواد لم تسلم بالفعل أو بالكامل إلى اللاجئين.

هاء - تدبير مسألة الحماية

٢٦- من بين المجالات التي عرفت تحسناً ملحوظاً في السنوات الأخيرة صياغة استراتيجيات الحماية. فقد صيغت تلك الاستراتيجيات في كثير من المكاتب في إطار عملية التخطيط الاستراتيجي السنوي وأسهمت بدرجة كبيرة في تحديد التحديات الصعبة المطروحة في مجال الحماية ووضع عمليات لمواجهتها. كما أن إدراج الاحتياجات المتصلة بإعادة التوطين في خطة العمليات القطرية جعل عملية تخطيط استراتيجيات الحماية أكثر شمولية. وقد أطلعت بعثة التفتيش في موقعين على استراتيجيتين متعددي السنوات وفي إحدى العمليات على استراتيجية تغطي خمس سنوات. وشكلت هذه الاستراتيجيات خرائط طريق مفيدة جداً لأنشطة الحماية ولتحديد وسائل معالجة القيود القائمة. إلا أن مكاتب قليلة كفلت لدى وضعها لاستراتيجيات الحماية عملية تشاركية واسعة يشارك فيها بالقدر الكافي الموظفون العاملون في الميدان وجميع الأطراف ذات المصلحة، بما في ذلك الحكومة المضيفة والشركاء التنفيذيون واللاجئون. وفي إحدى العمليات القطرية حيث صيغت استراتيجية مدروسة جيداً على صعيد المكتب

الفرعي، استُبعد الزملاء العاملون في الميدان من العملية ولم يتحملوا بالتالي المسؤولية عما تمخض عنها. وفي موقع آخر، تسبب عدم إجراء مشاورات فعالة بشأن الأهداف المتوخاة لاستراتيجية محددة تتعلق بمجموعة من الحالات في رفض جوانبها الرئيسية لاحقاً من قبل موظفي العملية المعنيين.

٢٧- وفي عدد من العمليات، شل الإفراط في تقسيم المهام إلى حد كبير القدرة على مواجهة التحديات المطروحة في مجال الحماية. وعلى وجه الخصوص، لم تكن هناك آليات فعالة لكفالة اعتماد نهج شمولي وتضافر عمل الموظفين المسؤولين عن وضع البرامج وتطوير وسائل الحماية وتنمية المجتمعات. وقد أنشأت بعض العمليات أفرقة عاملة معنية بالحماية للعمل بشكل أفضل على تيسير الاتصال والتعاون، ولكن المسائل الشاملة ما زالت في عمليات أخرى تُعالج بطريقة تتسم بالتجزؤ. وفي المقر، شكلت إعادة هيكلة شعبة الحماية الدولية وشعبة الدعم التنفيذي التي شملت نقل قسم تنمية المجتمعات والمساواة بين الجنسين وشؤون الطفل إلى شعبة خدمات الحماية الدولية المنشأة حديثاً خطوة هامة هدفها ضمان اعتماد نهج متكامل في معالجة التحديات المطروحة في مجال الحماية. إلا أن هذا النهج لا يُعتمد بعد بشكل اعتيادي على الصعيد الميداني.

واو - تقييم الأداء وتنمية قدرات الموظفين

٢٨- تبين أن معدلات الامتثال لتقارير تقييم الأداء في البلدان التي شملها التفتيش مرتفعة (أكثر من ٨٠ في المائة). إلا أن المديرين اهتموا في بعض الحالات برفع معدلات الامتثال أكثر من اهتمامهم بالغايات التي استحدثت تقرير تقييم الأداء من أجلها، مثل تحديد أهداف واضحة وقابلة للتحقيق وكفالة الحوار الموضوعي في الوقت المناسب بشأن الأداء بين الموظفين والمشرفين عليهم.

٢٩- شكل تنفيذ العناصر المتعلقة بتطوير الحياة الوظيفية في نظام إدارة الحياة الوظيفية مصدر قلق عاماً للعديد من الموظفين المحليين والدوليين على حد سواء. ففي العمليات التي أبدى فيها المديرون والموظفون العاملون في الميدان استعداداً لإرادة تخصيص ما يكفي من الوقت والعناية لمسألة تنمية قدراتهم، كانت المبالغ المخصصة للتدريب في المكاتب الميدانية زهيدة لدرجة استحالة معها تماماً الاستفادة منها بطريقة تحقق الفعالية من حيث التكلفة أو تكافؤ الفرص. وبالتالي، قررت بعض المكاتب تخصيص المبالغ المتاحة لها حصراً لدورات محدودة في اللغات للموظفين الدوليين. ومن الواضح أنه ينبغي إعارة مزيد من الأولوية للاحتياجات المتصلة بالتدريب على الصعيد الميداني.

زاي - ممارسة السلطة المفوضة

٣٠- أشارت بعثات التفتيش مراراً وتكراراً إلى أن ممثلي أو رؤساء المكاتب الميدانية والمكاتب الفرعية أُسندت إليهم مسؤوليات مالية ومسؤوليات إدارة الموارد البشرية دون أن يتلقوا ما يكفي من التدريب أو دون الوسائل اللازمة لأداء هذه المسؤوليات. كما أن انتقال السلطة بقدر أكبر من الممثلين إلى رؤساء المكاتب الميدانية والفرعية، ثم من هؤلاء إلى موظفين آخرين، لم يجر في أحيان كثيرة بطريقة تكفل تلقي الموظفين الذين فوّضت إليهم السلطة لقدرة جيد من المعلومات أو التوجيهات. واكتشفت بعثات التفتيش حالات كان فيها الممثلون يجهلون النطاق الكامل للسلطة المخولة لهم أو يمارسونها دون أن يتلقوا ما يكفي من التدريب أو بطريقة خاصة بهم. وقدم عدد قليل جداً من الممثلين تعليمات مكتوبة بشأن التفويض لمروسيهم.

حاء - مدونة السلوك

٣١- قُدمت مدونة السلوك إلى الموظفين في جميع المكاتب من خلال دورات نُظمت لذلك الغرض وقطع معظمها كذلك أشواطاً في عقد جلسات للتذكير بها. وطلب إلى المعنيين الجدد توقيع المدونة رغم أن مكاتب عديدة لم يمكنها أن تتيح لهم - عقب التعيين مباشرة - الوسائل والفرصة للاطلاع على جميع أحكامها. وخلصت بعثات التفتيش إلى أن المكاتب لم تضع كلها مدونة السلوك رهن التصرف الكامل للموظفين واللاجئين. كما كشفت عمليات التفتيش عن وجود جهل عام بسياسات المفوضية فيما يتعلق بتضارب المصالح في مكان العمل كما وردت في مدونة السلوك.

٣٢- كما أن بعثات التفتيش اكتشفت أن نسبة مئوية ضئيلة من الموظفين (١٥-٢٠ في المائة) لديهم شك في أن استحداث مدونة السلوك أحدث فرقاً هاماً؛ وقد قدم بعضهم أمثلة لانتهاكات أو سلوكيات غير أخلاقية (حقيقية أو متخيلة) لم يعالجها الممثلون، بل إنهم لم يُبلغوا بها. وبالإضافة إلى ذلك، أشارت نسبة مئوية أكبر من الموظفين (نحو ٣٠ في المائة) إلى أنهم لم يكونوا على علم بكيفية الإبلاغ عن السلوك غير اللائق.

طاء - العلاقات بين الموظفين وآليات التشاور

٣٣- كان لدى ما يقل عن نصف المكاتب التي شملها التفتيش هيئات تمثيلية للموظفين منشأة كما ينبغي. وبالنظر إلى أن ما يربو على ٧٠ في المائة من مجموع موظفي المفوضية يعملون في الميدان، قد يستثنى عدد كبير منهم من المشاركة الفعالة في المشاورات المتعلقة بإدارة شؤون الموظفين بشأن المسائل التي تمس صالحهم.

ياء - أفضل الممارسات

٣٤- تشمل الإجراءات المعتادة لبعثات التفتيش كذلك البحث عن أفضل الممارسات والنهج الابتكارية بغرض استخلاص الدروس منها وتيسير نشرها. وقد جرى تحديد عدد منها خلال الفترة المشمولة بالتقرير وتسليط الضوء عليها في تقارير كل بعثة تفتيش على حدة. ولم تساهم هذه الممارسات في تحسين كفاءات الموظفين وأدائهم في عدد من المجالات فحسب، بل حسنت أيضاً عملية إيصال خدمات المفوضية إلى المستفيدين منها. وفي حين أن الجهود جارية لتجميع هذه الممارسات بشكل منهجي، فإن بعض الأمثلة ترد أدناه.

٣٥- في بنن، ينظم رؤساء وحدات (البرامج والحماية) العاملة هناك جلسات تدريبية أسبوعية لفائدة جميع الموظفين. وتهدف هذه الجلسات إلى زيادة الوعي العام بسياسات المكتب واستراتيجياته ومبادئه التوجيهية وقواعده وتتيح للموظفين فرصاً للتعلم بطريقة غير نظامية وتعزز في نفس الوقت روح التأزر واعتماد نهج متكامل داخل المكتب. وأجري "استقصاء لدى ارتياح العملاء" بقصد معالجة شكاوى الشركاء والأشخاص الذين يعينهم الأمر المتعلقة بخدمات الاستقبال وإسداء المشورة في المكتب الإقليمي. وتوخى هذا الاستقصاء الذي أُجري عن طريق استبيانات سرية وُزعت على طالبي اللجوء واللاجئين في مكتب الاستقبال الحصول على تعليقاتهم على نوعية الخدمات التي تقدمها المفوضية في بنن فضلاً عن اقتراحاتهم لتحسينها. وقد أكد العديد من الشركاء واللاجئين لفريق التفتيش أن خدمات الاستقبال وإسداء المشورة عرفت تحسناً هاماً.

٣٦- وفي كولومبيا، طورت المفوضية قاعدة بيانات لتوجيه الموظفين الميدانيين وتعزيز الانسجام في الطريقة التي يضطلعون بها بتدخلات الحماية التي يقومون بها. وتضمن هذه القاعدة وجود ذاكرة مؤسسية وتقدم في نفس الوقت إرشادات للموظفين وتشكل إلى جانب ذلك مصدراً للمعلومات المتعلقة بالبلد الأصلي وذلك من خلال وسائل منها إصدار نشرات منتظمة عما يستجد بخصوص المرشدين داخلياً وغير ذلك من التطورات في مجال حقوق الإنسان ثبتت فائدتها الكبرى للمكاتب الموجودة في البلدان المستقبلية لطالبي اللجوء الكولومبيين.

٣٧- وفي غامبيا، أعدت المفوضية دليلاً خصيصاً لموظفي الأمن المتمركزين خارج مكتبها. ويوضح دور الحماية المنوط بالمفوضية ومسؤولياتها وبيّن معايير السلوك بلغة يسيرة الفهم. وقد ساعد هذا الأمر على ضمان فهم حراس الأمن لولاية المفوضية وتصرفهم وفقها وبالتالي معاملتهم بالشكل اللائق للأشخاص الذين يقبلون على المكتب ممن يحظون باهتمامه إذ هم أول نقطة اتصال بالنسبة لهم.

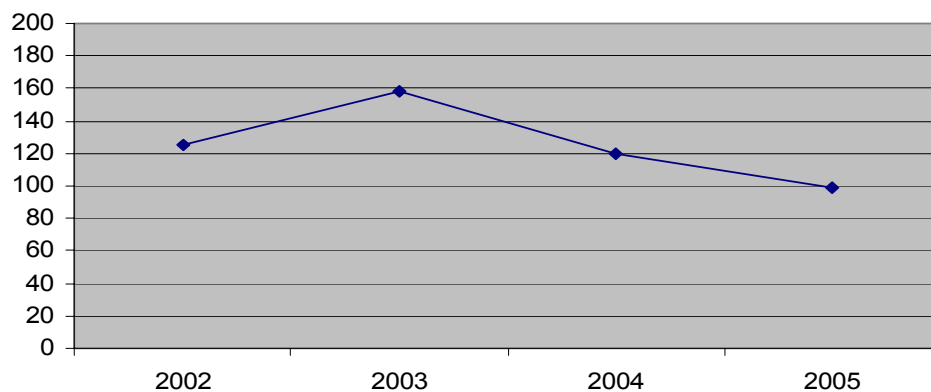
ثالثاً - التحقيقات

٣٨- يبقى التحقيق في ما قد يأتيه موظفو المفوضية من سوء السلوك من بين الوظائف الحيوية لمكتب المفتش العام. ومنذ إنشائه في عام ١٩٩٧ وإنشاء وحدة التحقيق لاحقاً في عام ٢٠٠٢، شهدت قدرته على إجراء التحقيقات تحسناً هاماً. وباحتلاله موقعاً أكثر رسوخاً في المنظمة وازدياد خبرته في معالجة الحالات المعقدة وتحسينه المتواصل لمعايير الإجراءات تماشياً مع أفضل الممارسات المقبولة دولياً، يزداد أدائه في إجراء التحقيقات فعاليةً.

٣٩- وتشكل وحدة التحقيق التابعة للمكتب من رئيس وأربعة موظفين من كبار المحققين (أنشئت وظيفة أحدهم في عام ٢٠٠٥) ومحقق مساعد من فئة الموظفين الفنيين المبتدئين ومعاون تحقيق وكاتب تحقيق.

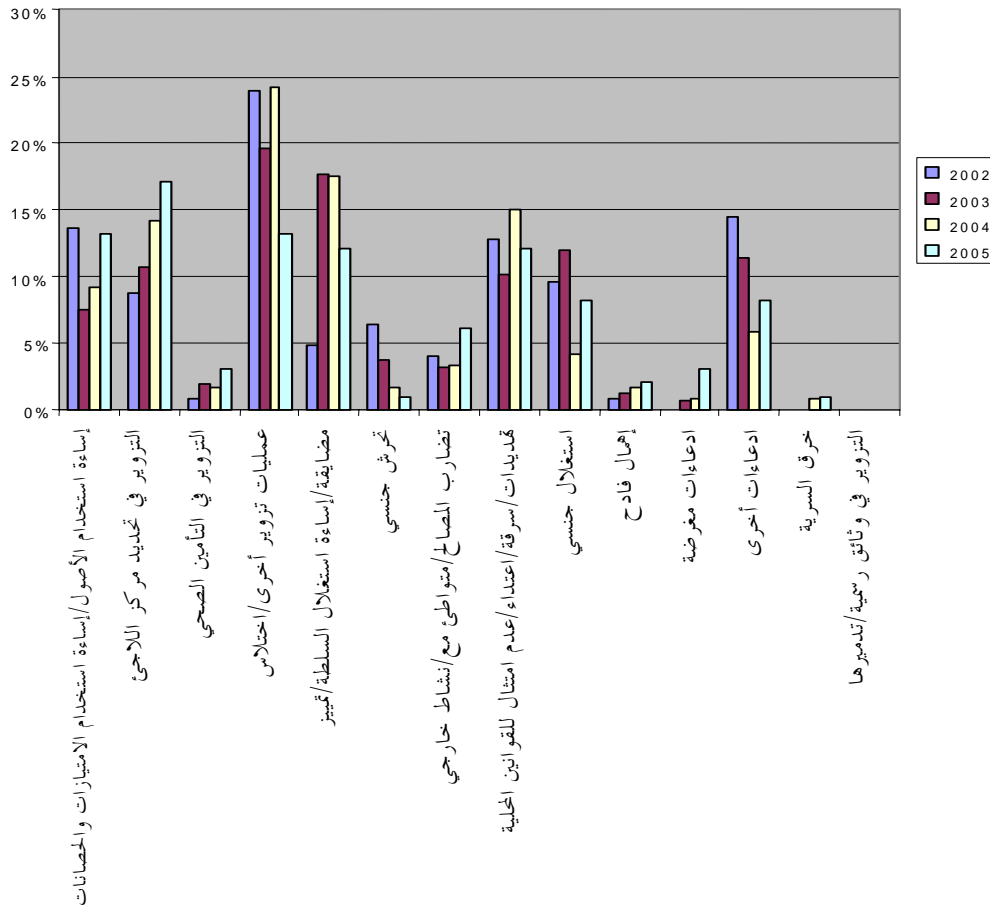
٤٠- وانخفض الكم السنوي للتحقيقات فيما يخص التقارير المتعلقة باحتمال سوء السلوك بنحو ١٧ في المائة مقارنةً بالسنة السابقة. وخلال نفس الفترة، أدت الجهود الرامية إلى تصفية ما تراكم من القضايا إلى تقليص العدد الإجمالي للقضايا المتبقية من السنوات السابقة إلى واحدة من عام ٢٠٠٣ وخمسة من عام ٢٠٠٤.

عدد الشكاوى



٤١- ولا يزال مكتب المفتش العام يحقق في مجموعة واسعة ومتنوعة من حالات سوء السلوك المحتملة تشمل إساءة استخدام الأصول المالية، والتزوير المتصل بتحديد مركز اللاجئ وإعادة التوطين، والاختلاس وإساءة استخدام السلطة تشكل ما يناهز ٥٠ في المائة من القضايا التي يجري التحقيق فيها. وتحال القضايا التي ترد على المكتب والتي تقع خارج نطاق صلاحيته مباشرةً إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وقد تم إحالة ثلاث قضايا من هذا النوع خلال الفترة التي يشملها التقرير.

فئات البلاغات



٤٢- وما زالت التقارير المتعلقة بسوء السلوك المحتمل الذي يمس المستفيدين من خدمات المفوضية أو مجتمعاتهم تخضع للتحقيق على سبيل الأولوية. ويشمل هذا النوع من القضايا التزوير المتصل بتحديد مركز اللاجئ وإعادة التوطين، وحالات الاستغلال الجنسي. وتوضح حالتان تتعلقان باحتمال تزوير وثائق تتصل بإعادة التوطين يجري التحقيق فيهما وقت كتابة هذا التقرير، وقعت إحداها في أفريقيا والأخرى في منطقة آسيا، التحديات التي يواجهها مكتب المفتش العام في إجراء التحقيقات. وتطبع هاتين القضيتين بعض العوامل المشتركة، ومنها وجود وسيط خارجي، وتنظيم إجرامي محلي، وموظفون في المفوضية لم يُكشَف عن هويتهم ينتمون إلى ذلك التنظيم، وكم هائل ومعقد من حالات إعادة التوطين.

٤٣- وقد طرح تحديد المتواطئين داخل المفوضية تحديات صعبة. ولم تحقق المحاولات الرامية إلى تحديد الجناة عن طريق إجراء اتصالات بالوسطاء والجماعة التي وقعت ضحية للتزوير إلا نجاحاً جزئياً نظراً لعوامل منها الأمن الشخصي والطابع الملتبس للوساطة في مسألة إعادة التوطين وحالة الإجماع المرتبط بصفة عامة بهذا النوع من التزوير.

٤٤- ويدل التعقيد المتزايد للتحقيقات في هذا المجال على أن الجهود التي بُذلت نجحت في الحد من حدوث النوع الأبسط من محاولات التزوير المتصل بإعادة التوطين، وذلك بمعاينة المسؤولين عنها وردع غيرهم. وتركز التحقيقات بشكل متزايد على القضايا الأعد المتعلقة بالجناة المتعنتين.

٤٥- وقد أسفر تحقيق هام جارٍ في قضية تزوير متصل بمسألة إعادة التوطين خلال الفترة التي يشملها التقرير عن فصل شخص يحمل عقد خدمة وهو (موظف لا ينتمي إلى ملاك موظفي المفوضية وفترته لها وكالة أخرى تابعة للأمم المتحدة). وتصدر الإشارة أيضاً إلى أن الدلائل التي تكشف أثناء هذا التحقيق فضحت حوادث تزوير أخرى فيما يتعلق بإعادة التوطين لا علاقة لها بالقضية قيد التحقيق.

٤٦- ولاحظ مكتب المفتش العام أن القضاء التام على التزوير المتصل بإعادة التوطين يستلزم التعاون الحثيث بين شعبة خدمات الحماية الدولية والمكتب الإقليمي المعني فور نشوء تنظيم إجرامي. وفي عدد من الحالات، طلب مكتب المفتش العام أيضاً هذا النوع من التعاون لضمان استتباع النتائج المتوخاة عن التحقيق بجهود منع صارمة.

٤٧- وفيما يتعلق بالاستغلال الجنسي، لم يجر التحقيق إلا في قضيتين خلال الفترة التي يشملها التقرير. وتعلقت القضية الأولى بعلاقة موظف مع عائدة مشكوك في سنّها الحقيقي أقر بإقامتها. وتمثلت القضية الثانية التي تم التحقيق فيها في محاولة التحرش الجنسي بطفل وأدت إلى طرد الموظف فوراً. وبما أنه لم يجر إلا تحقيقان في حوادث الاستغلال الجنسي خلال هذه الفترة، يتبين أن نسبة حدوث هذا النوع من سوء السلوك آخذة في التراجع. ويعزى هذا جزئياً إلى مدونة السلوك، ولا سيما جلسات التذكير بها التي تُعقد بشكل دوري على صعيد المنظمة بأكملها.

٤٨- يتواصل التزوير فيما يتعلق ببرنامج التأمين الصحي الخاص بالموظفين المحليين رغم التغييرات الإجرائية التي أعقبت تقريراً عن الآثار الإدارية أعده مكتب المفتش العام. ومع أن نسبة حدوث التزوير على ما يبدو انخفضت، فإن طبيعته لم تتغير. ورغم أن القضاء التام عليه سيبقى على الدوام أمراً عسيراً، فإن مكتب المفتش العام لاحظ أن الحالات المزمّنة والمتكررة من التزوير المتصل ببرنامج التأمين الصحي يمكن تقليصها بقدر هائل.

٤٩- وإجمالاً، يبدو أن حالات سوء السلوك المتكررة، وهي تلك التي يتكرر فيها ارتكاب نفس النوع من الجرم من قبل عدد من الأشخاص في نفس المكان، آخذة في الانخفاض. ويعود هذا الأمر إلى الأثر الردعي للتحقيقات والإجراءات التأديبية إلى جانب تحسن الإجراءات. وبما أن العدد الإجمالي للتحقيقات لم ينخفض كثيراً، فإن هذا الاتجاه يعكس أيضاً تحولاً إلى الحالات التي تنشأ عن ظروف فريدة من نوعها.

٥٠- كما أن دمج مهام التحقيق أفضى إلى زيادة مشاركة مكتب المفتش العام في وضع السياسات وفي إسداء المشورة عندما يتعلق الأمر بمهام أخرى من قبيل الوساطة. فقد ساهم، على سبيل المثال، مساهمة هامة في وضع وتنفيذ السياسات والإجراءات المتعلقة بمعالجة حالات التحرش الجنسي. وقليلة هي الحالات من هذا القبيل التي

تجري معالجتها عبر العملية غير الرسمية أو يُبلغ عنها المكتب، وهو ما يدعو إلى القلق من أن عناصر السياسات والإجراءات القائمة قد تكون السبب في العزوف عن تقديم شكاوى من هذا النوع. وقد رفعت مشاركة المكتب في هذا المجال الوعي بأن التركيز في الوقت الراهن على توفير بدائل للإبلاغ عن سوء السلوك، مثل التوسط غير الرسمي في قضية التحرش الجنسي، قد يربك الضحايا بل ويشيئهم عن تقديم شكاواهم.

٥١- ويزيد نظام العدالة الداخلية من تعقيد التحقيقات ويفرض قدراً أكبر من المتطلبات على عملية التحقيق. وتتوقع اللجنة التأديبية المشتركة على نحو متزايد من المحققين أن يقدموا شهادات صادرة عن خبراء تخضع بعدئذٍ للتحقيق أثناء عملية المراجعة. وعلاوة على ذلك، حددت قرارات المحكمة الإدارية للأمم المتحدة التي صدرت مؤخراً شروطاً إضافية لإجراء التحقيقات، وتشمل عناصر من قبيل الحق في مواجهة الشهود والحق في استشارة محام ما كان يجري العمل بها سابقاً إلا بعد أن تُوجه تهمة سوء السلوك للموظف من قبل شعبة إدارة الموارد البشرية. وقد استدعت هذه المتطلبات توسيع نطاق أساليب التحقيق وإجراءاته.

٥٢- ويتعاون مكتب المفتش العام أيضاً مع المؤسسات الوطنية للمتابعة في القضايا الجنائية و/أو يقدم لها الدعم. ويوجد لدى المكتب خلال الفترة المشمولة بالتقرير خمس قضايا منفصلة تتطلب التنسيق مع السلطات المحلية لإنفاذ القانون. وفي الحالات التي يكون فيها السلوك قيد التحقيق ذا طابع إجرامي، يتحتم التعاون مع السلطات المحلية للاستفادة من قدرة وكالات إنفاذ القانون على جمع بعض الأدلة ولضمان المتابعة المحلية الفعالة للمتهمين. ورغم عدم حدوث أي زيادة واضحة في وتيرة السلوك الإجرامي، تم وضع أساليب التحقيق الكفيلة بتيسير التنسيق مع السلطات المحلية. ويشمل هذا الأمر إنشاء نظام للوثائق المتداولة داخل المفوضية مع الحرص الواجب على حرمة سجلاتها، وجعل الموظفين مهيين لاحتمال الإدلاء بشهادات، والتواصل مع السلطات المحلية.

٥٣- وبغرض الاستفادة الفعالة من الموارد المتاحة، واصل مكتب المفتش العام جهوده من أجل تعزيز القدرة على إجراء التحقيقات بتدريب ٨٠ موظفاً من موظفي المفوضية في إطار برنامج تعليم التحقيق في عام ٢٠٠٥. ويعتمد المكتب الآن على قائمة من موظفين مديريين على إجراءات التحقيق؛ ويدعم هؤلاء بنشاط التحقيقات بطرق مختلفة، منها تقصي الحقائق على الصعيد المحلي وأخذ الأقوال وإجراء الاستجوابات. وإن المكتب مسرور بما يلقاه من تعاون إيجابي من مكاتب المفوضية في تيسير مشاركة موظفيها في التحقيقات. ومن المتوقع أن يدعم الموظفون المسجلون في قائمة برنامج تعليم التحقيق وحدة التحقيق على نحو متزايد. كما أن الوفورات الهامة في التكاليف التي تحققت بفضل هذا الترتيب ستساهم في التخفيف من إجراءات التقشف التي اضطر المكتب لاتخاذها خلال هذه الفترة.

٥٤- وينبغي الإشارة إلى أن التحقيقات الأشد تعقيداً عادةً ما تفرض عبئاً غير منتظر على موظفي المكاتب الميدانية. وفي حالة التزوير المتصل بإعادة التوطين، على سبيل المثال، تقع مسؤولية توحي مزيد من الحرص لاكتشاف حدوثه على المكتب المتضرر. ومن شأن هذا الأمر أن يسبب تداخلاً بين التحقيقات والمهام العادية المنوطة بالمكتب، وبخاصة في مجال منع التزوير المتصل بإعادة التوطين. ومع ذلك، تلقى التحقيقات الدعم على صعيد المنظمة بأكملها، ولا سيما من ممثليها في الميدان.

٥٥- ولقد وضع نضج الأداء في إجراء التحقيقات المفوضية في موقع ريادي في هذا المجال حيث تلتبس منها منظمات دولية أخرى في كثير من الأحيان المشورة و/أو المساعدة في معالجة التحقيقات الصعبة أو المسائل الأخرى

المتصلة بإجراءاتها للتحقيقات. وبالإضافة إلى ذلك، طوّر مكتب المفتش العام تعاونه مع وكالات من قبيل المكتب الأوروبي لمكافحة التزوير بغرض معالجة ما قد يقوم به الشركاء في التنفيذ من تزوير.

خامساً - التحريات

٥٦ - يشمل الجزء الثالث من مهمة الرقابة المنوطة بمكتب المفتش العام إجراء تحريات خاصة. وتُجرى عندما يسبب اعتداء على موظفي المفوضية أو عملياتها أو مبانيها قتلى أو إصابات خطيرة أو دماراً هائلاً للمفوضية. وبمقتضى هذا الفصل، يجوز للمفوض السامي كذلك أن يلتمس من مكتب المفتش العام إجراء تحريات في أنواع أخرى من الحوادث أو فحصها إذا كانت تشكل خطراً على المسؤوليات أو المصالح أو العمليات التي تشملها ولاية المفوضية.

٥٧ - وفي إطار هذا البند، أجرى مكتب المفتش العام خلال هذه الفترة استعراضاً للكيفية التي عاجلت بها المفوضية الوضع الذي أدى إلى الأحداث المأساوية التي حصلت قرب مكتبها في القاهرة في ٢٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. وقد ركّز هذا الاستعراض الذي تم إجراؤه بطلب من المفوض السامي على وصف وتقييم إدارة المفوضية لهذا الوضع الخاص.

٥٨ - كما أن مكتب المفتش العام أجرى تحرياً مخصصاً في الاعتداء الذي شُنَّ على مبنى المفوضية في بي في السودان في ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٦، والذي أسفر عن وفاة موظف وحارس محلي وإصابة حارس آخر بجروح غير قاتلة جراء إطلاق الرصاص. وقد حدد التحري تسلسل الأحداث التي أدت إلى هذه الخسائر والسياق الذي جرت فيه. وبعد تحليل الإجراءات والقرارات التي اتخذت داخل المفوضية قبل الأحداث وأثناءها وبعدها، تسنى للمكتب صياغة مجموعة من التوصيات الرامية إلى إدخال تحسينات على الممارسات الحالية.

٥٩ - وتم إجراء تحرّ مخصص ثالث خلال الفترة التي يشملها التقرير لتحديد الظروف التي جرت فيها المفاوضات بشأن مذكرة التفاهم بين المفوضية واللجنة السودانية للاجئين وصياغتها وإبرامها. كما قيم التحري فعالية وسائل المراقبة الإشرافية وكفايتها وقدم توصيات تبعاً لذلك.

٦٠ - وترد النتائج التي تخلص إليها التحريات المخصصة في تقارير سرية تُقدّم إلى المفوض السامي الذي يسند بعدئذ إلى المديرين المعنيين مهمات المتابعة الملائمة.