



## 方案和协调委员会

第六十届会议

组织会议，2020年4月16日

实质性会议，2020年6月1日至26日\*

临时议程\*\*项目3(b)

方案问题：评价

关于联合国难民事务高级专员公署方案评价所提建议的三年  
度审查

## 内部监督事务厅的报告

## 摘要

本报告依据方案和协调委员会第二十二届会议所作决定提交，即在委员会决定认可内部监督事务厅(监督厅)的建议三年后，审查这些建议的执行情况(A/37/38, 第362段)。本次三年度审查确定了监督厅对联合国难民事务高级专员公署(难民署)进行方案评价后提出的五项建议在多大程度上得到了执行。

2017年对难民署的评价侧重于难民署在难民和寻求庇护者登记方面的作用，提出了五项重要建议。监督厅认为，所有五项建议都得到了执行。

在建议1中，监督厅请难民署更新、完善和加强其登记政策和准则。对此，难民署于2018年发布了在线《登记和身份管理指南》，取代或替代了建议中提到的与登记有关材料。难民署还发布了新的保护指南和在线保护资源工具包。监督厅认为这项建议已得到执行，但注意到，在三年度审查之时，在线指南八个模块中的一个模块尚未最后敲定。

在建议2中，监督厅请难民署查明登记覆盖率低的国家业务行动和存在准入障碍的原因，并阐明消除这些障碍的战略。为执行这项建议，难民署利用设在区

\* 实质性会议的日期是暂定的。

\*\* E/AC.51/2020/1。



域办事处的高级登记和身份管理干事网络，对登记覆盖率较低的国家进行监测，并就如何消除障碍提出建议。此外，难民署的两个主要内部变革进程将增强其识别和应对这些挑战的能力。首先，区域化进程使各区域局有更多余地来收集和分析数据，包括登记数据，并在国家一级采取应对行动。根据数据转换战略，在这些局内设立了新的单位来管理和使用整个难民署收集的所有此类数据。监督厅认为这项建议已得到执行。

在建议 3 中，监督厅请难民署完成开发并加快推出其最新版本的信息技术案例管理工具，即个人信息系统第四版。预计将在 2020 年底完成向所有国家行动推出，等待根据行动要求和用户反馈进行最后修订。由于预期将在 2020 年底之前推出更新后的系统，监督厅认为这项建议已得到执行。

在建议 4 中，监督厅请难民署确定哪些登记数据元素最能加强与其合作伙伴的共同工作。对此，难民署已采取步骤，通过个别协议、倡议和模板，加强与外部各方共享登记数据的能力。监督厅认为这项建议已得到执行。

在建议 5 中，监督厅请难民署增加根据与登记有关的目标进行报告的行动数量。难民署在与登记有关的关键战略优先事项的行动报告方面取得了进展，并改进了这些报告的覆盖面。难民署已采取措施提高数据质量，并正在制定新的成果管理制框架，以确定总体可计量的成果领域、硬性指标和针对具体国家的成果链，从而使报告更加全面丰富，反映登记工作的落实情况。

## 一. 引言

1. 方案和协调委员会 2017 年第五十七届会议审议了内部监督事务厅(监督厅)关于联合国难民事务高级专员公署(难民署)的评价的报告(E/AC.51/2017/10)。
2. 委员会对该报告表示赞赏, 并建议大会核可报告第 61 段所载的五项建议。
3. 在本次三年度审查中, 监督厅审查了其评价报告所载五项建议的执行情况。评定认为所有五项建议均已得到执行。
4. 这次三年度审查的方法包括:
  - (a) 审查和分析通过监督厅建议数据库监测的各项建议执行情况的双年度进度报告;
  - (b) 分析难民署提供的关于建议所涉各种议题的相关信息、文件和报告;
  - (c) 与难民署工作人员进行电话访谈。
5. 监督厅在评估中还考虑到了难民署更广泛的内部变革进程, 包括进行旨在下放权力和实现业务区域化的组织结构调整、执行经修订的数据管理战略(ES/2019/07)以及制定新的成果管理制框架。前两个进程于 2019 年开始, 后一个进程是在 2017 年监督厅报告完成后不久开始的。
6. 本报告纳入了在起草过程中收到的难民署的评论意见。向难民署提供了报告最后草稿征求其最后意见, 这些意见载于附件。监督厅对难民署在报告编写过程中给予的合作表示感谢。

## 二. 结果

### 建议 1

#### 更新、完善和加强登记政策和准则

7. 建议 1 的内容如下:

为保持最近提高相关性、实效和效率举措的势头, 难民署应:

1. 更新 2003 年《登记手册》及相关政策/准则, 以最大限度地确保各项业务的一致性;
2. 完成“身份管理质量倡议”规范;
3. 对难民署各项业务并在东道国政府和其他伙伴中, 加强“难民署关注对象个人数据保护政策”的逐步执行, 包括制订相关指南和开办培训, 解决数据保护和难民同意问题。

指标: (a) 更新手册; (b) 完成“身份管理质量倡议”规范; (c) 制订数据保护业务指南; (d) 证明(a)-(c)项得到推动、执行和使用并产生覆盖。

8. 难民署在 2018 年发布了在线《登记和身份管理指南》，取代了 2003 年的《登记手册》，并取代了“身份管理质量倡议”的完成。2019 年最后一个季度，难民署为所有 7 个区域局和总部的 330 名工作人员举办了关于该指南的网播研讨会。《指南》包含八个模块(每个模块都有便于用户访问的可点击目录)和一个附件，还载有几个与登记有关的表格和模板。为证明难民署致力于确保其登记政策和做法在不同情况下保持一致，受访的工作人员重点强调了指南中关于与各国政府和其他伙伴合作的模块 2，其中介绍了进行登记的不同情况。由于在审查之时这一模块尚未在线提供，难民署与监督厅分享了草稿。

9. 2017 年以来，难民署采取了一系列举措来加强数据保护。2017 年 7 月，向国际保护事务司指派了一名高级数据保护干事。2018 年 8 月，难民署发布了在线《难民署关注对象个人数据保护指导意见》，协助其工作人员适用和解释“难民署关注对象个人数据保护政策”。难民署还与业务伙伴和执行伙伴签订了经修订的数据共享协议和项目伙伴关系协议。这些文件是在《指南》公布后起草或修订的，在难民署内联网上作为数据保护工具包提供。<sup>1</sup>

10. 基于上述情况，监督厅认为这项建议已得到执行。不过，监督厅指出，最后敲定并发布关于与各国政府和其他伙伴合作的模块 2 非常重要。

## 建议 2

### 确定登记覆盖率低的国家业务行动和存在准入障碍的原因

11. 建议 2 的内容如下：

按照任务规定并响应《2030 年可持续发展议程》“不让任何一个人掉队”的呼吁，难民署应：

1. 以循证方式，查明已知登记覆盖率低的国家业务行动，并在这些行动中查明造成准入障碍的根本原因及其对难民署其他任务(援助、保护和持久解决办法)的影响；
2. 若登记覆盖率低已产生负面影响，在每个业务行动内部阐明及时应对挑战的计划；
3. 在本报告数据的基础上，确定需要加强宣传工作的国家业务行动，确保在政府主导的登记工作中保护所有关注对象的人权，并在可行情况下开展宣传工作。

指标：(a) 以循证方式，在低覆盖率国家查明造成准入障碍的根本原因及其影响；(b) 确定应对国家具体挑战的计划；(c) 在可行情况下，确定优先程度

<sup>1</sup> 工具包包含以下内容：数据保护影响评估模板(2018 年 8 月修订)、数据共享/传输核对表(2018 年 8 月修订)、关于基本数据保护的问答(2018 年 9 月)、个人数据泄露通知表(2018 年 10 月)、项目合作伙伴协议附录 2(经修订的关于数据保护的 12 条，2019 年 3 月)、关于处理和保护关注对象个人数据的附件 F(2019 年 3 月)、附件 F 模板范本(2019 年 12 月)、关于附件 F 的常见问题(2019 年 12 月)、数据共享协议范本(2019 年 12 月)。

高的国家业务行动并开展宣传；(d) 证明(a)-(c)项得到推动、执行和使用并产生覆盖。

12. 受访的工作人员表示，2017 年以来，难民署利用设在区域办事处的高级登记和身份管理干事网络，对登记覆盖率低的国家进行监测，并提出建议。在年度全球战略优先事项进度报告中报告的全球战略优先事项“公平保护处理和文件”项下，各业务行动每年就指标“按个人登记的关注对象的百分比”进行报告，从而以循证方式系统地确定各国的登记覆盖面。

13. 难民署采取了额外步骤，通过两个正在开展的改革进程，即进一步下放业务权力和转变全球数据战略，解决建议 2 中提出的问题。2019 年 1 月，高级专员宣布，难民署将在意义深远的权力下放和区域化进程中，将其 7 个区域局转移到外地。各局局长将负责各自区域的战略决策和质量保证，接受总部的指导，并向国家业务行动提供业务支持。关于登记覆盖率低的问题，各局将有能力通过更系统的监测和分析(见下文第 14 段)来查明准入障碍，并有权采取应对行动。

14. 与此同时，难民署修订了全球数据战略，直接落实建议 2 的意图。最重要的是，每个区域局都有一个数据、身份管理和分析股；据受访工作人员说，在三年度审查之时，该股的初步招聘阶段接近完成。这些股将系统地监测登记覆盖面，协调数据系统开发，并指导在数据管理方面的国家业务行动。<sup>2</sup> 它们基于设在安曼的中东和北非局主任办公室的经验，除了对监督厅的评价外，还对难民署 2019 年 11 月进行的数据使用和信息管理内部评价作出回应。内部评价侧重于业务数据，但也考虑了与业务数据系统和流程有交叉的登记数据。此次评价在国家业务监测能力建设方面的结论与监督厅的结论相似。评价还建议难民署制定一项数据转换战略和路线图(于 2019 年 9 月发布)，以统一难民署的所有数据管理，无论是登记、成果监测数据还是人口统计数据。数据、身份管理和分析股将有能力监测和解决登记覆盖率低等问题。受访的工作人员强调，根据以前的安排，总部没有这样做的权力或授权。这些工作人员还设想，数据、身份管理和分析股将为更广泛的知识管理进程提供信息，不仅作为数据的储存库，而且作为工具、系统和最佳做法的储存库，可通过更精简的全球知识系统进行共享。

15. 基于上述情况，监督厅认为这项建议已执行完毕。难民署应进一步利用区域化和数据转换方面的变革举措，满足建议中关于监测、了解和解决登记覆盖率低问题的具体内容要求。

### 建议 3

#### 完成开发并加快推出个人信息系统第四版

16. 建议 3 的内容如下：

为提高下游流程使用的登记数据的准确性、质量和可靠性，难民署应完成开发并加快推出个人信息系统第四版(伙伴关系版)。

<sup>2</sup> 难民署，《2020-2025 年数据转换战略：支持保护和解决方案》(2019 年 9 月)。

指标：加快推出个人信息系统第四版，之后有证据表明新版系统登记数据的准确性和质量提高，个案管理更有实效。

17. 2019年1月，难民署按计划完成了个人信息系统第四版的开发。不过，该系统随后被取代，原因是出现了其他组织事项变更，必须对系统进行更多修改。难民署工作人员解释说，他们增加了涉及与人口登记和身份管理生态系统中其他工具的互操作性的新操作要求，并根据用户反馈进行了其他必要修改。

18. 即便如此，难民署加快了新版本的推出。自2018年2月起，难民署把在尽可能多的国家行动中加快推出系统列为优先事项，从37个行动350 000条个人记录扩大到截至2020年1月底的74个行动1 150万条记录(行动总数139个)，拥有5 100个用户。在个人信息系统目前登记的所有人员中，大约有三分之二现登记在第四版中。受访的难民署工作人员称，完成部署的目标日期是2020年第四季度。

19. 基于上述情况，同时基于更新后的系统将于2020年底前完成推出的预期，监督厅认为这项建议已执行。

#### 建议 4

##### 查明哪些登记数据元素最能加强与伙伴的共同工作

20. 建议 4 的内容如下：

难民署应同伙伴查明，哪些登记数据元素最能加强满足难民和寻求庇护者需求的共同工作。其后，应与主要伙伴密切协作，为这些数据元素以及对衡量机构间人道主义行动相关性、实效和效率至关重要的其他数据元素制订相关指标，并利用这些指标来衡量实效。

指标：确定对主要伙伴最有价值的登记数据元素，制订并监测指标。

21. 难民署已采取步骤，加强与外部各方共享登记数据的能力，为此与一些主要伙伴单独签署协议、开展举措。除了编制涉及数据共享和项目伙伴关系协议的文件(见第9段)以外，难民署还向监督厅提供了以下方面的更多文件：2018年9月，难民署和世界粮食计划署(粮食署)完成了一份数据共享增编，该增编提供了一个数据共享总框架。难民署和粮食署通过对国家行动进行联合实地访问，探索因地制宜的数据共享解决方案，加强了该增编。2019年9月，难民署和粮食署制定了业务协调工作计划，使两个机构能够以援助为目的共享个人数据。当月，难民署还在原则上商定了受影响人口的最低共同数据集，用于在共同现金报表互操作性工作流程框架下与一些伙伴共同提供援助。难民署还开发了数据传输平台，推出安全的重新安置门户网站，用于共享简历资料和生物鉴别信息。该项目由难民署与美利坚合众国在2019年共同发起，2020年将扩大到其他重新安置国家。

22. 基于上述情况，监督厅认为这项建议已执行。应酌情不断修订难民署成果管理制框架和数据管理战略，进一步加强数据共享协议和举措，以便使共享数据与更广泛的数据管理系统和相关指标相协调。

## 建议 5

### 增加根据与登记有关的目标进行报告的行动数量

23. 建议 5 的内容如下：

为加强和与登记有关的监测数据，使这些数据能够作为循证规划和决策的基础，得到更充分的利用，难民署应增加在“全球焦点观察”（或其他源于成果管理修订项目的适当平台）上根据与登记有关的目标进行报告的行动数量。

指标：进行报告的行动数量增加。

24. 难民署报告，在增加报告“按个人登记的关注对象的百分比”这一指标的行動数量方面取得进展。2018 年，该指标是整个难民署报告率最高的全球战略优先事项指标：在 139 个行动或人口组别中，有 100 个进行了报告，多于 2017 年的 91 个。在这 100 个中，76% 报告称至少登记了 90% 的关注对象，这是难民署认为可接受的最低登记率。这一达标比例也高于 2017 年，当时 70% 的行动报告达到了最低登记率。

25. 受访的难民署工作人员表示，整个难民署自 2017 年以来一直在修订成果管理制度，进一步落实了这项建议。修订旨在精简全球成果框架和规划流程，从而简化成果管理和报告。据工作人员称，修订工作将界定总体可计量的成果领域、硬性指标和针对具体国家的成果链，从而使报告更加全面丰富，反映登记工作的落实情况。工作人员表示，修订项目定于 2022 年年中完成。

26. 工作人员还指出，在实施修订项目的同时，采取了其他一些数据质量措施。自监督厅评价以来，难民署已要求各个行动在核查数据库之前以及核查结束后运行核查脚本，并使用模板报告数据质量。2018 年，在乌干达开展了有史以来最大规模的使用难民署工具的核查活动。在进行本三年度审查时，与个人信息系统第四版兼容的核查脚本版本正在开发中。《登记和身份管理指南》也广泛提及数据质量措施和流程。区域化进程和数据转换战略旨在给国家、区域和总部各级的数据收集、监测、存储和分析增添新的能力。

27. 基于上述情况，监督厅认为这项建议已执行。难民署应继续推进进展，将更广泛的成果管理制度改革同这项建议关于“加强与登记有关的监测数据，使这些数据能够作为循证规划和决策的基础”的具体措辞相挂钩。

## 三. 结论

28. 难民署提供了充分证据，证明它执行了方案评价提出的所有五项建议。就建议 3 而言，必须保持势头，以便在 2020 年完成个人信息系统第四版的推出。难民署已经证明，其高度重视评价报告查明的各项需求，即需要改进登记政策、指导、覆盖面、工具和数据。监督厅注意到，区域化进程、数据转换战略和新的成果管理制度框架有望减少各自为政现象，简化流程，加强监测、分析和数据管理能力，提高整个登记周期的总体相关性、实效和效率。

29. 根据文件记录或根据受访的难民署工作人员的报告,已经确定的早期积极变化迹象包括:中东和北非局数据、身份管理和分析股协助登记 500 多万难民;2018 年在乌干达开展了核查工作,增进了政府和人道主义界对所关切人口的了解,并确保提供保护建立了框架;2019 年 12 月 31 日,难民署和孟加拉国政府对大约 820 000 名罗兴亚难民开展联合登记工作,之后将联合开展连续登记活动;核查了土耳其境内 240 万名叙利亚难民和寻求庇护者,并对 114 000 多名新抵达人员进行了登记;在肯尼亚推出了个人信息系统第四版,用于协助核实 4 个营地 208 000 多人,并采集了大约 170 000 名 4 岁以上者的生物鉴别信息。

主管内部监督事务副秘书长

法图马塔·恩迪亚耶(签名)

2020 年 3 月



## 附件\*

## 联合国难民事务高级专员公署提出的评论意见

1. 感谢有机会就高级专员 2020 年 3 月 6 日收到的监督厅检查和评价司关于联合国难民事务高级专员公署 2017 年方案评价建议执行情况的报告草稿提出评论意见。
2. 监督厅侧重评价了难民署在难民和寻求庇护者登记方面的作用。在这方面，我们感谢监督厅检查和评价司对难民署这一非常重要的工作领域进行了及时和建设性的审查。
3. 当人们为躲避战争、迫害或暴力被迫逃离家园时，各国或难民署对他们进行登记是确保他们得到保护的第一步。因此，作为我们保护任务的核心，难民署一直在对世界各地的登记工作进行谨慎、战略性的投资，将其列为整体优先事项。
4. 2017 年三年度审查确认，难民署通过这些投资取得了长足进步，2020 年后续报告肯定了监督厅提出的所有五项战略建议均取得进展。
5. 尽管报告确认所有五项建议均已执行，但我们仍在不懈努力。难民署高兴地通知监督厅和方案和协调委员会，2019 年下半年，在监督厅对登记工作进行的评价和难民署近期完成的本机构数据工作战略评价的基础上，难民署启动了 2020-2025 年数据转换战略。
6. 该战略将进一步加强难民署在登记、保护和解决方案方面的工作。特别是创新的数字或电子登记将为加强互操作性铺平道路，从而为难民提供更好的保护和服务。
7. 最后，我要感谢你和监督厅评价工作人员通过评价难民署登记工作所作的贡献。

联合国难民事务高级专员

菲利波·格兰迪(签名)

---

\* 内部监督事务厅在本附件中列出了收到的联合国难民事务高级专员公署的评论意见全文。这一做法是根据大会第 64/263 号决议并遵循独立审计咨询委员会的建议确立的。