

استعراض السياسات والممارسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات
في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

إعداد

أيلين أ. كرونين
عائشة عفيفي

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١٨



الأمم المتحدة

استعراض السياسات والممارسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات
في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

إعداد

أيلين أ. كرونين
عائشة عفيفي

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة، جنيف، ٢٠١٨

فريق الاستعراض:

أيلين أ. كرونين، مفتشة في وحدة التفتيش المشتركة

عائشة عفيفي، مفتشة في وحدة التفتيش المشتركة

نمير شودري، موظف لشؤون التفتيش والتقييم، وحدة التفتيش المشتركة

إليسا بريكس، مساعد لشؤون البحوث، وحدة التفتيش المشتركة

كريمة أوكليلي، مساعدة لشؤون البحوث، وحدة التفتيش المشتركة

ديفيد إ. مارادياغا، خبير استشاري، تحليل البيانات

جون إمرسون، متدرب داخلي، وحدة التفتيش المشتركة

صدف عظيمي، متدرب داخلي، وحدة التفتيش المشتركة

تانهي ماني، متدرب داخلي، وحدة التفتيش المشتركة

موجز تنفيذي

استعراض السياسات والممارسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

JIU/REP/2018/4

أولاً - معلومات أساسية

أدرج الاستعراض الحالي في برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠١٧، بناءً على مقترح مقدم من منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة إلى الوحدة للنظر في فعالية السياسات والممارسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لضمان حصول المبلغين على المستويات الملائمة من الحماية، لا سيما فيما يخص الانتقام.

والإبلاغ عن المخالفات والحماية من الانتقام عنصران أساسيان من عناصر المساءلة والنزاهة في المنظمة؛ وعندما تكون الاستجابة غير كافية، أو تكون النظم ضعيفة يحجم الأفراد عن الإبلاغ عن سوء السلوك والمخالفات. وهذا يزيد من خطر الإضرار بسمعة المنظمة بشكل كبير وتقويض عملياتها.

وخلال السنوات القليلة الماضية، ظهرت حالات بارزة لمبلغين عن المخالفات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأصبحت متاحة للجمهور لأسباب مختلفة، منها الافتقار الملحوظ إلى إجراءات كافية في منظماتهم استجابة لبلاغاتهم الأولية عن سوء السلوك و/أو الانتقام.

وتشير هذه الحالات البارزة في منظومة الأمم المتحدة إلى سياسات وممارسات يبدو أنها لم تف بالمعايير العالية للمساءلة التي تتبناها هذه الكيانات. وبالتالي يركز هذا الاستعراض، الذي سيكون على نطاق المنظومة، على سياسات وعمليات وإجراءات الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات وحماية المبلغين من الانتقام.

وشمل الاستعراض تحليلاً لسياسات الحماية من الانتقام والردود على الاستبيانات والوثائق الأخرى التي جمعت من المنظمات الـ ٢٨ المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة؛ والمقابلات التي أجريت مع أكثر من ٤٠٠ من أصحاب المصلحة، بما في ذلك ١٧ من الأفراد الذين أبلغوا عن حالات سوء سلوك/مخالفات وانتقام؛ ومجموعات تركيز؛ ودراسة استقصائية عالمية للموظفين بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات، أجريت على نطاق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من أجل قياس التصورات. وفيما يلي النتائج والاستنتاجات الرئيسية للاستعراض، فضلاً عن ١١ توصية صادرة.

ثانياً - الممارسات الفضلى في مجال السياسات المكتوبة بشأن الإبلاغ عن المخالفات

استعرضت وحدة التفتيش المشتركة ٢٣ سياسة من سياسات الحماية من الانتقام (تشمل ٢٨ من منظمات الأمم المتحدة المشاركة) التي تكمل وتستند إلى السياسات الداخلية الأخرى المتعلقة بالإبلاغ عن سوء السلوك والمخالفات. وجاءت هذه السياسات المتعلقة بالحماية من الانتقام، في أغلب الأحيان، بصفتها استجابات مخصصة لحالات إبلاغ بارزة و/أو وُضعت استجابة لطلبات الدول الأعضاء. وبالتالي، تتسم السياسات الحالية المتعلقة بالحماية من الانتقام بالتضارب وقصور فعاليتها العملية، وغالباً ما تختلف من حيث نطاق الأنشطة والموظفون المشمولون وآليات الإبلاغ وقنواته، وعمليات وإجراءات التخفيف من دعاوى الانتقام والتعامل معها.

ولتحديد أوجه القصور هذه ومعالجتها، وُضعت معايير للممارسات الفضلى فيما يتعلق بالسياسات المكتوبة للحماية من الانتقام، وذلك بالتشاور مع خبير دولي في سياسات وممارسات الإبلاغ عن المخالفات يعمل لدى مؤسسة أكاديمية معتمدة. وشمل ذلك استخدام وثائق مرجعية لخبراء دوليين ومنظمات حكومية دولية ومنظمات غير حكومية وكيانات عامة وخاصة.

وتمخضت العملية عن خمسة معايير للممارسات الفضلى فيما يخص سياسات الحماية من الانتقام وهي: (أ) الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات؛ (ب) الحماية من الانتقام (ج) الدعم الإضافي المتاح للأشخاص الذين يبلغون عن سوء السلوك/المخالفات؛ (د) الاستعراض الأولي، وتسجيل سوء السلوك/المخالفات والتحقيق فيها، وبلاغات الانتقام؛ (هـ) قوة السياسة بشكل عام.

وتشمل المعايير الخمسة ٢٢ مؤشراً تُقيّم على أساسها سياسات المنظمات المشاركة. وتحققت كل منظمة من التقييم الذي حصلت عليه، وقدمت المنظمات المعترضة على التقييم وثائق إضافية للطعن فيه. وقد استعرضت جميع المعلومات الواردة بعناية، كما جرى تحديث بعض التقييمات.

المعيار ١: الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات

المعيار الأول للممارسات الفضلى في مجال السياسات المكتوبة المتعلقة بالحماية من الانتقام يشمل الظروف المواتية التي تشجع الموظفين على الإبلاغ عن سوء السلوك أو المخالفات. ولم تستوف سوى ثلاث منظمات جميع الشروط المنصوص عليها في هذا المعيار.

والإجراء الأوثق صلة بهذا المعيار هو مساءلة الرئيس التنفيذي للمنظمة. وفي هذا الصدد، توصي المفتشتان بأن تعتمد الهيئات التشريعية بحلول عام ٢٠٢٠ تدابير للتأكد من أن جميع السياسات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام تحدد القنوات والطرائق المناسبة، مثل لجان الرقابة المستقلة، للإبلاغ والتحقيق في الادعاءات الموجهة ضد الرئيس التنفيذي للمنظمة، وكذلك ضد أي وظائف أخرى قد تنطوي على تضارب مصالح محتمل في التعامل مع هذه القضايا (التوصية ١).

المعيار ٢: الحماية من الانتقام

يشمل هذا المعيار الآليات والعمليات المحددة في السياسة المكتوبة، والتي تجعل الشخص يشعر بالأمان عند الإبلاغ عن الانتقام (لتشجيع الإبلاغ المبكر عن سوء السلوك/المخالفات)، ولكي يحصل هذا الشخص على الحماية الواجبة. وهذه الأحكام أساسية لتعزيز ثقافة المساءلة في المنظمة، لأن الخوف من الانتقام هو واحد من الروادع الرئيسية العديدة للمبلغين عن المخالفات. وقد استوفت جميع المنظمات المؤشرات الخاصة بهذا المعيار إما كلياً أو جزئياً.

المعيار ٣: تقديم الدعم للمبلغين

يحتاج مقدمو الشكاوى إلى الدعم والتوجيه في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات أو الانتقام، وذلك بسبب ما يتصل بذلك من مخاطر على المستقبل الوظيفي و/أو السلامة الشخصية و/أو الرفاه الاجتماعي والشخصي. ولم تستوف سوى أربع منظمات جميع المؤشرات الثلاثة المنصوص عليها في هذا المعيار.

ومن أوجه القصور الكبيرة في نظام حماية المبلغين عن المخالفات في كثير من المنظمات عدم وجود آلية خارجية مستقلة للتعامل مع الطعون في حالة عدم البت في دعوى انتقام ظاهرة الواجهة. وبدون آلية طعون يكون مكتب الأخلاقيات قد مُنح دوراً فعلياً لا يُحسد عليه، وهو أداء دور المحكم النهائي بشأن مسائل بالغة الحساسية يمكن أن تربك بدرجة كبيرة حياة المبلغين المهنية والشخصية، وقد تنطوي أيضاً على مخاطر كبيرة تتعلق بسمعة المنظمة.

والحاجة إلى الضوابط والموازن الإضافية التي تتيحها آليات الطعون تدعمها بيانات المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، التي حكمت لصالح مقدمي الشكاوى في ٦٦ في المائة من الدعاوى المتعلقة بالانتقام، وجميعها وردت من منظمات تفتقر إلى آليات مستقلة للطعون.

وتوصي المفتشتان مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، التي ليست لديها آليات خارجية ومستقلة تنظر في الطعون في حالة عدم البت في دعوى انتقام ظاهرة الواجهة، بأن يكلف الرئيس التنفيذي للمؤسسة المعنية

المكتب المعني بوضع خيارات مناسبة، بحلول عام ٢٠٢٠، لمعالجة هذا القصور لينظر فيها الرئيس في الوقت المناسب، وعرض أي آليات وعمليات متفق عليها في تحديث سياسات الحماية من الانتقام (التوصية ٢).

المعيار ٤: الاستعراض الأولي، وتسجيل حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام والتحقيق فيها

يُستخدم المعيار ٤ لتقييم ما إذا كانت نظم تسجيل حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام واضحة في السياسة المكتوبة، وما إذا كانت الإجراءات المناسبة للتعامل مع القضايا والتحقيق فيها محددة، والأطر الزمنية شفافة. وقد استوفت منظمة واحدة فقط جميع المؤشرات، وتخلفت معظم المنظمات عن تسجيل البلاغات بشكل منهجي، ولم تكن لها أطر زمنية واضحة للاستعراض والتحقيق الأوليين في بلاغات سوء السلوك، ولا أحكام بشأن الإحالة الخارجية للتحقيقات المتعلقة بسوء السلوك.

المعيار ٥: وضوح السياسة بشكل عام

يشمل المعيار ٥ أساسيات السياسة المكتوبة بصورة جيدة، ويُستخدم لتقييم ما إذا كانت السياسة واضحة وسهلة الفهم، ويجري استعراضها وتحديثها مع مرور الوقت ويمكن الاطلاع عليها. وعلى الرغم من أن جميع السياسات تشتمل على واجب الإبلاغ، وتتضمن تعاريف واضحة للمصطلحات ذات الصلة، فإن معظم المنظمات لا تستوفي بصورة كاملة متطلبات المؤشرات الأخرى، بما في ذلك إنشاء آليات لاستعراض وتنقيح السياسة، وحصر السياسة في وثيقة واحدة يسهل الوصول إليها في صفحة المنظمة على شبكة الإنترنت، واستخدام أمثلة لمساعدة الموظفين في فهم متى وكيف تنطبق السياسات.

الاستنتاجات المستخلصة من استعراض السياسات المكتوبة وسبيل المضي قدماً

في حين أن بعض سياسات الحماية من الانتقام التي جرى استعراضها أقوى فيما يتعلق ببعض المعايير مقارنة بغيرها، فإن الاستعراض الشامل لهذه السياسات في ضوء جميع المؤشرات الـ ٢٢ بين عدم استيفاء سياسة أي منظمة من المنظمات متطلبات جميع المعايير الخمسة المرتبطة بالممارسات الفضلى استيفاءً كاملاً. وتبين أن ٥٨,٣ في المائة فقط من المؤشرات الـ ٢٢ المقابلة للمعايير الخمسة المرتبطة بالممارسات الفضلى مستوفاة بالكامل. وفي هذا الصدد، توصي المفتشتان الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتحديث السياسات ذات الصلة بحماية المبلغين عن المخالفات بحلول عام ٢٠٢٠ لمعالجة أوجه القصور وسد الثغرات التي حددها تقييم وحدة التفتيش المشتركة بشأن الممارسات الفضلى. (التوصية ٣).

ثالثاً – استقلال الوظائف الداعمة لتنفيذ السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات

رؤساء مكاتب الأخلاقيات، ورؤساء مكاتب الرقابة وأمناء المظالم/الوسطاء جميعها وظائف تؤدي دوراً رئيسياً في دعم تنفيذ السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة. واستقلالها من شأنه أن يطمئن الموظفين على أن الادعاءات سيجري استعراضها دون أي ضغط أو تأثير أو تدخل لا مبرر له، سواء أكان ذا طابع سياسي أو من سلطة أعلى. ومعايير الممارسات الفضلى لسياسات الحماية من الانتقام تقوم على استقلالية هذه الوظائف.

وقد بيّنت النتائج، المستخلصة من المقابلات وعملية التحقق التي استعرضت استقلالية هذه الوظائف، أن الكثير من المنظمات لم تنفذ التوصيات التي أصدرتها وحدة التفتيش المشتركة في تقاريرها السابقة. والوظائف السالفة الذكر لديها مؤشرات مشتركان فيما يخص الاستقلالية، هما: مدة شغل الوظيفة وإصدار تقرير سنوي. وحتى الآن، لا يوجد تحديد لفترة الولاية بالنسبة لـ ٤٥ في المائة من موظفي الأخلاقيات، وأكثر من ٥٠ في المائة من رؤساء مكاتب الرقابة وأقل من ٢٠ في المائة من أمناء المظالم/الوسطاء.

وفي الوقت الراهن، لا تستوفي إلا منظمتان معايير الاستقلالية للوظائف الثلاثة. ويُعد الاستقلالية من المتطلبات العملية والهيكلية لدعم تنفيذ السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات. ويعتمد الموظفون على استقلالية هذه الوظائف الثلاث عند الإبلاغ عن معلومات حساسة يمكن أن تنطوي على مخاطر كبيرة على عمل المنظمة وسمعتها إذا لم يُبلغ عنها - إذ يعتقدون أنهم سيحصلون على الحماية إذا فعلوا ذلك.

والوظائف الثلاث، بدورها، تعتمد على كل من الرئيس التنفيذي والهيئة التشريعية لضمان استقلالها. وبناء عليه، توصي المفتشتان بأن تطلب الهيئات التشريعية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى الرؤساء التنفيذيين أن يضمنوا التحديد الواضح لاستقلالية وظائف رئيس مكتب الأخلاقيات، ورئيس مكتب الرقابة، وأمين المظالم/الوسيط، وفقاً للتوصيات الواردة في تقارير وحدة التفتيش المشتركة (JIU/REP/2006/2 و JIU/REP/2010/3 و JIU/REP/2011/7 و JIU/REP/2015/6 و JIU/REP/2016/8)، على أن تقدم هذه الوظائف تقارير دورية إلى الهيئة التشريعية (التوصية ٤).

ومن التحديات الأخرى المرتبطة بالاستقلالية الوظيفية المزدوجة التي يؤديها موظف الأخلاقيات في منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الذي يشغل أيضاً منصب أمين المظالم)، وموظف الأخلاقيات في منظمة العمل الدولية (الذي يشغل أيضاً منصب الموظف الفني المعني بمسألة المساواة بين الجنسين والتنوع)، وموظف الأخلاقيات في المنظمة البحرية الدولية (الذي يشغل أيضاً منصب رئيس مكتب الرقابة) وموظف الأخلاقيات في منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (الذي يشغل أيضاً منصب المنسق الأمني). ومن شأن الوظيفة المزدوجة لأمناء المظالم أو موظفي الأخلاقيات أو موظفي الرقابة أن تضعف موقف الموظفين وتجعل هذه الوظائف عرضة لأن تفقد المصدقية وثقة الموظفين. وتدعو المفتشتان إلى إعادة النظر في الوظيفة المزدوجة لهذه المناصب تحديداً من أجل ضمان استقلاليتها ونزاهتها.

رابعاً- العمليات والإجراءات الداعمة لتنفيذ السياسات المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات: الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام

البلاغات عن سوء السلوك والمخالفات ترد على نحو معتاد، على نطاق منظومة الأمم المتحدة، إلى الرئيس المباشر في أغلب الأحيان. وذكر الموظفون على مختلف المستويات أن من "واجبهم الإبلاغ" وأن معظم البلاغات عولجت في إطار التسلسل القيادي المعتاد. وتغير عملية الإبلاغ المعتادة عن المخالفات استناداً إلى عاملين هما: (أ) عندما تتعلق إما برئيس أو أحد كبار الموظفين؛ أو (ب) عندما يسبب الإبلاغ حرجاً للإدارة العليا و/أو يمس سمعة المنظمة.

ألف- الإبلاغ والتعامل مع الشكاوى المتعلقة بسوء السلوك والمخالفات تقديم البلاغات رسمياً عن المخالفات/سوء السلوك إلى مكاتب الرقابة

في الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٦، بلغ مجموع حالات سوء السلوك والمخالفات المبلغ عنها إلى مكاتب الرقابة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ٢٣ التي قدمت بياناتها ١٣ ٤١٠ حالة. ولم تتمكن سبع منظمات من تقديم بيانات بشأن التحقيقات بسبب الاختلافات في آليات تصنيف البيانات لديها. وتشير المفتشتان إلى أن مكاتب الرقابة بحاجة إلى إيلاء اهتمام خاص لإدارة البيانات المتعلقة بحالات سوء السلوك/المخالفات، وذلك من أجل متابعتها والإبلاغ عنها على النحو المناسب وتحديد الاتجاهات والقضايا البنيوية.

وعلاوة على ذلك، من المرجح أن يكون عدد البلاغات عن سوء السلوك في أي منظمة أعلى من الأرقام المقدمة من مكاتب الرقابة، بالنظر إلى أن بعض مكاتب الرقابة مكلفة بالتعامل فقط مع البلاغات المرتبطة ببعض أشكال سوء السلوك، وليس كلها.

عدم الوضوح بشأن آليات الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات

تبين للمفتشتين، من خلال المقابلات والدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، أن الموظفين يدركون ما يشكل سوء سلوك/مخالفة، بيد أن هناك عدم وضوح بشأن الجهة التي يجب الاتصال بها للإبلاغ عن ذلك، لا سيما في المنظمات التي ليس لديها وحدة مركزية محددة لتلقي بلاغات من هذا القبيل. وحيثما توجد قنوات متعددة للإبلاغ، ودون تفسير واضح لاختلاف أدوارها، ستكون النتيجة حدوث ارتباك وسط الموظفين، ويتمثل الخطر في أن يختار الموظفون عدم الإبلاغ. ويجب على المنظمات أن تبين بوضوح أين وكيف وإلى أي جهة يكون الإبلاغ عن جميع أنواع سوء السلوك/المخالفات، كما يجب تثقيف الموظفين بشأن أدوار مختلف الكيانات المكلفة بتلقي البلاغات في هذا الشأن.

ومسألة عدم فهم آليات الإبلاغ هذه أكدتها الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، إذ لم يتفق اتفاقاً تاماً سوى ٥٦,٥ في المائة من المشاركين في الدراسة على معرفة الجهة التي عليهم الاتصال بها للإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات. ولمعالجة هذه المسألة، توصي المفتشتان الرؤساء التنفيذيين لمنظمات منظومة الأمم المتحدة بتطوير أدوات اتصال شاملة، بحلول عام ٢٠١٩، لجميع الموظفين بشأن أين وكيف وإلى أي جهة يكون الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات، بما في ذلك التحرش والانتقام، وبإتاحة هذه الأدوات بجميع لغات العمل في المنظمة (التوصية ٥).

مستويات الرضا فيما يتعلق بالتعامل مع بلاغات سوء السلوك/المخالفات

في الردود على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، ذكر ٤٥ في المائة من المجيبين أنهم شهدوا حالات سوء سلوك/مخالفات في السنوات الخمس الماضية. ومن بين أولئك الذين ادعوا أنهم شهدوا سوء سلوك/مخالفات، كان عدد الذين أبلغوا عن ذلك أقل من النصف. وعند تصنيف ردود الموظفين حسب حجم المنظمة، فإن نحو ٥٠ في المائة من أولئك الذين شهدوا سوء سلوك/مخالفات في المنظمات الكبيرة أبلغوا عن ذلك، مقابل ٣٩,٣ في المائة في المنظمات المتوسطة الحجم و ٤١,٢ في المائة في المنظمات الصغيرة. وقد كانت نسبة إبلاغ الموظفين بعقود مستمرة أو دائمة عن سوء السلوك أعلى (٥١,٣ في المائة)، مقارنة بأصحاب العقود المحددة المدة (٤٧,٤ في المائة) أو العقود المؤقتة (٣٩,٣ في المائة).

وكانت نسبة المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين الذين أبلغوا عن سوء سلوك/مخالفات إلى رؤسائهم المباشرين أعلى كثيراً مقارنة بالبلاغات المقدمة إلى الإدارة المتوسطة أو إلى مكاتب الرقابة الداخلية أو غيرها من القنوات الداخلية. وقد أبلغ عدد ضئيل جداً إلى كيانات خارجية (مثل وسائل الإعلام أو الدول الأعضاء أو هيئات إنفاذ القانون)، وأبلغ أقل من ٥ في المائة دون الكشف عن هويتهم.

وأعرب المجيبون على الدراسة، فيما يتعلق بمدى رضاهم عن الطريقة التي عُولمت بها بلاغاتهم، عن قدر كبير من عدم الرضا عن جميع آليات الإبلاغ الداخلية. وعموماً، كان تقييم المجيبين على الدراسة فيما يخص رضاهم هو الأعلى بالنسبة للرقابة الداخلية بنسبة بلغت ٤٧,٢ في المائة، وكان تقييمهم للإدارة المتوسطة والموارد البشرية بين الأدنى بنسبة تجاوزت ٣٣ في المائة بقليل.

والقدر الكبير من عدم الرضا تجاه الكيفية التي تُعامل بها البلاغات عن سوء السلوك/المخالفات، يمكن أن يعكس عدة عوامل، بما في ذلك افتقار المشرفين والمديرين إلى التدريب، وهم الذين من الأرجح أن يتلقوا البلاغات من هذا القبيل؛ وعدم الاتساق بين ما تجسده السياسة المكتوبة وكيفية تنفيذها في الممارسة العملية؛ وعدم الوفاء بواجب الرعاية الأساسية لدعم المبلّغ ومنع الانتقام بشكل استباقي.

توفير المزيد من الدعم الاستباقي للمبلغين عن سوء السلوك/المخالفات من أجل منع الانتقام

ينبغي لسياسات الحماية من الانتقام أن تحدد الآليات والموارد اللازمة لدعم الموظفين خلال عملية الإبلاغ الصعبة عن سوء السلوك أو المخالفات. وينبغي أن تركز الإجراءات على التصرف بشكل استباقي لمنع الانتقام، لا سيما في الحالات التي يرجح أن يحدث فيها الانتقام بسبب ديناميات السلطة أو حجم المكتب و/أو في الحالات التي يمكن أن تكون بارزة مثل تلك التي تتعلق بكبار المديرين ومجالات الغش أو الفساد الكبيرة. وينبغي أن يسعى الموظفون والوظائف المعنية بالرقابة والأخلاقيات والموارد البشرية إلى تنسيق الجهود على النحو المناسب لمنع الانتقام من خلال تثقيف المشرفين وموظفي الإدارة العليا بشأن السياسات ذات الصلة، ومن خلال تبادل الأفكار بشأن خيارات اتخاذ تدابير لفائدة الموظفين الأكثر عرضة لخطر الانتقام، بدلاً من انتظار وقوعه.

والحماية الاستباقية لا تمنع الانتقام فحسب، بل تمنع في الواقع كذلك وقوع حالات إضافية من سوء السلوك والحاجة إلى عمليات وإجراءات بيروقراطية مرهقة، بما في ذلك استخدام موارد إضافية للتحقيق. وفي هذا الصدد، توصي المفتشتان الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بوضع إجراءات عمل موحدة بحلول عام ٢٠٢٠ من أجل توفير الحماية من الانتقام على نحو استباقي لأولئك الذين يبلغون عن سوء السلوك أو المخالفات، تشمل إجراءات تقييمات المخاطر والتحديد الواضح لآليات الدعم والموارد المتاحة (التوصية ٦).

باء - الإبلاغ والتعامل مع الشكاوى المتعلقة بالانتقام

عملية التعامل مع الشكاوى المتعلقة بالانتقام

قد يحدث الانتقام إما رداً على الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات أو ضد الموظفين المشاركين في عمليات مراجعة حسابات أو تحقيقات مأذون بها حسب الأصول أو المتعاونين معها. ويُشار إلى ذلك في بعض السياسات بـ "الأنشطة المشمولة بالحماية". وتختلف عملية التعامل مع قضايا الانتقام عن تلك المتبعة في قضايا سوء السلوك/المخالفات، فالشكاوى المتعلقة بالانتقام يكون التعامل معها رسمياً بصورة مركزية في مكتب الأخلاقيات في جميع المنظمات باستثناء منظمة الأغذية والزراعة والوكالة الدولية للطاقة الذرية. وعند استلام الشكاوى، يتولى مكتب الأخلاقيات إجراء تقييم أولي (أو استعراض مبدئي)، يكون عادة على أساس المعلومات الواردة، لتحديد ما إذا كانت هناك أدلة كافية تدفع إلى الاعتقاد بشكل معقول بأن الانتقام قد وقع. وإذا تقرر وجود دعوى ظاهرة الوجهة، تُحال المسألة عندئذ إلى التحقيق.

وبمجرد اكتمال التحقيق، وإذا تأكد وقوع الانتقام، فإن القرار النهائي بشأن تدابير الحماية وسبل الإنصاف لمقدم الشكاوى، وبشأن الإجراءات الإدارية ضد المنتقم المزعوم تقع على عاتق الرئيس التنفيذي أو من يفوضه. ويمكن عادة الطعن في أي إجراءات إدارية أمام مجلس الطعون الداخلي في المنظمة، ثم بشكل رسمي أكبر أمام المحاكم.

تقديم البلاغات رسمياً عن الانتقام على نطاق منظومة الأمم المتحدة

خلال الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٦ تلقت القنوات المحددة في ١٨ منظمة ما مجموعه ٢٧٨ بلاغاً عن حالات انتقام، وأُخذت ترتيبات لفائدة مقدمي الشكاوى في ٣٤ حالة. وحُددت ٦٢ حالة على أنها حالات انتقام ظاهرة الوجهة، وأُحيلت إلى التحقيق. وقد ثبت الانتقام في ٢٠ حالة فقط. وفي حين أنه لا يمكن التحقق من صحة الأرقام بالمقارنة مع بيانات من منظمات دولية أخرى تقع خارج نطاق اختصاص وحدة التفتيش المشتركة، فإنها كانت مثيراً قلقاً للمفتشتين عند النظر إليها في سياق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تستخدم مجتمعة أكثر من ١٥٠.٠٠٠ موظف. وقد تشير البيانات إلى أوجه قصور محتملة في وضوح السياسات، وإلى مدى كفاية العمليات والإجراءات المتعلقة بالتعامل مع بلاغات الانتقام و/أو كفاءة مهام الموظفين الذين يتعاملون مع بلاغات الانتقام.

مستويات الرضا فيما يتعلق بالتعامل مع بلاغات سوء السلوك/المخالفات

أثبتت الردود الواردة في الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين أن ١٢,٨ في المائة من جميع الموظفين، الذين ذكروا أنهم أبلغوا عن سوء السلوك/المخالفات أو شاركوا في أنشطة رقابة خلال السنوات الخمس الماضية، تعرضوا للانتقام جزئاً ذلك. ومن أولئك الذين ادعوا أنهم تعرضوا للانتقام، أبلغ ٤٠ في المائة فقط عن ذلك. وعند تصنيف الردود على أساس حجم المنظمة، يتبين أن الموظفين في المنظمات الكبيرة أبلغوا عن الانتقام بمعدل أعلى بالمقارنة مع الموظفين من المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم.

وفي حين أن جميع السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات تحدد كياناً واحداً للإبلاغ الرسمي عن الانتقام، فإن عدداً قليلاً من المشاركين في الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، ممن أبلغوا عن الانتقام، أشار إلى أنه قد استخدم فعلاً هذه القنوات، وأبلغ نحو ربع الموظفين إلى أحد مكاتب الأخلاقيات ونحو الخمس إلى أحد مكاتب الرقابة الداخلية. وقد فضل معظمهم البحث عن حل عن طريق التسلسل القيادي العادي بالإبلاغ عن الانتقام إلى الرئيس المباشر و/أو إلى الإدارة المتوسطة و/أو إلى مكتب الموارد البشرية.

وفيما يتعلق بمستويات الرضا عن التعامل مع بلاغات الانتقام، أعرب المجيبون على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين عن قدر كبير من عدم الرضا عن جميع آليات الإبلاغ الداخلية. وقد حصلت كل من قناتي الإبلاغ الرسمي، وهما مكاتب الأخلاقيات ومكاتب الرقابة، على معدل رضا بلغ ٢٩ في المائة فقط. وبالمقارنة مع الرضا عن التعامل مع بلاغات سوء السلوك/المخالفات، فإن معدل رضا الموظفين المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين عن التعامل مع بلاغات الانتقام انخفض فيما يتعلق بكل واحدة من قنوات الإبلاغ الداخلية، وانخفض بنسبة بلغت ١١ نقطة مئوية فيما يتعلق بالرئيس التنفيذي.

الحاجة إلى نهج موحد إزاء حالات الانتقام

التحقيقات في حالات الانتقام لا يمكن التعامل معها على أنها تحقيقات عادية تتعلق بسوء سلوك. وتنص غالبية سياسات الحماية من الانتقام (١٧ من ٢٣) على تطبيق "عكس عبء الإثبات" في إثبات دعوى الانتقام. وعكس عبء الإثبات يحول المسؤولية إلى المنظمة لتثبت، بأدلة واضحة ومقنعة، أنها كانت ستتخذ الإجراء الانتقامي ذاته في أي ظروف عادية وفي حالة عدم وجود النشاط المشمول بالحماية. ومع ذلك، هناك تجاهل تام للتطبيق العملي لـ "عكس عبء الإثبات" في بعض المنظمات، في حين أن العدد المحدود لحالات الانتقام المبلغ عنها في مؤسسات أخرى قد يغري بمعاملة هذه الحالات على أنها مجرد حالة أخرى من سوء السلوك.

وفي بعض المؤسسات خارج منظومة الأمم المتحدة، يُسترد في حالات الانتقام بإجراءات عمل موحدة توفر قوائم مرجعية محددة لمكاتب الأخلاقيات ومكاتب الرقابة والأفرقة القانونية. وتشمل هذه الإجراءات المزيد من الأسئلة وبروتوكولات التحقيقات التي تحول عبء الإثبات، وتحدد بروتوكولات الاتصال مع المبلغين عن المخالفات والأشخاص المعنيين، وترشد إلى الكيفية التي ينبغي أن يستعرض بها المستشارون القانونيون الحالات من أجل تقديم توصيات إلى رئيس المنظمة. وهذه ممارسة ينبغي استنساخها على نطاق المنظومة، وتوصي المفتشتان الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بوضع إجراءات عمل موحدة بحلول عام ٢٠٢٠ للتعامل مع حالات الانتقام، تشمل قوائم مرجعية محددة وبروتوكولات تحقيق، وخدمات الدعم والاتصال (التوصية ٧).

خامساً - العوامل التي تساهم في النقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام

النقص في الإبلاغ هو عدم الإبلاغ عن حالات سوء السلوك/المخالفات التي شهدها الشخص أو تعرّض لها، بما في ذلك الأفعال الانتقامية. ووفقاً لإحدى الدراسات الاستقصائية الدولية، لاحظ ٣٢ في المائة من موظفي القطاع الخاص و ٣٤ في المائة من موظفي القطاع العام حالات سوء سلوك، وبلغ متوسط من أبلغوا عن ذلك ٥٩ في المائة في كلا القطاعين. وذكر ٤٥ في المائة من المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين أنهم شهدوا حالات سوء

سلوك/مخالفات أو كانوا على علم بها خلال السنوات الخمس الماضية، ومع ذلك فإن ٤٧ في المائة منهم فقط أبلغوا عنها. وهذه الأرقام تجعل كيانات منظومة الأمم المتحدة في مرتبة أدنى بكثير من القطاعين العام والخاص فيما يخص الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات، في حين تواجه المنظمات الصغيرة والمتوسطة في المنظومة تحدياً أكبر.

وقد ثبت على نطاق واسع وجود نقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام على حد سواء، وذلك من خلال مقابلات أجريت مع موظفين على نطاق منظومة الأمم المتحدة شملت موظفين في مكاتب الأخلاقيات والرقابة، وأمناء مظام، واختصاصيي موارد بشرية، ومديرين، ورابطات الموظفين. وقد كان للتصور السائد بين الموظفين، فيما يخص عدم اتخاذ أي إجراءات في الماضي بشأن من أبلغوا تحديداً عن تعرضهم لعمليات انتقام، تأثير كبير على قرارات الموظفين المتعلقة بعدم الإبلاغ.

وتبين نتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين أن الأسباب الرئيسية لعدم الإبلاغ التي أوردتها المجيبون الذين يدعون أنهم شهدوا سوء السلوك/المخالفات، يمكن تقسيمها إلى فئتين: (أ) المخاوف الشخصية أو المخاطر المتعلقة بالإبلاغ؛ و(ب) انعدام الثقة في النظم والوظائف القائمة. وهاتان الفئتان لا تستبعد إحداها الأخرى، لأن الشخص الذي يفكر فيما إذا كان عليه الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات من المرجح أن يقيم ما إذا كانت النظم والوظائف موثوقة ويمكن الاعتماد عليها وكافية لحمايته من الانتقام، وذلك قبل تقييم عوامل الخطر الشخصي. ومن المرجح أن تزداد المخاوف والمخاطر الشخصية إذا ارتئي أن النظم والوظائف ضعيفة.

ألف - النقص في الإبلاغ بسبب المخاوف أو المخاطر الشخصية

ديناميات السلطة

من أشد حالات الضعف التي يمكن أن يجد الموظف نفسه فيها هي الإبلاغ عن رئيسه. ويعتقد ٦٠,٤ في المائة من المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين أن الإبلاغ عن الرئيس سيؤثر في المستقبل الوظيفي و/أو تقييم الأداء، أو أنهم غير متأكدين. ووفقاً لمقدمي الشكاوى الذين أجرت معهم وحدة التفتيش المشتركة مقابلات، يصبح صاحب الشكوى أكثر ضعفاً كلما ارتفعت درجة منصب الشخص المرتبط بالأنشطة المزعومة. فعلى سبيل المثال، حدث انتقام في جميع الحالات التي درستها وحدة التفتيش المشتركة، ما عدا واحدة، فيما يخص الإبلاغ عن شخص في وظيفة أعلى، وقد ترك أكثر من نصف المبلغين المنظمة أو أنهت عقود عملهم. وفي الحالات الثلاث التي كان الإبلاغ فيها عن شخص من نفس الرتبة الوظيفية أو من رتبة أدنى منها، وقع الانتقام في حالة واحدة فقط، وظل كل المبلغين في منظماتهم.

نوع الجنس

وفقاً للدراسة لاستقصائية العالمية للموظفين، امتنعت عن الإبلاغ غالبية المجيبات اللاتي ادعين أنهن شهدن حالات سوء سلوك/مخالفات. ومع ذلك، وعلى الرغم من أن معدل إبلاغ النساء عن سوء السلوك أقل قليلاً من معدل إبلاغ الرجال، فإن نسبة أكبر من النساء ادعين أنهن تعرضن للانتقام رداً على ذلك. وتقترح المفتشتان على الجهات التي تتلقى البلاغات إدخال التعديلات المناسبة على التدريب والتواصل من أجل معالجة التفاوت بين الجنسين.

الوضع الوظيفي

استناداً إلى الردود على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، فإن أعلى مستوى نقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام يوجد إلى حد كبير بين فئات غير الموظفين، بمن فيهم الاستشاريون، والمتعاقدون، والمتدربون الداخليون، والموظفون المبتدئون من الفئة الفنية، ومتطوعو الأمم المتحدة. وعلى نطاق المنظومة، يُصنّف نحو ٤٥ في المائة من القوة العاملة في فئة غير الموظفين، ومن المرجح أن يرتفع هذا الرقم بسبب اتجاهات الميزنة والتمويل. ويعزز صحة هذه النتائج نوع العقد، لأن أصحاب العقود المؤقتة هم الأقل على الأرجح في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام. ومن حيث

المخاطر الشخصية المتعلقة بأسباب المعيشة و/أو المستقبل المهني، فإن غير الموظفين عادة ما يكون عملهم بعقود ووظائف يمكن التخلص منها بسهولة، وهي في أدنى الهيكل الوظيفي للمنظمة، هذا إذا لوحظ وجودهم أصلاً.

ولذلك، فغير الموظفين أكثر عرضة للانتقام من الموظفين، وذلك بعدم تجديد عقودهم وإدراجهم في القوائم السوداء. وعلى الرغم من أوجه الضعف هذه، فإن أقل من نصف سياسات الحماية من الانتقام توفر الحماية لمختلف الفئات من غير الموظفين. وترى المفتشتان أن المؤسسات التي لديها فئات من غير الموظفين ينبغي أن تسعى إلى توفير المعلومات لهؤلاء الأشخاص وأن تتيح لهم الوصول إلى التدريب في مجال الأخلاقيات، وينبغي أن تنظر في تنقيح سياسات الحماية من الانتقام لتشمل غير الموظفين.

الآليات الممكنة للتخفيف من حدة المخاوف أو المخاطر الشخصية - خيارات الإبلاغ دون الكشف عن الهوية

في إطار آلية الإبلاغ دون الكشف عن الهوية يكون الفرد قادراً على الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات دون أن يعرف نفسه، أي أن تقبل المنظمة البلاغ عن سوء السلوك الذي لا يجب ربطه بالمبلغ. وفي حين أن ذلك من الممارسات الفضلى، وأن معظم المؤسسات (باستثناء الاتحاد الدولي للاتصالات والمنظمة البحرية الدولية) تقبل البلاغات عن سوء السلوك/المخالفات دون الكشف عن هوية المبلغ، فإن هذه الآلية بحاجة إلى تحسين في معظم المنظمات بمزيد من الوضوح في وضع توجيهات بشأن استخدامها وإتاحة هذه التوجيهات لجميع الموظفين وأصحاب المصلحة بجميع لغات العمل في المنظمة.

وبغية التشجيع على الإبلاغ والتقليل إلى أدنى حد من مخاطر الانتقام، توصي المفتشتان الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بأن يكفلوا، بحلول عام ٢٠٢٠، أن تكون قنوات الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات دون الكشف عن الهوية: (أ) أكتمل إنشاؤها وأصبحت عاملة؛ (ب) متاحة بجميع لغات العمل في المنظمة؛ (ج) في متناول جميع الموظفين ومقدمي الخدمات والمستفيدين؛ (د) مدرجة في سياساتها ذات الصلة؛ (هـ) منشورة على نطاق واسع (التوصية ٨).

باء - النقص في الإبلاغ بسبب انعدام الثقة في النظم والوظائف والعمليات

كانت الأسباب الرئيسية لعدم الإبلاغ، وسط المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين الذين ادعوا أنهم شهدوا سوء سلوك/مخالفات و/أو انتقام، مرتبطة بعدم الثقة في أن النظم والوظائف تعالج القضايا معالجة فعالة. وفي غياب الثقة في النظم والوظائف القائمة لمعالجة الشكاوى وحماية المبلغين عن المخالفات، سيظل النقص في الإبلاغ أحد الشواغل الرئيسية لجميع المنظمات. فالملتزمون التزاماً حقيقياً بالإبلاغ الذين لا يثقون في النظم القائمة في منظماتهم قد يبحثون عن قنوات خارجية.

وفي الواقع، أعرب ما يزيد قليلاً على ٥٠ في المائة من المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين عن ثقتهم في العمليات والإجراءات المتبعة في منظماتهم لمعالجة قضايا المخالفات/سوء السلوك معالجة فعالة، وتقل هذه النسبة في حالات الانتقام. وستتطلب زيادة ثقة الموظفين في النظم والوظائف المرتبطة بالإبلاغ عن سوء السلوك وحماية المبلغين عن المخالفات جهوداً شاملة ومتضافرة والتزاماً قوياً من القيادات والهيئات التشريعية.

الحاجة إلى الشفافية بشأن القضايا ونتائجها

يمثل انعدام الثقة في قيام المنظمة باتخاذ إجراءات مجدية أكثر العوامل المرتبطة بالنقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات التي أوردتها المجيبون على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين. وتصور أن "شيئاً لن يحدث" نتيجة للإبلاغ، وهو ما تأكد من المقابلات التي أجريت على نطاق المنظومة، قد يشير إلى فجوة بين الإبلاغ عن الادعاءات والإجراءات المجدية لوقف سوء السلوك/المخالفات و/أو معاقبة الجناة.

وعندما سُئل الموظفون عن الكيفية التي يمكن بها تحسين المساءلة والنزاهة، أشار الكثيرون إلى الإجراءات المجدية والحاجة إلى مزيد من الشفافية فيما يتعلق بنتائج الحالات، وتحديدًا تسليط الضوء على الادعاءات والاستنتاجات والنتائج، بما في ذلك أي إجراءات إدارية مُتخذة، إن وُجدت. وقالوا إن نشر المعلومات الحقيقية عن الحالات من شأنه أن يؤدي في الوقت نفسه إلى تعزيز إطار المساءلة في المنظمة، وأن يشكل رادعاً. وفي هذا الصدد، توصي المفتشتان الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بنشر تقرير سنوي علني بنهاية عام ٢٠١٩، مع إيلاء كل الاعتبار الواجب للسرية، عن حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام، وعلى وجه التحديد بما في ذلك الادعاءات والاستنتاجات والنتائج، بما فيها الإجراءات الإدارية المتخذة (التوصية ٩).

جيم - المسائل البنوية المتعلقة بالمنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم في منظومة الأمم المتحدة

المنظمات الصغيرة والمتوسطة، بوجه عام، أقل خبرة في تنفيذ سياسات وإجراءات الحماية من الانتقام، وبالتالي، فإن ثقة الموظفين في الكيفية التي تُعامل بها البلاغات أقل مما هو عليه الحال في المنظمات الكبيرة. وذكر الموظفون في الكيانات الصغيرة والمتوسطة الذين شاركوا في الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، أن منظماتهم تتعامل مع معايير السلوك على نحو أقل جدية؛ وتشير الردود أيضاً إلى أن هؤلاء المجهين أقل معرفة بسياسات وإجراءات منظماتهم فيما يتعلق بالحماية من الانتقام بالمقارنة مع المجهين في المنظمات الكبيرة.

وبالنظر إلى التسلسل الهرمي الرأسي المتأصل في المنظمات الصغيرة والمتوسطة، فإن توسيع نطاق أدوار ومسؤوليات مجالس الإدارة، وبخاصة بالنسبة للكيانات ذات الكفاءة التقنية التي تتمتع بالاستقلالية من قبيل بعض لجان الرقابة، من شأنه أن يوفر قدراً أكبر من المساءلة عندما تتعلق الادعاءات بكبار المسؤولين أو موظفي الرقابة أو مسؤولي شؤون الأخلاقيات، فضلاً عن توفير الاستقلالية في التعامل مع الادعاءات.

وفي هذا الصدد، تدعو المفتشتان الهيئات التشريعية للمنظمات الـ ٢٠ الصغيرة والمتوسطة الحجم في منظومة الأمم المتحدة إلى أداء دور أكثر فعالية في وضع واستعراض أطر شاملة للمساءلة في هذه المنظمات. وينبغي أن يشمل هذا الدور النشاط كيفية التعامل مع الادعاءات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام ضد الرئيس التنفيذي والإدارة العليا وكبار الموظفين في وظائف الرقابة والأخلاقيات.

سادساً - "القدوة الحسنة على مستوى القيادة": تعزيز ودعم ثقافة المساءلة واحترام اختلاف الرأي

ألف - "القدوة الحسنة على مستوى القيادة"

النقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام بمستوياته الحالية على نطاق منظومة الأمم المتحدة هو مصدر قلق بالغ، ويشير إلى أوجه ضعف وقصور تتمثل في: سياسات غير واضحة أو لا توفر الحماية الكافية؛ ووظائف رئيسية غير فعالة و/أو تفتقر إلى الاستقلال؛ وإجراءات غير واضحة أو تستغرق وقتاً طويلاً؛ وعمليات تستغرق وقتاً طويلاً أو تتسم ببيروقراطية مفرطة؛ وعلى وجه الخصوص، وجود قيادات لم تطور وتدعم بشكل ملائم ثقافة المساءلة، أو نهج "القدوة الحسنة على مستوى القيادة".

ويشير نهج "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" إلى إرساء ثقافة الإمساك بزمام الأمور والمسؤولية عن التصرف وفقاً للقيم والمبادئ الأخلاقية من منطلق روح المساءلة المهنية.

وقد كان التوافق العام في الآراء، وسط الموظفين الذين أجريت معهم مقابلات، أنه لا يمكن إدخال أي تغييرات على إطار المساءلة دون التزام ملموس من الرئيس التنفيذي، لأن نهج "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" أمر بالغ الأهمية للمساءلة والنزاهة في المنظمة. ويجب أن يشمل هذا الالتزام إتاحة القنوات والآليات المناسبة للموظفين للإعراب عن عدم اتفاقهم على نحو يتسم بالاحترام.

باء - احترام اختلاف الرأي

القنوات أو الآليات المتاحة للموظفين للتعبير عن عدم الاتفاق أو إبداء رأي مخالف دون خوف من الانتقام، أمر وثيق الصلة بهذا الاستعراض. ويشير احترام الاختلاف في الرأي، كما هو معروف، إلى الحق في إبداء رأي أو منظور قد لا يتوافق مع السياسات أو المواقف المقررة في المنظمة. وما يجعل احترام الاختلاف في الرأي ذا صلة بهذا الاستعراض هو أن الانتقام الحقيقي يمكن أن يحدث، ويحدث فعلاً، عندما لا تكون سبل التعبير الحقيقي عن الاختلاف في الرأي من هذا القبيل متاحة. وبالنظر إلى أن الاختلاف في الرأي، في حد ذاته، لا ينطوي على سوء سلوك مباشر، هناك القليل جداً الذي يمكن فعله من أجل حماية الموظفين من الانتقام الناجم عن التعبير عن عدم اتفاقهم مع السياسات والإجراءات أو انتقادهم لها.

وما يقرب من ربع الحالات المتعلقة بموظفين التي درستها وحدة التفتيش المشتركة هي في واقع الأمر حالات مرتبطة باحترام الاختلاف في الرأي، أو على الأقل بدأت بهذه الطريقة. وهذه الحالات متصلة في الاختلافات المتصلة بالسياسات أو الإجراءات مع الإداريين في الرتب المتوسطة أو كبار القادة، والتي كان لها، أو يمكن أن تكون لها، آثار خطيرة. وتعرض جميع الشاكين لعمليات انتقام شديد، وشمل معظم الحالات كشف المعلومات لكيانات خارجية (دول أعضاء و/أو وسائل إعلام)، في حين انتهى نصف الحالات باستقالة الشاكين والتفاضي لاحقاً. وقد أحدثت جميع الحالات، وما زالت تحدث، خلافات حادة داخل منظماتهم.

وترى المفتشتان أن تعزيز الحوار السليم واحترام الاختلاف في الرأي يستلزم أن يهيئ الرؤساء التنفيذيون في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المناير والآليات الملائمة داخل منظماتهم من أجل الحصول على طائفة واسعة من الآراء بشأن السياسات والإجراءات من الموظفين على جميع المستويات، بمن في ذلك من هم في الميدان.

جيم - تعزيز احترام الاختلاف في الرأي ورصده عن طريق تدريب المشرفين والدراسات الاستقصائية للموظفين

تلاحظ المفتشتان أن هناك حاجة ملحة إلى تدريب المشرفين. وإذ تبين الإجابات على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين بوضوح أن المشرفين يقفون على الخطوط الأمامية عندما يتعلق الأمر بتلقي بلاغات عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام، فقد أعربت أغلبية المحييين أيضاً عن عدم الرضا إلى حد بعيد إزاء الطريقة التي عولجت بها البلاغات. وبيّنت نتائج الدراسة الاستقصائية أيضاً أن أقل من ٣٠ في المائة من المشرفين تلقوا تدريباً إضافياً بشأن كيفية التعامل مع البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام. والمشرفون الذين ذكروا أنهم تلقوا التدريب وصفوه بأنه كان فعالاً بدرجة كبيرة في إعدادهم على النحو الملائم للتعامل مع البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام.

وكشفت المقابلات عن وجهة نظر شائعة مفادها أن المشرفين والمديرين، على نطاق المنظومة، بالرغم من أنهم موهوبون من الناحية التقنية، كثيراً ما يفتقرون إلى المهارات الإدارية. وبالتالي فإن هناك حاجة ماسة إلى تدريب محدد الهدف لمساعدة شاغلي هذه المناصب في التصدي على النحو المناسب لاحترام الاختلاف في الرأي والنزاع، وفي التعامل مع البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام.

ولتلبية الحاجة إلى التدريب المحدد الهدف، توصي المفتشتان الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بأن يكفلوا، بنهاية عام ٢٠١٩، أن يكون جميع المشرفين والمديرين مطالبين بإكمال تدريب خاص في مجال السياسات المرتبطة بالإبلاغ عن المخالفات وكيفية الاستجابة للبلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام والتعامل معها على النحو المناسب (التوصية ١٠).

دال - الدراسات الاستقصائية العالمية للموظفين: أداة رصد استراتيجية لأطر المساءلة

يمكن أن تكون الدراسات الاستقصائية العالمية للموظفين أدوات مفيدة لقياس نهج "القدوة الحسنة على مستوى القيادة"، وقياس مبادرات إدارة التغيير، وتصنيف الوظائف والخدمات وتتبع أطر المساءلة. وفي حال أجريت هذه

الاستقصاءات بانتظام، فإنها يمكن أن تتيح للمنظمة الوقوف على التقدم المحرز على مر الوقت بشأن مختلف المواضيع والمبادرات، كما يمكن أن تكون آلية لجمع الآراء المخالفة. غير أن الدراسات الاستقصائية لا تكون فعالة وذات مصداقية إلا إذا كان استعمالها شفافاً واستراتيجياً، ووفق خطط مرسومة ومحددة قبل إجرائها.

ويمكن للدراسات الاستقصائية العالمية الدورية للموظفين، ذات الأهداف والحوكمة الواضحة والشفافة، والتي لديها خطة لتقاسم النتائج واستخدامها، أن تقدم رؤى متعمقة للقيادات والإدارة عن مناخ العمل في المنظمة، والكيفية التي تعمل بها أطر المساءلة، والكيفية التي يُنظر بها إلى المواضيع المتعلقة بالأخلاقيات، والكيفية التي يُنظر بها إلى القادة، أي نهج "القدوة الحسنة على مستوى القيادة". وفي هذا الصدد، توصي المفتشتان بأن يجري، بحلول ٢٠٢٠، الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة دراسات استقصائية عالمية للموظفين كل سنتين، لقياس آراء الموظفين بشأن المسائل المرتبطة بنهج "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" والمواضيع ذات الصلة بالمساءلة والأخلاقيات، وأن يضعوا خطة عمل شاملة لمعالجة المسائل المحددة (التوصية ١١).

الاستنتاجات وسبل المضي قدماً

هذا الاستعراض معزز بالأدلة، ويتضمن تقييماً يبين أن بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما تلك التي ظلت لديها سياسات ووظائف قائمة منذ عدة سنوات، قد أحرزت تقدماً جيداً. وقد حصلت هذه المنظمات على المزيد من الخبرة في تنفيذ السياسات والإجراءات المرتبطة بالحماية من الانتقام، واستجابت بطرق موضوعية إلى حد ما للتدقيق من الهيئات التشريعية ووسائل الإعلام. ويتجلى ذلك في بعض السياسات والممارسات الجيدة المكتوبة.

وبالرغم من إحراز بعض التقدم، يؤكد هذا الاستعراض أن جميع المنظمات بحاجة إلى ما يلي: مواصلة تحسين السياسات المكتوبة؛ وإيلاء اهتمام خاص للممارسات المرتبطة بدعم المبلغين؛ والعمل بشكل استباقي لحماية هؤلاء الأشخاص من الانتقام. ومعظم المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم متخلفة عن الركب في هذا الصدد، وبحاجة إلى المزيد من الاهتمام لجعل سياساتها المكتوبة متماشية مع الممارسات الفضلى، ولكفالة اتساق العمليات والإجراءات بالكفاءة والفعالية والكفاءة، واستقلال الوظائف ذات الصلة.

واطلعت المفتشتان اطلاعاً جيداً على المجالات التي تحتاج إلى تحسين عاجل في جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وعلى الرغم من أن السياسات المكتوبة المرتبطة بالحماية من الانتقام تُعد بداية، فهي في نهاية المطاف غير ذات أهمية إذا كان ما هو مكتوب غير مجسد ومدعوم فعلياً بإجراءات هادفة وموضوعية في النظم والوظائف، والأهم من ذلك، من قبل الرؤساء التنفيذيين.

وبالنظر إلى الاتجاه المتكرر وسط وسائط الإعلام ومنظمات المجتمع المدني المتمثل في تعميم الحديث عن جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عند ظهور حالة سوء سلوك بارزة في إحدى المنظمات، يكون الإضرار بسمعة المنظومة بأسرها واضحاً عن طريق الاتهام الجماعي بالذنب.

وخلصت المفتشتان إلى أن جميع المنظمات بحاجة إلى الاستثمار في إدخال تحسينات على أطر المساءلة، وأن ذلك يتطلب جهوداً متضافرة من الموظفين وكبار القادة والهيئات التشريعية لبناء ثقافة النزاهة والمساءلة التي تجسد القيم التي تتبناها الأمم المتحدة.

ويتضمن التقرير تسع توصيات للرؤساء التنفيذيين لتنفيذها في الفترة من عام ٢٠١٩ إلى عام ٢٠٢٠. وينبغي على الرؤساء التنفيذيين العمل على سبيل الأولوية لوضع إطار شامل للمساءلة، والانخراط، لهذه الغاية، في تنقيح سياسات الحماية من الانتقام، واستعراض استقلالية وظائف الموظفين ذات الصلة، وقنوات الإبلاغ وآليات الطعون المناسبة والواضحة، والتدريب المحدد الأهداف، واستراتيجيات التوعية والاتصال، وإجراء دراسات استقصائية للموظفين بشأن المسائل المتعلقة بالمساءلة والنزاهة. ومن أجل التنفيذ الفعال لإطار المساءلة ينبغي وضع إجراءات عمل موحدة للتعامل مع حالات سوء السلوك/المخالفات، والتي تهدف بصورة استباقية إلى منع الانتقام، كما أن من الضرورة بمكان وضع إجراءات

مستقلة للتعامل مع حالات الانتقام. ولكفالة استدامة هذه التغييرات يتعين على الرؤساء التنفيذيين اتباع نهج "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" لتشجيع احترام الاختلاف في الرأي، ودعم الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات، وتوفير الحماية الفعالة للمبلغين.

ويتضمن التقرير أيضاً توصيتين موجهتين إلى الهيئات التشريعية، التي دعيت إلى ممارسة دورها الرقابي لتكفل بحلول عام ٢٠٢٠: وجود سياسات وإجراءات للتصدي تحديداً للادعاءات الموجهة ضد الرؤساء التنفيذيين؛ وأن وظائف الموظفين المهنيين ذات الصلة مستقلة على النحو المناسب؛ وأن هؤلاء الموظفين يقدمون تقارير بانتظام عن أنشطتهم إلى الهيئات التشريعية. كما ناشدت المفتشتان الهيئات التشريعية، عن طريق لجان الرقابة أو الآليات أخرى، بتكليف منظماتها بوضع و/أو تنقيح أطرها المتعلقة بالمساءلة وإخضاع الرؤساء التنفيذيين للمساءلة عن تنفيذها.

موجز تنفيذي

الفصل

١	.....	مقدمة	أولاً -
١	.....	ألف - معلومات أساسية	
٢	.....	باء - النطاق والأهداف	
٣	.....	جيم - المنهجية	
٦	.....	دال - التعاريف	
٨	.....	هاء - القيود والتحديات	
١٠	.....	الممارسات الفضلى لسياسات المبلغين عن المخالفات	ثانياً -
١٠	.....	ألف - أهمية السياسات المكتوبة الشاملة المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات	
١٠	.....	باء - المنهجية المتبعة في وضع معايير ومؤشرات الممارسات الفضلى لتقييم سياسات الحماية من الانتقام ...	
	.....	جيم - التوعية ولحمة عامة عن ٢٣ تقييماً لسياسات الحماية من الانتقام في ٢٨ من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة	
١٢	.....	دال - التقييمات والتحليل وفقاً للمعايير ومؤشرات الممارسات الفضلى	
٤٠	.....	هاء - الاستنتاجات المستخلصة من استعراض السياسات وسبل المضي قدماً	
٤٩	.....	استقلالية الوظائف الداعمة للسياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات	ثالثاً -
٤٩	.....	ألف - أهمية الاستقلالية وما يقابلها من تعاريف وعناصر	
٥٠	.....	باء - التوصيات السابقة الصادرة عن وحدة التفتيش المشتركة فيما يتعلق بالاستقلال	
٥١	.....	جيم - مكتب الأخلاقيات ومؤشرات الاستقلال	
٥٢	.....	دال - الوظائف المزدوجة الأدوار ليست مستقلة	
٥٣	.....	هاء - وظيفة رئيس مكتب الرقابة ومؤشرات الاستقلال	
٥٥	.....	واو - وظيفة أمين المظالم/الوسيط ومؤشرات الاستقلال	
٥٧	.....	زاي - استنتاجات بشأن استقلال الوظائف المتعلقة بسياسات الحماية من الانتقام	
٥٨	.....	العمليات والإجراءات التي تدعم تنفيذ السياسات المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات: الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام	رابعاً -
٥٨	.....	ألف - الإبلاغ المعتاد	
٥٨	.....	باء - الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات	
٦٨	.....	جيم - الإبلاغ عن الانتقام	
٧٥	.....	دال - الحاجة إلى نهج يتسم بقدر أكبر من الاتساق والتوحيد إزاء حالات الانتقام	
٧٧	.....	عوامل تساهم في النقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام	خامساً -
٧٧	.....	ألف - النقص في الإبلاغ بوصفه أحد الشواغل الرئيسية في منظومة الأمم المتحدة	
٧٩	.....	باء - الأسباب الرئيسية لعدم الإبلاغ	
٨٠	.....	جيم - النقص في الإبلاغ بسبب المخاوف/المخاطر الشخصية	

٨٥	.....	دال - النقص في الإبلاغ بسبب عدم الثقة في النظم والوظائف والعمليات
٨٩	.....	هاء - المسائل البنوية في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم
٩٣	.....	سادساً - "القدوة الحسنة على مستوى القيادة": تعزيز ودعم ثقافة المساءلة واحترام الاختلاف في الرأي
٩٣	.....	ألف - "القدوة الحسنة على مستوى القيادة"
٩٤	.....	باء - تعريف احترام الاختلاف في الرأي
٩٧	.....	جيم - تعزيز احترام الاختلاف في الرأي: سد الثغرات
		المرفقات
		الأول - Source documents used for the compilation of United Nations system whistle-blower policy best practices criteria and indicators
١٠٥	.....	
		الثاني - السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات الموجودة في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧
١٠٧	.....	
		الثالث - تقييمات أفضل الممارسات المتعلقة بسياسات الحماية من الانتقام في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة - الجدول الرئيسي
١٠٩	.....	
		الرابع - تصميم ومنهجية الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين المعدة من قبل وحدة التفتيش المشتركة عام ٢٠١٧ بشأن سياسات الإبلاغ عن المخالفات
١١١	.....	
		الخامس - الإبلاغ عن حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام والتعامل معها خلال الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٦
١١٨	.....	
		السادس - مستويات الرضا العام إزاء التعامل مع بلاغات سوء السلوك المقدمة إلى قنوات داخلية وخارجية (بالنسبة المئوية)
١٢٢	.....	
		السابع - مستويات الرضا وعدم الرضا إزاء معالجة البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات المقدمة إلى الآليات الداخلية، مصنفة حسب الفئة الديمغرافية (بالنسبة المئوية)
١٢٣	.....	
		الثامن - مستويات الرضا العام إزاء التعامل مع البلاغات المتعلقة بالانتقام المقدمة إلى قنوات داخلية وخارجية (بالنسبة المئوية)
١٢٥	.....	
		التاسع - مستويات الرضا وعدم الرضا إزاء معالجة البلاغات المتعلقة بالانتقام المقدمة إلى
١٢٦	.....	
		العاشر - عرض عام للإجراءات التي ينبغي أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة...
١٢٨	.....	

أولاً - مقدمة

ألف - معلومات أساسية

١ - أدرج الاستعراض الحالي في برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠١٧، بناءً على مقترح مقدم من منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة إلى الوحدة للنظر في فعالية السياسات والممارسات المتعلقة بحماية المبلغين عن المخالفات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لضمان حصول المبلغين على المستويات الملائمة من الحماية، لا سيما فيما يخص الانتقام.

٢ - وخلال السنوات القليلة الماضية، هناك قضايا بارزة لمبلغين عن المخالفات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أصبحت متاحة للجمهور لأسباب مختلفة، بما في ذلك الافتقار المتصور إلى إجراءات كافية في منظماتهم للاستجابة لبلاغاتهم الأولية عن سوء السلوك و/أو خوفهم من التعرض للانتقام. والإبلاغ عن سوء السلوك أو المخالفات مرتبط دائماً بخطر الانتقام الذي قد يحدث بدرجات متفاوتة، تتراوح من التسلط والعزلة إلى عرقلة المسار الوظيفي وإنهاء الخدمة.

٣ - الإبلاغ عن المخالفات والحماية من الانتقام من العناصر الأساسية للمساءلة والنزاهة لأي منظمة؛ وعندما تكون الاستجابات غير كافية، لا يجزأ الموظفون الآخرون على الإبلاغ عن سوء السلوك والمخالفات، وهو ما يزيد من خطر إلحاق ضرر كبير بعمليات المنظمة وتقويض سمعتها. وتشير القضايا البارزة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى سياسات وممارسات لم تف على ما يبدو بالمعايير العالية للمساءلة التي تتبناها هذه الكيانات.

٤ - ويتجلى طابع ضرورة الإبلاغ الفوري عن المخالفات وأهميته في اعتماد ٦٠ على الأقل من الدول الأعضاء شكلاً ما من أشكال حماية المبلغين عن المخالفات في إطار قوانينها المحلية^(١). هذا بالإضافة إلى العديد من الصكوك الدولية التي تقر بأهمية المبلغين عن المخالفات وتطلب من الدول أو تشجعها على اعتماد تدابير حمايتهم. فعلى سبيل المثال، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تحمي الأشخاص الذين يبلغون عن جرائم الفساد، واعتمدت منظمة الدول الأمريكية قانوناً نموذجياً بشأن حماية المبلغين عن المخالفات، وأوصى مجلس أوروبا باستحداث وسائل أوسع وأكثر شمولاً لحماية المبلغين عن المخالفات^(٢). ومما يبرز بوضوح أولوية هذا الموضوع، أن الأمين العام أصدر مؤخراً، في غضون أسابيع من توليه منصبه، سياسة منقحة للحماية من الانتقام، فضلاً عن تنقيح آخر صدر في وقت لاحق من هذا العام^(٣).

٥ - وفي الوقت الراهن، هناك ٢٣ من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة لديها سياسات قائمة بذاتها للحماية من الانتقام، وهي تستند إلى سياسات داخلية أخرى متعلقة بالإبلاغ عن سوء السلوك والمخالفات وتكملها. وجاءت هذه السياسات المتعلقة بالحماية من الانتقام، في أغلب الأحيان، كاستجابات مخصصة لحالات إبلاغ بارزة و/أو اعتمدت استجابة لطلبات الدول الأعضاء. فعلى سبيل المثال، فإن السياسة الأولى للأمانة العامة للأمم المتحدة فيما يتعلق بالحماية من الانتقام، الصادرة في عام ٢٠٠٥، تعتبر بوجه عام رداً على الجدل الذي أثير بشأن مسألة النفط مقابل الغذاء في العراق، فضلاً عن ادعاءات الاستغلال والانتهاك الجنسيين في بعض عمليات حفظ السلام. أما تنقيح سياسة عام ٢٠٠٥، فقد كان بسبب الحكم الصادر عن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات في قضية فاسرشتروم ضد الأمين العام (٢٠١٢)،

والذي بين ضرورة الإنفاذ الفعال لسياسات الحماية من الانتقام لتأمين الحماية المكفولة للمبلغين عن المخالفات^(٤).

٦ - وبالتالي، فإن السياسات الحالية المتعلقة بالحماية من الانتقام تتسم بالتضارب والقصور في فعالية العمليات، وغالباً ما تختلف من حيث نطاق الأنشطة والموظفين المشمولين وآليات الإبلاغ وقنواته، وعمليات وإجراءات التخفيف من الانتقام والتعامل مع الدعاوى ذات الصلة. كما تتباين من حيث الأحكام المتعلقة بالإبلاغ عن سوء السلوك والمخالفات بسرية ودون الكشف عن الهوية. وهذا هو الأنسب للمنظمات ذات المخاطر الأعلى فيما يخص سوء السلوك/المخالفات بسبب عوامل مثل الوجود الميداني الكبير، وارتفاع مستويات المشتريات والأنشطة البرنامجية والنسبة الكبيرة من غير الموظفين.

٧ - ولكي تكون سياسات الحماية من الانتقام فعالة، من الضرورة بمكان تهيئة بيئة تعزز النزاهة والمساءلة المهنيتين على جميع المستويات. وتستلزم ديناميات العمل في جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة - التي تتسم بمواطن ضعف وهياكل وظيفية دقيقة - أن تكون سياسات الحماية من الانتقام منظمة بصورة شاملة ومزودة بآليات إنفاذ فعالة، وتدعمها وظائف مستقلة على نحو مناسب.

٨ - وبهدف المحافظة على سمعة المنظمة والمساءلة عن طريق نظام فعال للحماية من الانتقام، يتضمن هذا التقرير الاستعراض الأول من نوعه على نطاق المنظومة مدى كفاية السياسات المكتوبة لحماية المبلغين عن المخالفات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وكذلك لفعالية الممارسات والعمليات والإجراءات المتخذة لتنفيذها.

باء - النطاق والأهداف

٩ - يشمل نطاق هذا الاستعراض المنظومة ككل، ويغطي الأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية. ويركز على سياسات وعمليات وإجراءات الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات وحماية المبلغين من الانتقام. وأهداف هذا الاستعراض الرئيسية هي:

- تحديد عناصر السياسات المتعلقة بأفضل الممارسات (المعايير والمؤشرات) للإبلاغ عن المخالفات وسوء السلوك وحالات الانتقام والتعامل معها (على النحو المنصوص عليه في سياسات الحماية من الانتقام)، وتقييم الكيفية التي يمكن بها مقارنة السياسات المكتوبة لكيانات منظومة الأمم المتحدة مع الممارسات الفضلى هذه من أجل تحديد الثغرات وأوجه القصور.
- تقييم العمليات والإجراءات القائمة لدعم تنفيذ السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات، ولا سيما فيما يتعلق بالإبلاغ والتعامل مع بلاغات سوء السلوك/المخالفات والانتقام، ومستوى الرضا عن الطريقة التي تُعامل بها، من أجل تحديد الثغرات وأوجه القصور والممارسات الجيدة والدروس المستفادة.

- تقييم استقلال الوظائف الرئيسية التي تدعم تنفيذ السياسات المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات، أي رئيس مكتب الأخلاقيات ورئيس مكتب الرقابة وأمين المظالم/الوسيط.
- تحديد العوامل التي تسهم في نقص الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام والتدابير التي يمكن اتخاذها للتصدي لها.
- تقييم القنوات الموجودة داخل المنظمات للتعبير عن احترام الاختلاف في الرأي ومنهج "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" لأنه ذو صلة لنشر التوقعات بشأن السلوك المقبول.
- تقييم مستوى الثقة وسط الموظفين في مساءلة ونزاهة الرؤساء المباشرين والإدارة المتوسطة وقيادة المنظمة فيما يتعلق بالتعامل على نحو منصف وفعال مع الشكاوى المتصلة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام، وتقييم التدريب والتوجيه الذي حصل عليه المشرفون والموظفون عموماً من أجل هذه الغاية.

جيم - المنهجية

١٠ - أُجري استعراض السياسات والممارسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات في الفترة من أيار/مايو ٢٠١٧ إلى أيار/مايو ٢٠١٨. ووفقاً لقواعد وحدة التفتيش المشتركة ومعاييرها ومبادئها التوجيهية وإجراءات عملها الداخلية، فإن المنهجية التي أُتبعت في إعداد هذا التقرير اشتملت على: إجراء استعراض مكثبي واسع النطاق؛ وتحليل متعمق لـ ٢٣ من السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات؛ وتحليل كمي ونوعي للبيانات المستمدة من الوثائق الواردة والمجمعة، بما في ذلك الردود على الاستبيانات، وملاحظات مستقاة من المقابلات ونتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين؛ ومضاهاة المعلومات الواردة والتحقق من صحتها.

١١ - أجابت على استبيان وحدة التفتيش المشتركة الموجه للمؤسسات ٢٤ من ٢٨ منظمة مشاركة في الوحدة. ولم ترد على الاستبيان أربع منظمات مشاركة في وحدة التفتيش المشتركة هي: مركز التجارة الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وذلك لأنها (ومعها برنامج الأمم المتحدة للبيئة) تستخدم سياسة الأمانة العامة للأمم المتحدة المتعلقة بمسائل سوء السلوك/المخالفات والانتقام، وبالتالي فإن جميع الحالات ذات الصلة في هذه الكيانات يتعامل معها مكتب الأخلاقيات ومكتب الرقابة في الأمانة العامة للأمم المتحدة.

١٢ - وبالإضافة إلى تحليل الردود على الاستبيان، أجرى فريق المشروع تحليلاً شاملاً لسياسات الحماية من الانتقام في ٢٣ من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وقيّمها في ضوء الممارسات الفضلى لحماية المبلغين عن المخالفات ومعاييرها ومؤشراتها التي وضعتها وحدة التفتيش المشتركة بالتعاون مع خبراء خارجيين ومستقلين بشأن هذا الموضوع. وترد في الفصل الثاني التفاصيل المتعلقة بالمنهجية المستخدمة في وضع المعايير والمؤشرات وتقييم السياسات.

١٣ - وأجرت وحدة التفتيش المشتركة أيضاً دراسة استقصائية عالمية للموظفين بين أوائل تشرين الثاني/نوفمبر ومنتصف كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧ لقياس آراء الموظفين في ٢٨ من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة بشأن ثلاثة مجالات تتصل بحماية المبلغين عن المخالفات، وهي: (أ) سياسات وإجراءات الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات وحماية المبلغين؛ (ب) التدريب على مدونات أو معايير السلوك والمواضيع ذات الصلة بالأخلاقيات؛ و(ج) مساءلة القادة والموظفين داخل المنظمات.

١٤ - كانت الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين مفتوحة أمام الموظفين العاملين بجميع أنواع العقود والفئات الوظيفية، وأجري باللغتين الإنكليزية والفرنسية. وبلغ مجموع الجُميعين على الدراسة ١٥ ٨٢٦ شخصاً، وترد نتائجها بالتفصيل في هذا التقرير في الفروع ذات الصلة. وعند عرض نتائج الدراسة وبعض البيانات الأخرى، جُمعت الردود وصُنّفت إلى منظمات صغيرة ومتوسطة وكبيرة استناداً إلى مجموع عدد الموظفين في كل منظمة، على النحو التالي:

- **المنظمات الصغيرة:** منظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة البحرية الدولية، ومركز التجارة الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والأونكتاد، وموئل الأمم المتحدة، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

- **المنظمات المتوسطة:** منظمة الأغذية والزراعة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

- **المنظمات الكبيرة:** الأمانة العامة للأمم المتحدة (بما في ذلك عمليات حفظ السلام)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية.

١٥ - واختارت المفتشتان تصنيف البيانات حسب حجم المنظمة، استناداً إلى الاتجاهات السائدة في البيانات فضلاً عن الفروق في أطر المساءلة والمهام والسياسات في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة. ويمكن الاطلاع على مزيد من التفاصيل عن منهجية إعداد الدراسة الاستقصائية في المرفق الرابع.

١٦ - وبالإضافة إلى ذلك، أُجريت مقابلات مع ٤٠٨ أشخاص خلال الاستعراض. شملت عيّنة الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات أفراداً من ٢٧ من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة (جميع المنظمات المشاركة، باستثناء الأونكتاد)، استُقيت آراؤهم إما عن بعد عن طريق التداول بالفيديو، في حالة منظمة الطيران المدني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وموئل الأمم المتحدة ومنظمة السياحة العالمية، أو بالحضور الشخصي، في حالة ٢٤ منظمة

توجد مقارها في عمان، وكوبنهاغن، وجنيف، ولندن، ونيويورك، وباريس، وروما، وفيينا. وفي جميع هذه المنظمات، أُجريت مقابلات مع الأشخاص الذين يشغلون الوظائف التالية - حيثما وجدت، وهي: رؤساء المنظمات (أو من يؤديون مهامهم)، وموظفو مكتب الأخلاقيات، وموظفو مكتب الرقابة (بمن فيهم المحققون)، وأمناء المظالم والوسطاء، وموظفو الموارد البشرية، وموظفو مكتب الشؤون القانونية، وممثلو الموظفين، والمستشارون القانونيون للموظفين. وبالإضافة إلى ذلك، أُجريت أيضاً مقابلات مع أعضاء اللجنة الاستشارية المعنية بالرقابة الداخلية في كل من الأونروا والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

١٧ - وأُجريت مقابلات أيضاً مع المسجلين في محاكم منظومة الأمم المتحدة الأربع (المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، والمحكمة الإدارية للأمم المتحدة، ومحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، ومحكمة المنازعات التابعة للأونروا) للتعرف على القضايا المتعلقة بالانتقام المعروضة على المحاكم. وأُجرت المفتشتان أيضاً مقابلات مع أشخاص في وظائف بعينها يؤديون أدواراً محددة تتعلق بمسائل سوء السلوك أو الانتقام، أو لديهم آراء ذات صلة بالاستعراض يودون إطلاع المفتشتين عليها. وشمل ذلك موظفين من وحدة التقييم الإداري في الأمم المتحدة، ووحدة السلوك والانضباط في إدارة عمليات حفظ السلام، ومكتب تنسيق العمليات الإنمائية، وفرع مكافحة الفساد والجرائم الاقتصادية التابع للمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، والمقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير.

١٨ - ومن أجل الحصول على الآراء بشأن الممارسات الفضلى والدروس المستفادة فيما يتعلق بحماية المبلغين عن المخالفات في المنظمات الدولية الأخرى، أُجريت مقابلات أيضاً مع الموظفين المعنيين من عيّنة تمثيلية من المنظمات الدولية، وهي الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا، واللجنة الدولية للصليب الأحمر في جنيف، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في باريس، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي في واشنطن العاصمة. وبالإضافة إلى ذلك، أُجريت مقابلات مع عدد من الكيانات الخارجية والخبراء من ذوي التخصص والدراية في حماية المبلغين.

١٩ - ونظمت المفتشتان مجموعتين لإجراء مناقشات مركزة، كانت أولاهما في أثناء الاجتماع السنوي لشبكة الأخلاقيات الخاصة بالمنظمات المتعددة الأطراف في روما، حيث تبادل ٣٦ مشاركاً الآراء بشأن أسباب عدم إبلاغ الموظفين عن حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام^(٥). واستُخدمت النتائج المستخلصة من المناقشة الجماعية المركزة لوضع أسئلة للاستقصاء العالمي للموظفين بشأن هذا الموضوع. أما المناقشة المركزة الثانية فقد أُجريت مع ممثلين من البعثات الدائمة، الذين هم أعضاء في مجموعة جنيف، بغرض التماس توقعاتهم بشأن المساءلة التنظيمية ونهج "القدوة الحسنة على مستوى القيادة"^(٦).

٢٠ - وأُجرت المفتشتان مقابلات مع ١٧ من الموظفين الحاليين والسابقين الذين أبلغوا عن حالات سوء سلوك أو مخالفات أو انتقام منذ عام ٢٠١٢. وهؤلاء الأفراد ينتمون إلى العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وعملوا في الفئتين الإدارية والفنية (الدولية والوطنية) وفي فئة الخدمات العامة، في المقر وفي الميدان. وُحُدّد الأشخاص الذين أُجريت معهم المقابلات عن طريق رسائل وجهتها المفتشتان إلى مكاتب الأخلاقيات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، التي اتصلت بدورها بالموظفين الحاليين والسابقين لإبلاغهم بطلب المفتشتين أن يتحدث كل منهم عن حالته طوعية إلى فريق المشروع. وبالإضافة إلى ذلك، بادر أيضاً عدد من أُجريت معهم مقابلات بالتواصل مع وحدة التفتيش المشتركة للحديث عن حالاتهم.

٢١ - وتبادل كل واحد من هؤلاء الأشخاص الـ ١٧ مع الآخرين تجربتهم المباشرة عن طريق مقابلات وردود على الاستبيان وتقديم أدلة مستندية متعلقة بحالته. وركزت المقابلات على الإبلاغ الأولي عن حالة سوء السلوك/المخالفة والانتقام (إن وجدت)، والعمليات والإجراءات التي اتُبعت في التعامل مع هذه البلاغات بالنسبة إلى ما ورد في وثائق السياسات الرسمية، والنتيجة النهائية للبلاغات، والأثر النفسي - الاجتماعي على الشاكي بسبب الإبلاغ.

٢٢ - وشملت البلاغات عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام الواردة في حالات الموظفين تظلمات (بشأن تقييمات الأداء والترقية والتعيين، وعدم تجديد العقود وإساءة استعمال السلطة)، وقضايا تتعلق بالصالح العام (تضارب المصالح والاحتيايل والفساد) وقضايا تتعلق باحترام الاختلاف في الرأي (الخلافات بشأن السياسات والإجراءات التنظيمية). وبسبب الطابع الحساس للمواضيع، ومن أجل المحافظة على السرية، لم تتمكن المفتشتان من مضاهاة المعلومات الواردة في الحالات المتعلقة بالموظفين. ولذلك، فيما يتعلق بتلك الحالات، كان التركيز على تحديد الشغرات في نطاق المحتوى الموضوعي للسياسات وأوجه القصور في العمليات والإجراءات.

٢٣ - وقد جرى التعامل مع المجموعة الكاملة من المعلومات والآراء، الواردة في الردود على الاستبيان والمقابلات والدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، وفقاً لاحترام السرية المعهود من جانب وحدة التفتيش المشتركة، فضلاً عن توخي الحذر بوجه خاص فيما يتعلق بحالات الموظفين الـ ١٧ الذين أُجريت معهم مقابلات. ويعكس التقرير في المقام الأول الردود المجمعة؛ وعند الاستشهاد بأقوال لأغراض التوضيح لا يُذكر مصدرها إطلافاً.

٢٤ - ولتيسير تناول التقرير وتنفيذ توصياته ورصدها، يتضمن المرفق العاشر جدولاً يبين ما إذا كان التقرير قد قُدم إلى المنظمات المعنية من أجل اتخاذ إجراءات أو للإحاطة. ويحدد الجدول ما إذا كانت التوصيات تتطلب اتخاذ إجراء بشأنها من جانب الهيئات التشريعية للمنظمات المعنية أو من جانب مديريها التنفيذيين.

دال - التعاريف

٢٥ - هناك عدد من المصطلحات الرئيسية المستخدمة على نحو متسق في الاستعراض. وعلى الرغم من أن التعريف المحدد لكل مصطلح يختلف من مؤسسة إلى أخرى في وثائق السياسات الرسمية، يمكن تحديد عدد من العناصر المشتركة في التعاريف. وقد جُمعت هذه العناصر المشتركة بغية التوصل إلى التعاريف العامة الواردة أدناه.

- **الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات** هو الكشف عن سوء السلوك/المخالفات في سياق العلاقة القائمة على العمل. ويجب أن يكون الإبلاغ إلى إحدى القنوات المحددة حتى يشكل "نشاطاً مشمولاً بالحماية".
- **النشاط المشمول بالحماية** هو الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفة إلى آلية أو هيئة مناسبة. وتشمل الأنشطة المشمولة بالحماية أيضاً التعاون مع عمليات التحقيق أو التدقيق المأذون بها حسب الأصول.
- **يشير سوء السلوك/المخالفة** إلى عدم امتثال الموظف لالتزاماته بموجب ميثاق الأمم المتحدة، والنظامين الأساسيين والإداري لموظفي الأمم المتحدة أو غيرها من المنشورات الإدارية والسياسات التنظيمية ذات الصلة، أو عدم مراعاة معايير السلوك المتوقع من

موظف مدني دولي. ويشمل ذلك، على سبيل المثال لا الحصر: الاعتداء على ممتلكات وأموال المنظمة أو إساءة استخدامها، بما في ذلك لتحقيق مكاسب شخصية أو مكاسب لشخص آخر؛ وإساءة استخدام المنصب لتحقيق مكاسب شخصية أو مكاسب لشخص آخر؛ وطلب أو تلقي "عمولات غير مشروعة" أو رشاوى؛ وتعمد التزوير (الغش)؛ والفساد؛ والتخريب؛ والإكراه؛ والتواطؤ؛ والاختلاس؛ والمضايقات؛ والتحرش الجنسي؛ والممارسات التمييزية والانتقام، بما في ذلك الانتقام من المبلغين عن المخالفات المزعومة؛ وإساءة استعمال السلطة؛ وتعارض المصالح. وقد اختارت المفتشتان استعمال "سوء سلوك/مخالفة" في كامل التقرير ليشمل المصطلحين، بحيث لا يُستبعد أحدهما، ولكي يعكس على نحو أفضل الفارق في النطاق في سياسات المنظمات المشاركة الـ ٢٨.

- **الانتقام يُعرّف** بأنه أي عمل ضار بشكل مباشر أو غير مباشر، يوصى به أو يُهدّد به أو يُنفَّذ ضد شخص سبق أن أبلغ عن سوء سلوك/مخالفة أو شارك في أنشطة رقابية. والانتقام، في هذا السياق، يجب أن يتعلق "بنشاط مشمول بالحماية".
- **مقدم الشكوى** هو الشخص الذي يكشف أو يعلن اعتزامه عن حسن نية الكشف عن معلومات تفيد باحتمال حدوث حالة سوء سلوك أو مخالفة أو انتقام.
- **موضوع التحقيق** (أو الموضوع) هو الشخص الذي يكون محور تركيز التحقيق، إما بموجب ادعاء أو بموجب الأدلة التي جُمعت في أثناء إجراء التحقيق.
- **التقييم الأولي** هو عملية جمع الأدلة الأساسية وحفظها وتأمينها، وتقييم هذه الأدلة لتحديد ما إذا كان التحقيق في ادعاءات سوء السلوك/المخالفات المبلغ عنها له ما يبرره.
- **الدعوى الظاهرة الواجهة (بشأن الانتقام)** تنشأ عندما تشير المعلومات، المتاحة للكيان المحدد الذي يتلقى شكوى الانتقام (مكتب الأخلاقيات أو مكتب الرقابة)، إلى أن من المرجح وجود علاقة سببية قائمة بين النشاط المشمول بالحماية والعمل الضار الذي وقع على مقدم الشكوى أو هُدد به. وعندما يقرر المكتب الذي ينظر في شكوى الانتقام أن الشكوى ظاهرة الواجهة، تُحال المسألة إلى إجراء تحقيق كامل.
- **السياسة (لماذا نفعل ذلك)** هي مجموعة من المبادئ التوجيهية أو القواعد التي يقصد بها التأثير على القرارات والإجراءات.
- **العملية (ما نفعله)** تعني سلسلة من الإجراءات التي تُتخذ من أجل التوصل إلى نتيجة.
- **الإجراء (كيف نفعل ذلك، ومتى ومع من)** هو الطريقة والترتيب المتبع للقيام بعمل ما.
- **إطار المساءلة** هو التزام المنظمة الشامل بالمعايير والإجراءات والآليات التي تضمن خضوعها للمساءلة. ويشدد على الالتزام بالنتائج وإدارة الأداء على أساس المخاطر، فضلاً عن القيم المشتركة وثقافة النزاهة والشفافية^(٧). والعناصر الرئيسية الثلاثة لإطار المساءلة القوي هي: (أ) العهد السياسي مع الدول الأعضاء؛ و(ب) الرقابة الداخلية؛ و(ج) آليات تلقي الشكاوى والرد عليها^(٨).
- **يُعرّف احترام الاختلاف في الرأي** بأنه حق الشخص في أن يكون له رأي أو منظور قد لا يتطابقان مع السياسات أو المواقف الراسخة للمؤسسة، وأن يعرب عنهما بصورة لائقة.

هاء - القيود والتحديات

٢٦ - تقر المفتشتان بأن تحليل الحالات الـ ١٧ المتعلقة بالموظفين الذين أبلغوا منظماتهم عن حالات سوء سلوك ومخالفات وانتقام كان من شأنه أن يسمح بتحسين فهم البعد الإنساني للضغوط والمظالم والخسائر - القاسية في بعض الحالات - التي قد يتعرض لها مقدمو الشكاوى. بيد أن ذلك قد تعذر بسبب عدم القدرة على التحقق من المعلومات ومقارنتها مع المنظمات المرتبطة بها والوظائف ذات الصلة، نتيجة للحاجة إلى الحفاظ على السرية وحماية هوية مقدم الشكاوى.

٢٧ - ومن أجل تحديد توقعات مناسبة لحالات الموظفين الـ ١٧ الذين أجريت معهم مقابلات، ركزت المفتشتان فقط على العمليات والإجراءات المتبعة بوضع جداول زمنية وتحديد المراحل الرئيسية. وركزت المقابلات فقط على البلاغات الأولية المتعلقة بسوء السلوك/المخالفة وأي انتقام مقابل (إن وُجد). وأوضح فريق المشروع للأشخاص الذين أجريت مقابلات معهم أنه لن يعيد فتح القضايا أو يتدخل في النواتج أو النتائج. كما اتخذت ضمانات إضافية لتأمين المعلومات الواردة وإدارة المخاطر التي يتعرض لها الأفراد المرتبطون بحالات الموظفين، بمن فيهم الأشخاص مواضع الادعاءات والشهود.

٢٨ - المحاسبة على حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام المبلغ عنها رسمياً، على نطاق المنظومة، بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٦ كانت محدودة بسبب أوجه القصور في ممارسات حفظ سجلات الوظيفة/الوظائف المنوط بها تلقي هذه البلاغات، وهو ما أدى إلى عدم تمكن بعض المنظمات من حساب العدد الإجمالي للحالات المبلغ عنها والتحقق من النواتج و/أو تحديد التدخلات الرسمية. وإضافة إلى ذلك، فإن لكل منظمة خصائصها بشأن الخطوات التي تتبعها في التعامل مع البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام، وهو ما يحد من القدرة على عمل مقارنات فيما بين المنظمات فيما يخص الإجراءات. وفي حالات قليلة، كانت هناك تحديات مرتبطة بالمصطلحات والتعاريف، لأن المنظمات تستخدم مصطلحات مختلفة لوصف الخطوات والإجراءات والممارسات المماثلة.

وتودّ المفتشتان الإعراب عن تقديرهما لجميع المسؤولين في منظومة الأمم المتحدة وممثلي المنظمات الأخرى الذين ساعدوا في إعداد هذا التقرير، وبصفة خاصة من شاركوا في المقابلات وقدموا عن طيب خاطر ما لديهم من معارف وخبرات.

الحواشي

- (١) David Banisar, "Silencing sources: an international survey of protections and threats to journalists' sources", Privacy International Global Survey Series (November 8, 2007).
- (٢) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة ٣٣ - مجلس أوروبا، التوصية 7(2014) CM/Rec المرفق - منظمة الدول الأمريكية Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses (2013).
- (٣) ST/SGB/2017/2 and Rev.1.
- (٤) انظر الفقرة ٩٤، UNDT/2012/114.
- (٥) تشمل عضوية شبكة أخلاقيات المنظمات المتعددة الأطراف مكاتب الأخلاقيات في ٢٤ من كيانات منظومة الأمم المتحدة (منظمة الأغذية والزراعة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة الطيران المدني الدولي،

والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، والأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، بما في ذلك منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، فضلاً عن مصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية الأفريقي، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، والمصرف الأوروبي للاستثمار، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، وصندوق النقد الدولي، والبنك الإسلامي للتنمية، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومجموعة البنك الدولي، ومنظمة الجمارك العالمية، ومنظمة التجارة العالمية.

(٦) الاتحاد الروسي، وإسبانيا، وأستراليا، وألمانيا، وإيطاليا، وبلجيكا، وتركيا، وجمهورية كوريا، والسويد، وسويسرا، وفرنسا، وكندا، والمكسيك، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنرويج، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان.

(٧) انظر DP/2008/16/Rev.1.

(٨) انظر JIU/REP/2011/5.

ثانياً - الممارسات الفضلى لسياسات المبلغين عن المخالفات

ألف - أهمية السياسات المكتوبة الشاملة المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات

٣٠ - السياسات الفعالة المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات، بما في ذلك سياسات الحماية من الانتقام، تشكل جزءاً رئيسياً من الحوكمة وإدارة المخاطر والحفاظ على ثقافة النزاهة في المنظمة بصورة قوية. ومن شأن سياسات من هذا القبيل، في أفضل حالاتها، تيسير الإبلاغ عن حالات سوء السلوك/المخالفات والتحقيق فيها ومعالجتها ومنع الانتقام من المبلغين. ولما كانت السياسات هي غالباً أول ما يلجأ إليه الشخص لمعرفة ما إذا كان ينبغي عليه الإبلاغ أم لا، ينبغي أن تحدد هذه السياسات المسائل الواجب الإبلاغ عنها، والجهة الواجب إبلاغها، والآليات الواجب استخدامها والنتيجة المتوقعة من الإبلاغ. وفي الواقع أن جميع الأفراد الـ ١٧، باستثناء واحد، في حالات الموظفين التي جرى استعراضها (الذين ادعوا حدوث حالات سوء سلوك/مخالفة و/أو انتقام)، أكدوا أنهم رجعوا إلى سياسات منظماتهم المتعلقة بالحماية من الانتقام.

٣١ - وسياسة الحماية من الانتقام تكون أيضاً بمثابة وثيقة عامة تبين التزام المنظمة بالمساءلة والنزاهة والأخلاقيات، وهو ما يساعد بدوره في إيجاد الثقة داخل المنظمة وخارجها. وهي تشكل عنصراً أساسياً في إطار المساءلة في المنظمة، ولذلك يجب أن تكون متماسكة وشاملة ويسهل الحصول عليها. وبالتالي، فإن تطبيق الممارسات الفضلى في مجال سياسات الإبلاغ والتحقيق في سوء السلوك/المخالفات والانتقام يشير إلى قيمة السلوك الأخلاقي لدى المنظمة.

٣٢ - ويجب ألا تكون سياسات الحماية من الانتقام مجرد استجابة للمتطلبات التنظيمية، بل تتعدى ذلك لإيصال القواعد القانونية والتنظيمية الخاصة بالمنظمة لجميع الأفراد (الموظفون وغيرهم). ويشمل ذلك إتاحة فهم واضح لما يشكل السلوك المناسب المقبول والقانوني، حتى يثبت لأصحاب المصلحة التزام المنظمة بالعمل في بيئة مدنية ممتثلة للقانون وسليمة^(١). ويجب أن تحدد السياسة أيضاً ضمانات تنفيذها، بما في ذلك ضمان السرية، وآليات التحقيق وتدابير التأديب والجبر المناسبة^(٢).

باء - المنهجية المتبعة في وضع معايير ومؤشرات الممارسات الفضلى لتقييم سياسات الحماية من الانتقام

٣٣ - من أجل وضع معايير الممارسات الفضلى لقياس قوة سياسات الحماية من الانتقام لدى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الـ ٢٨ الواقعة في نطاق ولاية وحدة التفتيش المشتركة، تعاقدت الوحدة مع مؤسسة أكاديمية لديها خبر دولي في السياسات والممارسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات^(٣). ومعايير الممارسات الفضلى مستمدة من تحليل ٢٧ وثيقة مرجعية (انظر المرفق الأول)، بما في ذلك القوانين والمدونات والسياسات والتقارير والأدلة والدراسات والتوصيات والممارسات الفضلى، التي أعدها مجموعة من الكيانات الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية والخبراء المستقلين. واستناداً إلى تحليل الخبراء حُددت ٧ معايير للممارسات الفضلى للإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام، إلى جانب عدد من المؤشرات التي تركز على السياسات والممارسات والإجراءات المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات والانتقام^(٤).

٣٤ - وبعد ذلك تولى فحص المعايير السبعة بصورة غير رسمية خبراء خارجيون وممارسون دوليون متخصصون في سياسات الحماية من الانتقام، أعدوا قائمة نهائية من خمسة معايير و ٢٢ من المؤشرات المقابلة^(٥). والهدف من تقليل عدد المعايير النهائية والمؤشرات المقابلة هو ضمان تركيز الممارسات الفضلى فقط على السياسات المكتوبة لا على الممارسات والإجراءات المرتبطة بالتنفيذ. والمعايير الخمسة هي كما يلي: (أ) الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات؛ (ب) الحماية من الانتقام (ج) الدعم الإضافي المتاح للأشخاص الذين يبلغون عن سوء السلوك/المخالفات؛ (د) الاستعراض الأولي للبلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام وتسجيلها والتحقيق فيها؛ (هـ) قوة السياسة بشكل عام.

٣٥ - وبمجرد وضع معايير الممارسات الفضلى في صيغتها النهائية، أجرى فريق المشروع التابع لوحدة التفتيش المشتركة والخبير المستقل تحليلاً لسياسات الحماية من الانتقام الـ ٢٣ التي كانت قائمة حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧ (انظر المرفق الثاني)^(٦)، والتي تشمل المنظمات الـ ٢٨^(٧) المشاركة في الوحدة، وقيم كل سياسة وفقاً للمؤشرات الـ ٢٢. وحصلت كل منظمة على نسخة من التقييمات الخاصة بها لإقرارها، وطلب منها، في حالة أي تقييمات تعترض عليها، تقديم المعلومات والوثائق الداعمة (مثل السياسات والأدلة والمبادئ التوجيهية الداخلية) لتأييد دعواها. ويبين الاستعراض الدقيق للتعليقات والوثائق الواردة إلى وحدة التفتيش المشتركة والخبير المستقل أن ثلث المؤشرات (٣٤,٦ في المائة، أي ١٧٥ من ٥٠٦ مؤشراً) أعيد تقييمهما، منها ١٥٥ (٨٨,٦ في المائة) تحسن تقييمهما بالمقارنة مع التقييم الأصلي، في حين أن ٢٠ مؤشراً (١١,٤ في المائة) انخفض تقييمهما. ولاحقاً حدد فريق الاستعراض التابع للوحدة التقييمات النهائية، ووسع نطاق الإطار ليشمل وثائق إضافية.

٣٦ - وفي الحالات التي يوجد فيها خلاف بين وحدة التفتيش المشتركة ومنظمة ما بشأن تقييم مؤشر معين، وإذا لم تستوعب الوحدة التغيير في التقييم أو استوعبته جزئياً، ذكر الأساس المنطقي لذلك في الملاحظات الختامية. وفي التقييم النهائي، في الحالات التي تستوفي فيها سياسة الحماية من الانتقام وسياسات المنظمة والمبادئ التوجيهية المنشورة الأخرى (مثل ميثاق الرقابة، أو السياسة المتعلقة بسوء السلوك أو المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتحقيق) متطلبات المؤشر استيفاء كاملاً، توضع علامة [✓]؛ في الحالات التي تُستوفي فيها متطلبات المؤشر بصورة جزئية توضع دائرة [O]؛ أما في الحالات التي لا تستوفي متطلبات المؤشر فتوضع علامة [X]. ويرد في المرفق الثالث جدول شامل لتقييمات جميع المنظمات المشاركة وفقاً لجميع المعايير والمؤشرات.

٣٧ - وكما ذكر أعلاه، بينما كان الاستعراض يهدف في البداية إلى تقييم معايير الممارسات الفضلى على أساس سياسة الحماية من الانتقام وحدها، فقد وُسع نطاقه لاحقاً ليشمل الوثائق الأخرى ذات الصلة، مع الأخذ في الاعتبار أن حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام، في معظم المنظمات، يجري التعامل معها بموجب سياسات مستقلة تملكها وتديرها وحدات في المنظمة، وهي عادة مكتب الرقابة الخاص بحالات سوء السلوك/المخالفات ومكتب الأخلاقيات الخاص بحالات الانتقام^(٨). وتقر المفتشتان بأنه على الرغم من أن وثائق السياسة المستقلة قد تكون ضرورية في بعض الحالات، فإن تجزؤ إصدارات السياسات ينشئ نظاماً مرهقاً وغير مكتمل، ويضع عبئاً ثقيلاً على الموظفين وغير الموظفين الساعين للإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات أو الملتزمين بالحماية من الانتقام. وتعتقد المفتشتان أن الأمر المثالي هو استفادة المنظمات والموظفين من وثيقة سياسات واحدة تشمل جميع المعلومات والتوجيهات ذات الصلة بالسياسة.

٣٨ - وبالإضافة إلى ذلك، تؤكد المفتشتان على ضرورة التأكد من أن جميع وثائق السياسات ذات الصلة متاحة لعامة الجمهور - وليس على صفحة الشبكة الداخلية أو لوحدة معينة فقط داخل المنظمة، كما هو الحال في الوقت الحاضر في عدد من المنظمات. وتقييد الحصول على معلومات من هذا القبيل يحد بدرجة كبيرة من القدرة على التوصل إلى قرار مستنير بشأن ما إذا كان ينبغي الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام، ويقلل بشكل مؤثر من القيمة العملية لأي سياسة متعلقة بالحماية من الانتقام، كما يعوق الإبلاغ من مصادر خارجية مثل مقدمي الخدمات والمستفيدين.

جيم - التوعية ولحمة عامة عن ٢٣ تقييماً لسياسات الحماية من الانتقام في ٢٨ من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

٣٩ - قبل النظر فيما إذا كانت السياسات المنشورة تستوفي معايير الممارسات الفضلى، فمن الأهمية بمكان قياس مدى علم الموظفين بوجودها، وهو ما يحدد ما إذا كان بإمكانهم الوصول إليها واستعمالها على النحو الواجب؛ ونتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين التي أجرتها وحدة التفتيش المشتركة في عام ٢٠١٧ عن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات والتي شملت جميع المنظمات الـ ٢٨، تبين أن خمس المجيبين (١٩,٩ في المائة) لم يكونوا ملمين بسياسات الإبلاغ عن سوء السلوك والانتقام، وأن ما يقرب من النصف (٤٩,٣ في المائة) كانوا ملمين بها جزئياً فقط، ولا يوجد سوى ٣ من كل ١٠ أفراد (٣٠,٧ في المائة) ذكروا أنهم ملمين بها جيداً.

٤٠ - وأظهرت النتائج، عند تصنيفها، أن نسبة أكبر (٣٤ في المائة) من المجيبين - وهم من الموظفين الميدانيين - على دراية كبيرة بالسياسات ذات الصلة، بالمقارنة مع موظفي المقر (٢٥ في المائة). ومن حيث حجم المنظمة فإن النسبة المئوية للموظفين غير الملمين بهذه السياسات في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم (٣٠-٢٨ في المائة) تقريباً ضعف النسبة المئوية في المنظمات الكبيرة (١٦ في المائة). ويبلغ عدم الإلمام أعلى درجاته وسط المجيبين من غير الموظفين (٢٨ في المائة)، وهو ما يمكن أن يعزى في بعض الحالات إلى عدم نشر جميع السياسات. وعموماً، تشير نتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين إلى حاجة واضحة إلى كفاءة حصول الموظفين على جميع المستويات على توعية وإلمام تامين بهذه السياسات الهامة.

دال - التقييمات والتحليل وفقاً للمعايير ومؤشرات الممارسات الفضلى

١ - تقييم سياسة الحماية من الانتقام استناداً إلى المعيار ١: الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات

٤١ - يُستخدم المعيار الأول لتقييم الظروف التمكينية التي تشجع الموظفين على الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات. وهو يحتوي على خمسة مؤشرات للممارسات الفضلى لتقييم مدى إتاحة قنوات متعددة للإبلاغ، بما في ذلك القدرة على الإبلاغ إلى هيئة رقابة مستقلة بأي لغة من لغات العمل في المنظمة. ويُستخدم المعيار لتقييم ما إذا كانت هناك ضوابط محددة للمساءلة تصل حتى إلى القمة، وما إذا كانت هناك أحكام محددة للإبلاغ عن الادعاءات المتعلقة برئيس المنظمة ورئيس مكتب الرقابة. ويُستخدم أيضاً للتحقق من الضمانات الحيوية، بما في ذلك القدرة على الإبلاغ بسرية ودون الكشف عن الهوية، والظروف (أي كيف ومتى) التي يجوز فيها للشخص

تقديم مثل هذه البلاغات إلى كيان خارجي. وعموماً، فإن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى هما المؤسسات الوحيدتان اللتان استوفتا جميع المتطلبات لتزويد الموظفين بقنوات شاملة ومستقلة للإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات بسرية ودون الكشف عن الهوية، بما في ذلك إلى الكيانات الخارجية، وهما الوحيدتان اللتان لديهما أحكام محددة للإبلاغ عن الرئيس التنفيذي ورئيس مكتب الرقابة.

الجدول رقم ١

تقييمات سياسات الحماية من الانتقام: مؤشرات الممارسات الفضلى للمعيار رقم ١

١-٦ يوضح متى وكيف يمكن الإبلاغ إلى جهة خارجية (مثل وكالات إنفاذ القانون أو مجموعات الدفاع عن المصلحة العامة أو وسائل الإعلام)	١-٤ يحتوي على أحكام محددة للإبلاغ عن سوء السلوك/ المخالفات المتعلقة بأي لغة من لغات العمل المنظمة	١-٢ يتيح إمكانية الإبلاغ إلى هيئة رقابة ١-٣ يسمح للشخص بالإبلاغ بسرية ودون الكشف عن هويته	١-١ يشترط على الأقل ويشترط أن يكون خط الإبلاغ مستقلاً	١-٢ يشترط على الأقل ويشترط أن يكون خط الإبلاغ مستقلاً	١-١ يشترط على الأقل ويشترط أن يكون خط الإبلاغ مستقلاً	١-٢ يشترط على الأقل ويشترط أن يكون خط الإبلاغ مستقلاً
منظمة الأغذية والزراعة	✓	✓	✓	✓	○	○
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	✓	✓	✓	✓	○	○
منظمة الطيران المدني الدولي	✓	○	○	○	○	○
منظمة العمل الدولية	○	○	○	○	○	○
المنظمة البحرية الدولية	✓	○	○	○	○	○
الاتحاد الدولي للاتصالات	○	○	○	○	○	○
الأمانة العامة للأمم المتحدة	✓	○	○	○	○	○
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	✓	○	○	○	○	○
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	✓	○	○	○	○	○
اليونسكو	✓	○	○	○	○	○
صندوق الأمم المتحدة للسكان	✓	○	○	○	○	○
مفوضية شؤون اللاجئين	✓	○	○	○	○	○
اليونيسيف	✓	○	○	○	○	○
اليونيدو	✓	○	○	○	○	○
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	✓	○	○	○	○	○
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	✓	○	○	○	○	○
الأونروا	✓	○	○	○	○	○
منظمة السياحة العالمية	✓	○	○	○	○	○
الاتحاد البريدي العالمي	✓	○	○	○	○	○
برنامج الغذاء العالمي	✓	○	○	○	○	○
منظمة الصحة العالمية	✓	○	○	○	○	○
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	✓	○	○	○	○	○
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	✓	○	○	○	○	○

المفتاح: [✓] مستوفى بالكامل؛ [○] مستوفى جزئياً؛ [×] غير مستوفى.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ١-١: يشترط على الأقل قناتين للإبلاغ الداخلي

٤٢ - يُستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ١-١ لتقييم ما إذا كانت السياسة تشتمل على اثنتين على الأقل من القنوات الداخلية للإبلاغ عن سوء السلوك، إذ من الضرورة بمكان أن تُتاح للموظفين مجموعة من القنوات حتى يتمكنوا من الإبلاغ حيث يشعرون براحة أكبر وعن طريق القناة التي لا تمثل أي تضارب في المصالح أو تأثير الفزع. وفي الوقت الحاضر، تتيح جميع الكيانات الأخرى، ما عدا الاتحاد الدولي للاتصالات، ما لا يقل عن اثنتين من القنوات الداخلية للإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات، وهما عادة الرئيس المباشر ورئيس مكتب الرقابة. وتشمل القنوات الأخرى رئيس الشعبة/الإدارة، ومدير الموارد البشرية، ومكتب الأخلاقيات، ومكتب أمين المظالم، ومراكز التنسيق (مثلاً فيما يتعلق بالاستغلال والاعتداء الجنسيين) ورئيس المنظمة.

٤٣ - وفي حين أن واحدة فقط من سياسات الحماية من الانتقام تتطلب وجود خط ساخن للإبلاغ، فإن آلية الإبلاغ هذه متاحة الآن على نطاق واسع في المنظمات الكبيرة. وعلى سبيل الممارسة الجيدة، يشترط ميثاق الرقابة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي صراحة على مكتب الرقابة إتاحة خيارات إبلاغ متعددة، وهي على وجه التحديد: خط هاتفي للاتصال المباشر، وآلية للإبلاغ عن طريق شبكة الإنترنت، وعنوان بريد إلكتروني، تعمل على مدار الساعة من أجل تيسير الإبلاغ عن الغش أو الفساد أو غير ذلك من المخالفات. وتحتوي الشبكة الداخلية لبرنامج الغذاء العالمي على صفحة محددة توضح جميع الخطوات لتحديد أي سوء سلوك والإبلاغ عنه، بما في ذلك أرقام الهواتف وعناوين البريد الإلكتروني المناسبة. والمنظمة العالمية للملكية الفكرية هي الوحيدة التي تتيح الإبلاغ عن سوء السلوك إلى إحدى الدول الأعضاء، عن طريق رئيس لجنة التنسيق في المنظمة. وفي منظمة العمل الدولية يمكن الإبلاغ عن طريق قنوات متعددة عن أشكال معينة فقط من سوء السلوك^(٩).

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ١-٢: يتيح إمكانية الإبلاغ إلى هيئة رقابة مستقلة

٤٤ - يُستخدم المؤشر رقم ١-٢ لأفضل الممارسات لتقييم ما إذا كانت السياسة المكتوبة تتيح إمكانية الإبلاغ عن المخالفات إلى هيئة رقابة مستقلة. وترد معايير تقييم استقلالية الهيئات الرقابية والقرارات المقابلة بتوسع في الفصل الثالث. وهذا الإجراء ضروري لضمان إمكانية الإبلاغ للموظفين إلى أي كيان يتمتع بالاستقلالية من أجل متابعة الشكوى، بصرف النظر عن وضع المتهم. وباستثناء منظمة الطيران المدني الدولي (حيث يكون الإبلاغ إلى مكتب الأخلاقيات)، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي، فإن السياسات الـ ٢٠ المتبقية الخاصة بالمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة جميعها تسمح بالإبلاغ عن سوء السلوك إلى كيان مستقل، وعادة ما يكون مكتب الرقابة/المراجعة الداخلية أو مكتب المفتش العام. ومنظمة العمل الدولية^(١٠)، ومنظمة السياحة العالمية^(١١) والاتحاد البريدي العالمي^(١٢) إما أنها لم توافق على تقييمها بشأن المؤشر ١-٢ أو أنها قدمت معلومات إضافية.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ١-٣: يتيح الإبلاغ بسرية ودون الكشف عن الهوية

٤٥ - يُستخدم المؤشر رقم ١-٣ لأفضل الممارسات لتقييم ما إذا كانت السياسات المكتوبة تشمل القدرة على الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفة بسرية ودون الكشف عن الهوية. ومن الضروري وجود أحكام تنص على السرية وعدم الكشف عن الهوية للإبلاغ عن سوء السلوك، تأخذ في الاعتبار، على وجه الخصوص، طابع التسلسل الهرمي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، والنسبة الكبيرة والمتزايدة من القوى العاملة التي تفتقر إلى الأمن الوظيفي لأنها تعمل بعقود غير الموظفين أو بتعيينات مؤقتة ومحددة المدة. والإبلاغ دون الكشف عن الهوية قد يجعل التحقيق أكثر صعوبة، إلا أنه يشجع الإبلاغ في الحالات التي تكون فيها درجة الخوف من الانتقام عالية. وترد في الفصل الخامس تفاصيل أوفى عن الإبلاغ دون الكشف عن الهوية.

٤٦ - وكشفت المقابلات التي أجريت مع المهنيين الذين يؤدون دوراً رئيسياً في حماية المبلغين عن المخالفات (مثل من يعملون في وظائف الرقابة أو الأخلاقيات أو الموارد البشرية أو في الوظائف الإدارية العليا) عن أن بعض الموظفين يفتقرون إلى فهم واضح للتمييز بين المصطلحين. فمن بين المجيبين على الدراسة الاستقصائية التي أجرتها وحدة التفتيش المشتركة، هناك ٥٣ في المائة ممن شهدوا حالات سوء سلوك/مخالفات خلال السنوات الخمس الماضية ولم يبلغوا عنها. و٥٧ في المائة من الذين لم يبلغوا لم يفعلوا ذلك لعدم ثقتهم في أن السرية ستراعى بالكامل، وأنهم بالفعل سيحصلون على الحماية إن أبلغوا.

٤٧ - والإبلاغ دون الكشف عن الهوية هو قدرة الفرد على الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات دون أن يعرّف بنفسه، أي أن تقبل المنظمة البلاغ عن سوء السلوك الذي لا يجب ربطه بهوية مقدم الشكوى. ويمكن أن يكون ذلك عن طريق مكالمة هاتفية، أو عن طريق البريد الإلكتروني من حساب وهمي أو باسم مستعار، أو عن طريق رسالة بلا معلومات عن المرسل. أما الإبلاغ بسرية فهو عندما تنص سياسات المنظمة على حصول الفرد، الذي يكشف عن هويته عند الإبلاغ لكيان محدد عن سوء السلوك/المخالفة، على ضمانات تؤكد عدم الكشف عن هويته أو عن المعلومات التي أدلى بها إلى أي جهة أخرى إلا بموافقة الصريحة على ذلك. والتحديات المستقبلية للسياسات ذات الصلة ينبغي أن توضح تطبيق وتعريف كلا المصطلحين.

٤٨ - واعتباراً من نهاية عام ٢٠١٧، كانت هناك ١٤ منظمة فقط (٦١ في المائة) لديها السياسات ذات الصلة التي تتيح الإبلاغ بسرية ودون الكشف عن الهوية. وعلاوة على ذلك، ثمة قيود قائمة، فالمنظمة العالمية للأرصاد الجوية وبرنامج الأغذية العالمي لا يسمحان بالإبلاغ عن التحرش في مكان العمل أو إساءة استعمال السلطة دون الكشف عن الهوية. أما منظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، والاتحاد البريدي العالمي ومنظمة السياحة العالمية فليست لديها أي أحكام صريحة بشأن الإبلاغ دون الكشف عن الهوية. ولئن كانت الأونروا تتيح إمكانية الإبلاغ دون الكشف عن الهوية، فإن سياستها تنص على عدم اتخاذ إجراء في الحالات التي لا يوجد فيها ما يؤيد المعلومات المقدمة. وفي هذا الصدد، فإن البند الوارد في سياسة منظمة الصحة العالمية، والذي يُزود بموجبه المبلغون دون الكشف عن هوياتهم (عن طريق الخط الساخن الخارجي أو البريد الإلكتروني) برقم مرجعي للمتابعة مع المكتب المسؤول، تُعدّ ممارسة جيدة جديدة بأن تُستنسخ.

٤٩ - ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ليس لديه أي بنود صريحة في سياسته بشأن الإبلاغ السري، ولا الاتحاد الدولي للاتصالات، وفي الواقع تنص سياسة الأخير على أنه لن يكون ملزماً بالحفاظ على سرية الشخص الذي يكشف عن هويته في الإبلاغ عن سوء السلوك. ومن الممارسات الجيدة، توضح سياستا منظمة الصحة العالمية واليونيدو بالتفصيل الظروف المحددة التي يمكن التخلي فيها عن سرية مقدم الشكوى. وثمة ممارسة جيدة أخرى في المبادئ التوجيهية للتحقيق لدى منظمة الأغذية والزراعة، تنص صراحة على أن عدم امتثال موظفي الرقابة في المنظمة قواعد السرية التي تحكم حماية المبلغين عن المخالفات يُعد سلوكاً غير مرضٍ ويخضع صاحبه لإجراء تأديبي. وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(١٣) ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع^(١٤) والاتحاد البريدي العالمي^(١٥) إما إنهما لم توافقا على تقييمهما بشأن هذا المؤشر أو أنهما قدمت معلومات إضافية.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ١-٤: يحتوي على أحكام محددة للإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات المتعلقة برئيس المنظمة ورئيس مكتب الرقابة

٥٠ - يُعد مؤشر الممارسات الفضلى رقم ١-٤ حيويًا لإثبات التزام المنظمة بالتصدي لسوء السلوك/المخالفات والانتقام على أعلى مستوى - الرئيس التنفيذي. ويقر المؤشر أيضاً بإمكانية إساءة استخدام السلطة و/أو التقصير في أداء الواجبات إذا قُدمت الادعاءات ضد أولئك الذين يشرفون على التحقيقات، وهم تحديداً رؤساء مكاتب الرقابة الداخلية. ومعظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لديها هيكل إبلاغ رأسي، لا سيما الوكالات المتخصصة حيث يعمل رؤساء جميع الكيانات المعنية بسوء السلوك/المخالفات والانتقام (مثل الموارد البشرية، ومكاتب الأخلاقيات، ومكاتب الرقابة وأمناء المظالم) تحت إشراف مباشر من رئيس المنظمة. وفي معظم المنظمات المشاركة، يصدر رئيس المنظمة القرارات الإدارية ذات الصلة المتعلقة بحالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام استناداً إلى نتائج التحقيق والتوصيات. وبالتالي، ينبغي من الناحية المثالية، في إطار هذا المؤشر، تقديم البلاغات المتعلقة برئيس المنظمة إلى كيان لا يواجه تعارض المصالح في متابعة الادعاء على نحو مستقل واتخاذ تدابير حاسمة.

٥١ - وفي الوقت الراهن فإن مفوضية شؤون اللاجئين^(١٦) والأونروا^(١٧) والمنظمة العالمية للملكية الفكرية^(١٨) هي المؤسسات الثلاث فقط التي لديها أحكام صريحة فيما يتعلق بالإبلاغ إلى قناة مستقلة عن سوء السلوك ضد كل من رئيس المنظمة ورئيس مكتب الرقابة، ويشمل ذلك مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الأمانة العامة للأمم المتحدة فيما يخص الادعاءات الموجهة ضد رئيس مفوضية شؤون اللاجئين، ورئيس الأونروا، وضد رئيس مكتب الرقابة في المفوضية. وفيما يخص الادعاءات الموجهة ضد رئيسي مكاتب الرقابة في الأونروا وفي المنظمة العالمية للملكية الفكرية وضد المدير العام لهذه الأخيرة، يلزم إبلاغ واستشارة اللجنة الاستشارية المعنية بالرقابة في كل منظمة. وبالنسبة إلى الصناديق والبرامج، لما كان الأمين العام هو من يعين رؤساءها التنفيذيين، فمن الناحية النظرية يمكن تقديم أي ادعاءات تتعلق بسوء السلوك ضد الرئيس التنفيذي إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة (مكتب خدمات الرقابة الداخلية)^(١٩) وتشير أيضاً سياسات ثلاثة صناديق وبرامج (صندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف وهيئة الأمم المتحدة للمرأة)، على وجه التحديد، إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية للإبلاغ عبر قنوات غير الآليات الداخلية الراسخة.

٥٢ - وتسمح منظمة العمل الدولية، من بين كيانات أخرى، بالإبلاغ عن ادعاءات الغش المتعلقة بالمدير العام إلى رئيس مجلس الإدارة^(٢٠). وهذه ممارسة جيدة لأن رئيس مجلس الإدارة مستقل عن الرئيس التنفيذي، ومن المرجح أن يكون متمرساً بما فيه الكفاية في قواعد المنظمة وأنظمتها لاتخاذ الإجراء المناسب. وأكد معظم الذين أجريت معهم مقابلات، من العاملين في مكاتب الأخلاقيات والرقابة، أن الإبلاغ بهذه الطريقة يعتبر أمراً غير مألوف، وأقروا بأنهم لا يعرفون كيفية التعامل مع هذه الادعاءات بشكل نهائي في ظل غياب إجراءات العمل الموحدة.

٥٣ - وتسمح فقط منظمة الأغذية والزراعة، والأمانة العامة للأمم المتحدة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية صراحة بالإبلاغ عن الادعاءات المتعلقة برئيس مكتب الرقابة إلى رئيس المنظمة. ولدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة ومنظمة السياحة العالمية أحكام تنص بصورة غير مباشرة على الإبلاغ إلى ثاني أعلى مستويات السلطة عندما يكون ثمة تعارض في المصالح مع قناة الإبلاغ المحددة. وهناك ١٨ منظمة لديها أحكام معمول بها تتعلق بالإحالة الخارجية إلى آلية تحقيق بديلة في حالات تعارض المصالح مع هيئة الرقابة الداخلية^(٢١). أما منظمة العمل الدولية^(٢٢)، والمنظمة البحرية الدولية^(٢٣)، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز^(٢٤)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(٢٥)، واليونسكو^(٢٦)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان^(٢٧)، واليونيدو^(٢٨)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة^(٢٩)، وبرنامج الأغذية العالمي^(٣٠)، فهي إما أنها لا توافق على تقييمها بشأن المؤشر رقم ١-٤ أو أنها قدّمت معلومات إضافية.

٥٤ - واستناداً إلى المعلومات المستمدة من مصادر مختلفة، كانت هناك ادعاءات ضد رئيس واحدة على الأقل من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة. وعلى الرغم من أن مجلس الإدارة لم يتدخل إلا مدفوعاً بالمخاطر المتعلقة بالسمعة، عقب اهتمام وسائل الإعلام بالمسألة. وفي الحالات التي جرت فيها تحقيقات في الادعاءات خلصت إلى وجود حالات سوء السلوك/المخالفات، لم تسفر أي منها عن إجراءات تأديبية ضد الرئيس التنفيذي خلال فترة هذا الاستعراض (٢٠١٦-٢٠١٢)

٥٥ - وفيما يتعلق برؤساء مكاتب الرقابة، فإن الادعاءات في هذه الفترة، شملت إساءة استعمال السلطة والتحرش وانتهاك السرية. وهناك بعض الأدلة على أن إجراءات قد اتُخذت في عدد قليل من الحالات في الفترة قيد الاستعراض، ولكن هذه الإجراءات ليست بالضرورة ذات طابع تأديبي (مثل مطالبة الشخص المعني بالاستقالة أو السماح له بالاستقالة من وظيفته) وتُحذر الإشارة إلى أنه في المنظمات التي لا توجد فيها وظيفة للرقابة و/أو ليس لديها القدرة على التحقيق، فإن الوظائف الأخرى (موظفو الأخلاقيات، ورؤساء الإدارات ونوابهم، على سبيل المثال) قد تتطلب إدراج أحكام محددة لتتولى إجراء التحقيقات، على أساس أدوارها ومسؤولياتها في تنفيذ السياسات العامة.

٥٦ - وينبغي أن تكون للسياسات التي تحكم سوء السلوك/المخالفات والانتقام بروتوكولات محددة لاستعراض الادعاءات الموجهة ضد هؤلاء الأفراد وتجنب أي تعارض مصالح. وينبغي لمجلس الإدارة أن تستعرض خيارات الإبلاغ والبروتوكولات فيما يتعلق بالادعاءات الموجهة ضد رئيس المنظمة ورئيس مكتب الرقابة، بما في ذلك الأحكام المنصوص عليها في عقود العمل بشأن الانتهاكات ذات الصلة بالأخلاقيات. ويتمثل أحد الخيارات في تحديد دور واضح للجنة

الرقابة، ولكن الشرط الشامل هو تخصيص قناة للادعاءات تُحدّد بوضوح للتأكد من إجراء المراجعات والتحقيقات اللازمة.

٥٧ - وينبغي أن تشمل السياسات، على وجه التحديد ما يلي: أحكام تقضي بإحالة الادعاءات الموجهة ضد الرئيس التنفيذي ورئيس مكتب الرقابة (أو الوظائف الأخرى ذات صلة) مباشرة إلى لجنة الرقابة؛ وأن تحدد وسائل الإحالة؛ وأن تنص على الكيفية التي تتعامل بها لجنة الرقابة مع الادعاء (مثل الإحالة إلى آلية خارجية مستقلة لإجراء التحقيق) ودورها في اتخاذ القرارات الإدارية بشأن الحماية والجبر والتدابير التأديبية استناداً إلى نتائج التحقيق. ومن المتوقع بصورة معقولة أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى دعم الشفافية والمساءلة في المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

التوصية ١

ينبغي أن تعتمد الهيئات التشريعية، بحلول ٢٠٢٠، تدابير للتأكد من أن جميع السياسات المتصلة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام تحدد القنوات والطرائق المناسبة، مثل لجان الرقابة المستقلة، للإبلاغ والتحقيق في الادعاءات الموجهة ضد الرئيس التنفيذي للمنظمة، وكذلك ضد أي وظائف أخرى قد تنطوي على تعارض مصالح محتمل في التعامل مع هذه القضايا.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ١-٥: يتيح الإبلاغ بأي لغة من لغات عمل المنظمة

٥٨ - ينبغي أن تكون مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ذات الحضور الإقليمي والميداني الرئيسي، بوصفها كيانات عالمية، سياسات تشتمل على أحكام صريحة للموظفين للإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات بأي لغة من لغات عمل المنظمة ومراكز العمل الرئيسية. فعلى سبيل المثال، بالإضافة إلى الإنكليزية والفرنسية فإن لغات العمل الأخرى المستخدمة في لجان الأمم المتحدة الإقليمية هي العربية والروسية والإسبانية. وعلى الرغم من أن وثائق السياسة لا تحدد اللغات التي يقدم بها البلاغ، فإن مكاتب الرقابة والأخلاقيات في جميع المؤسسات (باستثناء منظمة الطيران المدني الدولي) أكدت قبولها البلاغات بأي لغة من لغات العمل، وأن معظمها لديه القدرة على التعامل مع الإبلاغ بهذه اللغات.

٥٩ - ومكتب الرقابة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نظام إبلاغ عن طريق الإنترنت يتيح للشاكرين الاختيار من بين ٤٥ لغة عند الإبلاغ. وهذا يشكل ممارسة جيدة لجميع المؤسسات التي لديها وجود ميداني كبير. وتشمل التدابير العملية الإضافية لتيسير الإبلاغ ضمان ترجمة جميع نماذج الإبلاغ عن المخالفات/سوء السلوك إلى جميع لغات عمل المنظمة، وضمان وجود قدرة داخلية لدى المنظمة بتلك اللغات لتقديم المعلومات الشفوية والخطية للموظفين الذين يلتمسون المشورة بشأن كيفية الإبلاغ.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ١-٦: متى وكيف يمكن الإبلاغ إلى جهة خارجية (مثل وكالات إنفاذ القانون أو مجموعات الدفاع عن المصلحة العامة أو وسائط الإعلام)

٦٠ - تتيح السياسات في ١٨ منظمة الإبلاغ إلى قنوات خارجية عن سوء السلوك/المخالفات عندما يكون من الضرورة بمكان تفادي خطر كبير على الصحة والسلامة العامتين، أو إضرار كبير

بعمليات المنظمة، أو انتهاكات للقوانين الوطنية والدولية. ووفقاً للسياسات الـ ١٨ يمكن للموظفين الإبلاغ إلى قنوات خارجية في الحالات التالية: (أ) إذا لم يستطيعوا الإبلاغ عن طريق الآليات الداخلية لأنهم تصوروا أو خشوا خطراً على سلامتهم و/أو سلامة أسرهم؛ (ب) إذا توقعوا الانتقام في مكان العمل؛ (ج) إذا اعتقدوا أن الأدلة ستُخفى أو تُتلف؛ أو (د) إذا اعتقدوا أنه لن يُتخذ أي إجراء. ويمكنهم أيضاً الإبلاغ إلى قنوات خارجية إذا لم يُتخذ أي إجراء بعد فترة زمنية محددة، شريطة ألا يقبلوا أي مبالغ مالية أو مزايا مقابل هذا الإبلاغ.

٦١ - وفيما يتعلق بالإبلاغ إلى جهات خارجية، يدعو صندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف على وجه التحديد إلى إعطاء الأفضلية للإبلاغ إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، في حين أن سياسة هيئة الأمم المتحدة للمرأة تعدّ أكثر تقييداً، وتنص على أنه يجب إعطاء الأفضلية للإبلاغ مباشرة إلى مديرها التنفيذي. والقيود موجودة، إذ يتيح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إمكانية الإبلاغ إلى السلطات المحلية فقط في حالات "الطوارئ/الخطر الداهم" بعد ذلك تبلغ المسألة فوراً إلى مكتب الدعم القانوني.

٦٢ - وهناك خمس منظمات (منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، واليونيدو) ليس لديها أي خيارات للإبلاغ إلى قنوات خارجية عن سوء السلوك/المخالفات. وتجدر الإشارة إلى أن المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير قد حذر من أن استناد مكاتب الأخلاقيات إلى الحكم المنصوص عليه في معايير السلوك التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية، ومفاده أنه "لا يصح للموظفين المدنيين الدوليين الجهر بتظلماتهم الشخصية أو انتقاد منظماتهم علانية" يستخدم نبرة "تعارض مع فكرة أنه ينبغي للموظفين الإبلاغ عن سوء السلوك الذي قد لا يعزز، في بعض الحالات الخطيرة، الصورة الإيجابية للمنظمة"^(٣١).

٦٣ - وعلى سبيل الممارسة الجيدة، تنص سياسات الحماية من الانتقام في منظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة المكتسبة/الإيدز صراحة على أن الإبلاغ الخارجي وفقاً للسياسة لن يشكل خرقاً لالتزامات الموظف فيما يتعلق بالكشف عن معلوماته غير العلنية أو استخدامها، أو التزاماته بموجب سلطته التقديرية وفقاً للنظام الأساسي للموظفين.

٢ - تقييم سياسات الحماية من الانتقام استناداً إلى المعيار ٢: الحماية من الانتقام

٦٤ - في الحالات التي يبلغ فيها الفرد عن سوء السلوك/المخالفات ويواجه انتقاماً، يُستخدم هذا المعيار لتقييم الآليات والعمليات التي يجب أن تكون متاحة للشخص ليشعر بالأمان في الإبلاغ عن مثل هذا الانتقام ويحصل على الحماية الواجبة. ويشمل هذا المعيار أربعة مؤشرات تستخدم لتقييم تحديد الآليات، في السياسات المكتوبة، التي يمكن عن طريقها الإبلاغ عن الانتقام والحصول على الحماية، والحق في الحصول على معلومات محدثة عن النتائج والإجراءات المتخذة (مع إيلاء الاعتبار الواجب للسرية)، وأحكاماً واضحة بشأن الإجراءات التأديبية في حالات الانتقام المثبتة (انظر الجدول ٢ لتقييم المعايير). وهذه الأحكام أساسية لتعزيز ثقافة المساءلة في المنظمة، لأن المقابلات والدراسات الاستقصائية أظهرت بوضوح أن الخوف من الانتقام رادع رئيسي للمبلغين عن المخالفات^(٣٢). وقد استوفت جميع المنظمات، كلياً أو جزئياً، المؤشرات الواردة في هذا المعيار، إذ تبين السياسات المكتوبة جهة الإبلاغ عن الانتقام، وتصف تدابير الحماية المتاحة، وتضع توقعات للنتائج، وتحدد التدابير التأديبية بشأن موضوع التحقيق.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٢-١: يحدد آلية الشكاوى للإبلاغ عن الانتقام

٦٥ - يُستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٢-١ لتقييم ما إذا كانت سياسة الحماية من الانتقام تتيح آلية يمكن للشخص استخدامها إذا رأى أنه يتعرض، أو يحتمل أن يتعرض، للانتقام نتيجة الإبلاغ عن المخالفات أو سوء السلوك. ومن الناحية المثالية، ومن أجل تحقيق الثقة اللازمة وسط الموظفين للإبلاغ عن الانتقام، يتطلب هذا المؤشر آلية إبلاغ مستقلة من الناحية العملية، ويمكن أن توفر حماية كاملة للخصوصية، ولها القدرة الفنية على تقييم شكاوى الانتقام والتوصية بتدابير الحماية.

٦٦ - وفي الوقت الحاضر، تنص جميع سياسات الحماية من الانتقام الـ ٢٣ على آلية وحيدة للإبلاغ عن الانتقام. وفي جميع المنظمات، باستثناء اثنتين (منظمة الأغذية والزراعة والوكالة الدولية للطاقة الذرية)، تكون هذه الآلية هي مكتب الأخلاقيات، ومنظمة الأغذية والزراعة هي المنظمة الوحيدة التي، على الرغم من وجود مكتب للأخلاقيات بها، تشترط سياساتها الإبلاغ عن الانتقام إلى مكتب المفتش العام. وفي الوكالة الدولية للطاقة الذرية كان الإبلاغ عن الانتقام إلى مدير الرقابة، نظراً إلى أن مكتب الأخلاقيات لم يكن موجوداً عند إجراء هذا الاستعراض. ومن الممارسات الجيدة، يتيح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة إمكانية السعي إلى التوصل إلى تسوية بالوسائل غير الرسمية عن طريق مكتب أمين المظالم، ويتيح البرنامج بالإضافة إلى ذلك تعليق المهلة الزمنية للإبلاغ إلى مكتب الأخلاقيات حتى ١٢٠ يوماً.

الجدول رقم ٢

تقييمات سياسات الحماية من الانتقام: مؤشرات الممارسات الفضلى للمعيار رقم ٢

٢-٣ يقتضي إبلاغ الشخص المبلغ بنتائج بلاغه (سواء أكان الإبلاغ عن مخالفة/سوء سلوك أو انتقام) وبأي إجراء اتخذته المنظمة لمعالجة الأمر،		٢-٢ يحدد آليات الحماية إذا تعرض الشخص المبلغ للانتقام أو الضرر، بما في ذلك نقله داخل نفس مركز العمل أو إلى مركز آخر، أو تغيير المشرف		١-٢ يحدد آلية الشكاوى التي يمكن للشخص المبلغ استخدامها إذا رأى أنه يتعرض، أو يحتمل أن يتعرض، للانتقام أو الضرر نتيجة الإبلاغ عن المخالفات أو سوء السلوك		المنظمات المشاركة
٢-٤ يحدد فرض تدابير تأديبية مناسبة ضد من يقوم بفعل انتقامي	معلومات سرية أو حساسة	✓	O	✓	✓	منظمة الأغذية والزراعة
✓	O	✓	O	✓	✓	الوكالة الدولية للطاقة الذرية
✓	✓	✓	✓	✓	✓	منظمة الطيران المدني الدولي
✓	O	O	O	O	✓	منظمة العمل الدولية
✓	O	✓	O	✓	✓	المنظمة البحرية الدولية
✓	O	✓	O	✓	✓	الاتحاد الدولي للاتصالات
✓	O	✓	O	✓	✓	الأمانة العامة للأمم المتحدة
✓	✓	✓	✓	✓	✓	برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز
✓	✓	✓	✓	✓	✓	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
✓	O	✓	O	✓	✓	اليونسكو
✓	✓	✓	✓	✓	✓	صندوق الأمم المتحدة للسكان
O	O	✓	O	✓	✓	مفوضية شؤون اللاجئين

يمكن لمكتب الأخلاقيات أن يقدم توصيات إلى رئيس المجموعة أو وحدة العمل باتخاذ "تدابير محددة ومعقولة ومتاحة" لضمان سلامتهم.

٦٩ - وتحدد سياسة الأونروا المتعلقة بالحماية من الانتقام تدابير الانتصاف المحتملة التالية، التي لم ترد في أي سياسة أخرى، والتي ينبغي اعتبارها من الممارسات الفضلى:

- دفع الأجور والاستحقاقات بأثر رجعي، مع مراعاة احتمالات الترقية والزيادات في المرتب التي كان يمكن أن يحصل الموظف عليها؛
- تسديد رسوم التمثيل أو التكاليف الأخرى المرتبطة بدعوى الفرد المتعلقة بالانتقام؛
- التعويض عن الأضرار، بما في ذلك عن الخسارة المالية المرتبطة بالانتقام من جانب الوكالة؛
- المنافع غير الملموسة، بما في ذلك الاعتراف العلني بأن شكوى الشخص من الانتقام تستند إلى أسس قوية، وبمساهمة الشخص المعني في الوكالة.

٧٠ - تنص سياسة مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، المتعلقة بالحماية من الانتقام لعام ٢٠١٠، على أنه إذا ثبت تعرض مقدم الشكوى للانتقام، يمكن للموظف المعني بالأخلاقيات أن يبت في ما إذا كان زملاء صاحب الشكوى قد تعرضوا أيضاً لعواقب سلبية بحكم ارتباطهم به. وفي هذا الصدد، يمكن لموظف الأخلاقيات أن يوصي باتخاذ تدابير مناسبة ترمي إلى تصحيح الآثار السلبية التي يعانيتها الزملاء، ويشار إليها بـ "الانتقام بالتبعية". ويعتبر توسيع نطاق هذه الحماية ذا أهمية خاصة في الحالات التي يكون فيها الموظفون شهوداً لمقدمي الشكاوى أمام المحاكم. وفي الواقع، من شأن هذه الحماية أن تشجع الشهود الشرعيين على الإدلاء بشهاداتهم التي كانوا سيمتنعون عن الإدلاء بها خوفاً من الانتقام.

٧١ - وقد دعا الحكم الصادر في قضية كاسماني ضد الأمين العام للأمم المتحدة (UNDT/NBI/2009/67)، مكتب الأخلاقيات بالأمم المتحدة إلى إعادة النظر في سياسة الحماية من الانتقام لعام ٢٠٠٥ لتشمل حماية الشهود. ورأت محكمة المنازعات أن الشهود الذين يدلون بشهاداتهم في هذه القضية لا ينبغي أن يخضعوا للتخويف البدني أو اللفظي أو التهديد، بما في ذلك المخاطر التي تهدد أمن وظائفهم أو تطورهم الوظيفي، قبل أو بعد الإدلاء بشهاداتهم أمام محكمة المنازعات. كما اعترف الحكم الصادر بحق الموظفين الذين يدلون بشهاداتهم أمام محكمة المنازعات في التمتع بالحماية الممنوحة لهم بموجب عقود عملهم والقواعد والأنظمة التي تحكم المنظمة. وتنص سياسة الحماية من الانتقام لدى مصرف التنمية الأفريقي أيضاً على توفير حماية من هذا القبيل. وترى المفتشتان أن المؤسسات ينبغي أن تنظر في توسيع نطاق تعريف الأنشطة المشمولة بالحماية، أو أن تقدم توجيهها إضافياً في مجال السياسة يستهدف عوامل الخطر الخاصة والموظفين من الفئات الضعيفة، مثلاً الشهود أمام المحكمة وموظفو خدمات الدعم أو غيرهم، بغية حمايتهم من التهيب والانتقام.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٢-٣: إبلاغ الشخص المبلغ بنتائج الشكوى والإجراءات المتخذة بشأنها

٧٢ - يُستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٢-٣ لتقييم ما إذا كانت السياسة تقتضي إبلاغ الشخص المبلغ بنتائج بلاغه (سواء كان بلاغ عن مخالفة/سوء سلوك أو انتقام) وبأي

إجراء اتخذه المنظمة لمعالجة الأمر، شريطة ألا يسبب ذلك ضرراً للموظفين الآخرين، أو ينطوي على الكشف عن معلومات سرية أو حساسة. وتعتبر هذه الأحكام أساسية لضمان المساءلة والثقة في عملية الإبلاغ، وهو ما يطمئن بدوره المبلغين المحتملين عن المخالفات بشأن ما يتوقعونه من حيث معلومات وإجراءات المتابعة.

٧٣- وفي الوقت الحاضر هناك ١١ من السياسات تفي بالمتطلبات في إطار هذا المؤشر، في حين أن ١٢ منها لديها تدابير تقديم تعليقات جزئية، على النحو التالي: ثمانية كيانات (منظمة العمل الدولية، المنظمة البحرية الدولية، واليونسكو، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونسيف، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي وبرنامج الأغذية العالمي) تتضمن سياساتها تقديم تعليقات بشأن نتائج حالات الانتقام ولكن ليس حالات سوء السلوك؛ وتنص سياسة الأمانة العامة للأمم المتحدة على تقديم تعليقات عن حالات الانتقام وأشكال معينة من حالات سوء السلوك؛ وتخضع التحديثات بشأن نتائج التحقيقات في الوكالة الدولية للطاقة الذرية للسلطة التقديرية لرئيس الرقابة وحده؛ ويبلغ الاتحاد الدولي للاتصالات الشخص المبلغ عندما تُحال الحالة إلى التحقيق، ولكنه لا يخبره بالنتائج؛ ومنظمة الأغذية والزراعة تحدد تدابير التعليقات في دليل القضايا المعروضة على مكتب المفتش العام، ولكنه غير متاح للموظفين عموماً.

٧٤- وتشمل بعض الممارسات المفيدة ما يلي: الاشتراط صراحة أن يُطلع مقدم الشكوى على نتائج التحقيق كتابة (اليونسيف)، بصرف النظر عن وضعه الوظيفي في المنظمة (المنظمة العالمية للملكية الفكرية)؛ تقديم المعلومات الكافية لمقدمي الشكاوى، في حالات الادعاءات التي لا تثبت صحتها، لاتخاذ قرار مستنير بشأن الطعن (الأونروا) أما منظمة الأغذية والزراعة^(٣٣)، والمنظمة البحرية الدولية^(٣٤)، والاتحاد الدولي للاتصالات^(٣٥)، والأمانة العامة للأمم المتحدة^(٣٦)، ومفوضية شؤون اللاجئين^(٣٧)، والاتحاد البريدي العالمي^(٣٨) وبرنامج الأغذية العالمي^(٣٩)، فإما أنها لا توافق على تقييمهما بشأن المؤشر ٢-٣ أو أنها قدمت معلومات إضافية.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٢-٤: تحديد التدابير التأديبية ضد المنتقمين

٧٥- يُستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٢-٤ لتقييم ما إذا كانت هناك أحكام في السياسات المكتوبة تنص على إخضاع الشخص الذي شارك في الانتقام لإجراءات تأديبية مناسبة. وينص معظم السياسات (٢٢ من أصل ٢٣) على أن الانتقام المثبت يؤدي إلى اتخاذ إجراءات إدارية و/أو تأديبية. والغريب في الأمر أن سياسة مفوضية شؤون اللاجئين تنص على الإجراءات التأديبية عند ثبوت الانتقام الواقع على أطراف خارجية، ولكنها تصمت في حالات ثبوت وقوع الانتقام ضد الموظفين. وتشمل سياسات الاتحاد الدولي للاتصالات، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة خياراً ينص على نقل المنتقم إلى وظائف أخرى. وتنص سيستان فقط من سياسات الحماية من الانتقام على تدابير تأديبية محددة. وفي هذا الصدد، لاحظ المقرر الخاص المعني بحرية الرأي والتعبير أن "عقاب المنتقمين ينبغي أن يكون صارماً، وليس تأديبياً فحسب، وينبغي أن يشمل إمكانية عزلهم من وظائفهم وتحميلهم مسؤولية شخصية"^(٤٠).

٧٦- ويدل التحديد الواضح للنطاق المحتمل للتدابير التأديبية على التزام المنظمة باتخاذ إجراءات نهائية تتجاوز مجرد التوبيخ، وتكون أيضاً بمثابة إنذار واضح مفاده أن اللجوء إلى الانتقام يمكن أن يؤدي إلى عواقب مهنية وخيمة. وتحدد سياسات الحماية من الانتقام في منظمة الصحة العالمية والبرنامج المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، على سبيل الممارسة الفضلى، بوضوح

المجموعة الكاملة من التدابير التأديبية الممكنة، التي تشمل ما يلي: اللوم الكتابي؛ والغرامات التي تصل إلى المرتب الأساسي الصافي لمدة ثلاثة أشهر؛ والحرمان من درجات في الرتبة تصل حتى ثلاث درجات؛ والفصل المؤقت من العمل بأجر جزئي أو بدون أجر لمدة تصل إلى شهر واحد؛ وتخفيض الرتبة؛ والفصل من العمل؛ والفصل دون سابق إنذار في حالة سوء السلوك الجسيم. ولم توافق مفوضية شؤون اللاجئين على تقييمها بشأن المؤشر ٢-٤ وقدمت معلومات إضافية^(٤١).

٣ - تقييم سياسة الحماية من الانتقام استناداً إلى المعيار ٣: الدعم الإضافي المتاح للأشخاص الذين يبلغون عن سوء السلوك

٧٧- المبلغون بحاجة إلى الدعم والتوجيه في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات أو الانتقام، وذلك بسبب المخاطر المرتبطة بالعمل والسلامة الشخصية و/أو الرفاه الاجتماعي والشخصي. ويمكن أن يشمل هذا الدعم، في جملة أمور، الخطوط الهاتفية لطلب المساعدة، والمساعدة القانونية، وخدمات تقديم المشورة، والدعم الخارجي وخدمات المشورة المستقلة، وهو يختلف عن تدابير الحماية المبينة بالتفصيل في إطار المعيار السابق. وهناك ثلاثة مؤشرات بموجب هذا المعيار تستخدم لتقييم مشاركة الإدارة العليا في المساعدة أو الحماية أو خيارات التوجيه والدعم غير الرسمية، ومدى إتاحة عمليات خارجية مستقلة لتقييم الطعون عندما لا تُحدد دعوى ظاهرة الوجهة.

٧٨- وفي حين أن جميع السياسات المكتوبة تحتوي على معلومات عن كيف ومتى تتدخل الإدارة العليا لتقديم المزيد من الحماية أو المساعدة، فإن ثلاث مؤسسات فقط تفي بجميع المؤشرات الواردة في إطار هذا المعيار (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومكتب خدمات المشاريع). ومن بين الوكالات المتخصصة، فإن المنظمة العالمية للملكية الفكرية هي الوحيدة التي تنص سياستها على إتاحة عملية خارجية مستقلة لتقييم الطعون عندما لا تُحدد دعوى ظاهرة الوجهة.

الجدول رقم ٣

تقييمات سياسات الحماية من الانتقام: مؤشرات الممارسات الفضلى للمعيار رقم ٣

المنظمات المشاركة	للشخص المبلغ	المشورة للموظفين	الحالة ظاهرة الوجهة
منظمة الأغذية والزراعة	✓	×	×
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	✓	×	×
منظمة الطيران المدني الدولي	✓	✓	×
منظمة العمل الدولية	✓	○	×
المنظمة البحرية الدولية	✓	×	×
الاتحاد الدولي للاتصالات	✓	×	×
الأمانة العامة للأمم المتحدة	✓	×	✓
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	✓	✓	×
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	✓	✓	✓

المنظمات المشاركة	للشخص المبلغ	المشورة للموظفين	الحالة ظاهرة الواجهة
اليونسكو	✓	×	×
صندوق الأمم المتحدة للسكان	✓	✓	✓
مفوضية شؤون اللاجئين	✓	✓	×
اليونيسيف	✓	×	✓
اليونيدو	✓	×	×
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	✓	✓	✓
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	✓	✓	×
الأونروا	✓	×	✓
منظمة السياحة العالمية	✓	×	×
الاتحاد البريدي العالمي	✓	○	×
برنامج الغذاء العالمي	✓	×	×
منظمة الصحة العالمية	✓	✓	×
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	✓	✓	✓
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	✓	×	×

المفتاح: [✓] مستوفى بالكامل؛ [○] مستوفى جزئياً؛ [×] لم يستوف.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٣-١: تدخل الإدارة العليا في الحماية أو المساعدة

٧٩- يُستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٣-١ لتقييم ما إذا كانت السياسة تحتوي على أحكام بشأن متى وكيف ينبغي أن تتدخل الإدارة العليا للمؤسسة لتوفير مزيد من الحماية أو المساعدة للشخص المبلغ. وهذه الأحكام ضرورية لكفالة التزام قيادة المنظمة بالتدخل مباشرة في المسائل التي تشكل مخاطر متعلقة بالسمعة يمكن أن تؤثر في سلامة ورفاه موظفيها. ومن ثم، فإن الإجراءات المتخذة يجب أن تكون على مستوى عال بما فيه الكفاية حتى تكون قابلة للتنفيذ على الفور، وبالإضافة إلى ذلك، لجعل القيادة خاضعة للمساءلة.

٨٠- وتشتمل سياسات جميع المؤسسات على أحكام بشأن مشاركة الإدارة العليا في توفير الحماية. وفي ١٩ منظمة، استناداً إلى سياسات الحماية من الانتقام، تأتي هذه المشاركة في معظم الحالات بعد أن يقر مكتب الأخلاقيات أو مكتب الرقابة بوجود تهديد فعلي بالانتقام، وبعبارة أخرى، بعد تحديد وجود دليل واضح وإحالة القضية إلى التحقيق^(٤٢). ويحدد رئيس المنظمة تدابير الحماية المؤقتة لمقدم الشكوى، على النحو المنصوص عليه في هذه السياسات الـ ١٩ وأيضاً في سياسة الأمانة العامة للأمم المتحدة. ويقرر هذا الأمر، في هيئة الأمم المتحدة للمرأة، مدير الموارد البشرية. وفي المنظمة البحرية الدولية وصندوق الأمم المتحدة للسكان، تأتي المشاركة الرفيعة المستوى في المرحلة النهائية من رئيس المنظمة لتحديد تدابير الإنصاف بمجرد ثبوت الانتقام. وتنص سياستها الأمانة العامة للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية، على سبيل الممارسة الجيدة، على التدخل المبكر بشأن الأشخاص المعرضين لخطر الانتقام.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٣-٢: خيارات التماس التوجيه والدعم على نحو غير رسمي

٨١ - يُستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٣-٢ لتقييم إتاحة خيارات للمشتكين لالتماس التوجيه والدعم على نحو غير رسمي، قبل وبعد الإبلاغ. ويمكن أن يؤدي هذا الدعم دوراً حيوياً في مساعدة المبلغين المحتملين للتوصل إلى قرار مستدير بشأن خيار الإبلاغ، وفي شرح عواقب الإبلاغ المحتملة، وآليات الحماية المتاحة، وما سيحدث إذا أبلغوا. ويشمل ذلك أيضاً الدعم النفسي والاجتماعي، الذي يمكن أن يساعد الموظفين مساعدة كبيرة في التعامل مع تبعات الإبلاغ السلبية المحتملة. وتشمل خيارات التوجيه أو الدعم غير الرسميين المتاحة في كيانات منظومة الأمم المتحدة مكاتب الأخلاقيات، واتحادات أو رابطات الموظفين، وأمين المظالم أو خدمات الوساطة، والمستشارين القانونيين للموظفين، وخدمات تقديم المشورة للموظفين.

٨٢ - وتشير وثائق السياسات لسبع منظمات صراحة إلى خيارات الدعم غير الرسمي، وتستوفي هذا المعيار استيفاء تاماً. وفي وثائق السياسات الـ ١٦ المتبقية توجد العديد من الوظائف السالفة الذكر (تكون في معظم الأحيان في المقر)، ولكن لا يُشار إليها في وثائق السياسات بوصفها خيارات للدعم. وهذا يثير تساؤلات بشأن مدى علم الموظفين، ولا سيما الموظفين الميدانيين والأفراد من غير الموظفين، بوجودها وتمكنهم من الحصول على الدعم في حالة الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات أو الانتقام.

٨٣ - وعلى سبيل الممارسة الفضلى، فإن سياسات الحماية من الانتقام في منظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز تبين صراحة، من أجل مساعدة الموظفين غير المتأكدين مما إذا كان ينبغي الإبلاغ عن حقائق معينة أم لا، أن على مكاتب الأخلاقيات في منظماتهم تقديم المشورة السرية والمحايدة والدعم للمبلغين (المحتملين) عن المخالفات. وتحدد السياسات أيضاً إتاحة خط اتصال هاتفي مباشر يديره مشغلون خارجيون يبلغون مكاتب الأخلاقيات. وعلى سبيل الممارسة الجيدة، تشجع سياسات خمسة من الصناديق والبرامج (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة) صراحة على الاتصال بأمين المظالم أو الوسيط للبحث عن حل غير رسمي للمسألة الأساسية، أي المسألة التي تثير القلق بشأن الانتقام. ومنظمة الأغذية والزراعة^(٤٣)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية^(٤٤)، ومنظمة العمل الدولية^(٤٥)، والمنظمة البحرية الدولية^(٤٦)، والاتحاد الدولي للاتصالات^(٤٧)، والأمانة العامة للأمم المتحدة^(٤٨)، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز^(٤٩)، واليونسكو^(٥٠)، واليونسيف^(٥١)، واليونيدو^(٥٢)، والأونروا^(٥٣)، وبرنامج الأغذية العالمي^(٥٤)، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية^(٥٥) والاتحاد البريدي العالمي^(٥٦) والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية^(٥٧)، إما أنها لا توافق على تقييمها بشأن المؤشر رقم ٣-٢ أو أنها قدمت معلومات إضافية.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٣-٣: العملية الخارجية مستقلة لتقديم الطعون عندما لا تُحدد دعوى ظاهرة الواجهة

٨٤ - يُستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٣-٣ لتقييم وجود أحكام بشأن عملية خارجية مستقلة لتقديم الطعون من جانب المبلغين عندما تكون لديهم أسباب معقولة للاعتقاد بأن عدم

تحديد حالة انتقام ظاهرة الوجهة بواسطة مكتب الأخلاقيات أو مكتب الرقابة لا مبرر له، وأن الحماية المقدمة غير كافية. وتوفر القدرة على الطعن مستوى إضافياً من المساءلة بشأن عمل مكتب الأخلاقيات. ويمكن أن يكون لغياب آليات الطعون الخارجية المستقلة آثار مالية على المنظمات، إذ ذكرت إحدى الدول الأعضاء صراحة في تشريعاتها الوطنية أن الوكالات التي لا تتقيد بالممارسات الفضلى المتعلقة بحماية المبلغين عن المخالفات قد تفقد التمويل^(٥٨).

٨٥ - وفي الوقت الحاضر، تتيح سياسات ستة كيانات (الأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونسيف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والأونروا) الطعن في عدم البت في دعوى ظاهرة الوجهة بواسطة مكاتب الأخلاقيات، وذلك عن طريق الإحالة إلى رئيس فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات. وبالنظر إلى أن رئيس مكتب الأخلاقيات بالأمم المتحدة يتولى رئاسة الفريق، فإن الطعون في الحالات التي تخص موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة تُحال إلى الرئيس المناوب للفريق، وهو من أحد الصناديق والبرامج.

٨٦ - وقد أنشئ فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، ويتألف من رؤساء مكاتب الأخلاقيات التابعة للكيانات الستة المذكورة أعلاه فضلاً عن مفوضية شؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي. ويتمثل دوره الرئيسي في وضع المعايير والسياسات الموحدة للكيانات المكونة، والتشاور بشأن القضايا المعقدة ذات الآثار على نطاق المنظومة. وعلى الرغم من أن سياسة مفوضية شؤون اللاجئين لا تذكر شيئاً عن الإحالة إلى فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات، فهي مسموح بها في الممارسة العملية، بالنظر إلى أن المفوضية عضو في الفريق. ولم يضع برنامج الأغذية العالمي أي أحكام بشأن الطعون الخارجية المستقلة، على الرغم من كونه عضواً في فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات. وللطعن في عدم البت في دعوى ظاهرة الوجهة لا حاجة لطلب رسمي من المنظمة، لأن مقدم الشكوى يمكنه الاتصال مباشرة بالرئيس أو الرئيس المناوب. وفي هذا الصدد، تضاف فقرة موحدة في مذكرات عدم التحديد تعلم مقدم الشكوى بحقه في تقديم طعن إلى الرئيس أو الرئيس المناوب. وفيما بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٦، أبطل فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات ٤٠ في المائة من القرارات الصادرة في القضايا المحالة إليه في مرحلة الاستئناف.

الجدول رقم ٤

القضايا المعروضة أمام فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات

٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	
٣	صفر	١	١	صفر	عدد القضايا التي قُدمت بشأنها طعون أمام فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات
١	صفر	صفر	١	صفر	عدد الحالات التي أُبطل فيها القرار الأولي الصادر عن مكتب الأخلاقيات
٢	صفر	١	صفر	صفر	عدد الحالات التي أُيد فيها القرار الأولي الصادر عن مكتب الأخلاقيات

المصدر: مكتب الأخلاقيات في الأمم المتحدة.

٨٧ - وفيما يخص الطعون المقدمة من الموظفين في الصناديق والبرامج إلى رئيس فريق الأخلاقيات في الأمم المتحدة، تُستخدم إجراءات العمل الموحدة للحماية من الانتقام التي يطبقها مكتب الأخلاقيات في الأمم المتحدة. ويجري رئيس الفريق استعراضاً للقضية بموجب سياسات الصناديق والبرامج المتعلقة بالحماية من الانتقام، مع مراعاة امتثال الإجراءات المطلوبة، ودقة تطبيق هذه السياسة على الوقائع، وتقييم مدى معقولية التحليل القانوني وما تلاه من

تحديد. ومع ذلك، وبخلاف دور الرئيس المناوب المنصوص عليه في سياسة الأمانة العامة للأمم المتحدة المتعلقة بالحماية من الانتقام (المادة ٩-٢)، لا توجد إجراءات عمل موحدة متفق عليها لاستعراض الطعون المحالة إلى الرئيس المناوب.

٨٨ - وخلصت المفتشتان إلى أن ثمة حاجة إلى إجراءات عمل موحدة خاصة بفريق الأمم المتحدة للأخلاقيات في صناديق وبرامج الأمم المتحدة من أجل ضمان الاتساق والتطابق والشفافية في عملية الاستعراض. وفي هذا الصدد، من الضرورة بمكان أيضاً - من أجل المصالح الفضلى للشاكي ولصناديق وبرامج الأمم المتحدة - أن تكون سياسات الحماية من الانتقام واضحة بشأن كيفية وتوقيت انتهاء العملية.^(٥٩) ويعني ذلك، أنه ينبغي أن يكون هناك وضوح بشأن ما إذا كانت توصيات فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات يمكن الطعن فيها أم لا، وإذا كان الأمر ممكناً فما هي الجهة التي يُقدم إليها الطعن.

٨٩ - ومن بين الوكالات المتخصصة، فإن المنظمة العالمية للملكية الفكرية فقط تتيح الطعون (اعتباراً من عام ٢٠١٧)، عن طريق استعراض "نحائي وملزم" بواسطة مكتب الأخلاقيات في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. وليس لدى الوكالات المتخصصة الأخرى الـ ١٤، ولا برنامج الأغذية العالمي ولا هيئة الأمم المتحدة للمرأة أي أحكام في سياساتها المكتوبة بشأن آلية طعون خارجية مستقلة في حالة عدم البت في دعوى انتقام ظاهرة الوجهة. ومنظمة الأغذية والزراعة^(٦٠)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية^(٦١)، ومنظمة الطيران المدني الدولي^(٦٢)، واليونسكو^(٦٣)، ومفوضية شؤون اللاجئين^(٦٤)، واليونيدو^(٦٥)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة^(٦٦)، ومنظمة السياحة العالمية^(٦٧)، والاتحاد البريدي العالمي^(٦٨)، وبرنامج الأغذية العالمي^(٦٩)، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية^(٧٠)، إما أنها لا توافق على تقييمها بشأن المؤشر رقم ٣-٣ أو أنها قدمت معلومات إضافية.

٩٠ - وأشارت الوكالات المتخصصة إلى أن القرارات يمكن الطعن فيها أمام مجالس الطعون الداخلية. وعادة ما تتكون هذه المجالس من أعضاء تعينهم الإدارة وممثلين ينتخبهم الموظفون، وبالتالي، فهي ليست خارجية ولا مستقلة. ودفعت هذه الوكالات أيضاً بأن عدم تحديد مكتب الأخلاقيات دعوى ظاهرة الوجهة يمكن الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة أو المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية. وهذا تأكيد مشكوك فيه، نظراً إلى أن عدم التحديد يُعد توصية وليس قراراً إدارياً. والأخير فقط يمكن الطعن فيه أمام المحاكم، كما يتضح من الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في قضية فاسيرشتروم ضد الأمين العام للأمم المتحدة، الذي ينص على أن "تقتصر مهمة مكتب الأخلاقيات على تقديم التوصيات إلى الإدارة... وهذه التوصيات ليست قرارات إدارية تخضع للمراجعة القضائية، وبالتالي ليس لها أي آثار قانونية مباشرة"^(٧١).

٩١ - ويشكل غياب آلية طعون خارجية مستقلة قصوراً كبيراً في نظام حماية المبلغين عن المخالفات في المنظمة المعنية. ويمنح أيضاً مكتب الأخلاقيات، الذي عادة يعمل به واحد أو اثنان من الموظفين من الفئة الفنية، دوراً فعلياً لا يُحسد عليه، وهو أداء دور المحكم النهائي بشأن مسائل بالغة الحساسية يمكن أن تعوق بدرجة كبيرة حياة المبلغين المهنية والشخصية، وقد تنطوي أيضاً على مخاطر كبيرة تتعلق بسمعة المنظمة. ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز الفعالية والمساءلة في نظام حماية المبلغين عن المخالفات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٢

توصي المفتشتان مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، التي ليست لديها آليات خارجية ومستقلة تنظر في الطعون في حالة عدم تحديد دعوى انتقام ظاهرة الوجهة، بأن يكلف الرئيس التنفيذي للمؤسسة المعنية المكتب المعني بإعداد خيارات مناسبة بحلول عام ٢٠٢٠ لمعالجة هذا القصور لينظر فيها الرئيس في الوقت المناسب، ويعرض أي آليات وعمليات متفق عليها في تحديث سياسات الحماية من الانتقام.

٤ - تقييم سياسات الحماية من الانتقام استناداً إلى المعيار ٤: الاستعراض الأولي وتسجيل البلاغات عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام والتحقيق فيها

٩٢ - يستخدم هذا المعيار لتقييم ما إذا كانت البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام يجري تسجيلها واستعراضها والتحقيق فيها بطريقة سليمة وفي الوقت المناسب. وهذه الضمانات ضرورية لمصادقية إجراءات التحقيق عقب الإبلاغ. ويشمل هذا المعيار أربعة مؤشرات تستخدم لتقييم ما إذا كانت جميع بلاغات سوء السلوك/المخالفات والانتقام تُسجل بصورة منهجية، وما إذا كان قد استخدم الاستعراض الأولي المكون من مرحلتين ثم التحقيق عند التعامل مع البلاغات في الأطر الزمنية المحددة، وما إذا كانت هناك وسائل متاحة لإحالة التحقيقات إلى جهة خارجية.

٩٣ - وقد استوفت واحدة فقط من السياسات المكتوبة لدى المنظمات المشاركة (المنظمة العالمية للملكية الفكرية) جميع المؤشرات في إطار هذا المعيار، وأخفقت معظم المنظمات في تسجيل البلاغات بشكل منهجي، وفي أن يكون لها أطر زمنية واضحة للاستعراض الأولي والتحقيق في البلاغات، وأحكام بشأن الإحالة الخارجية للتحقيقات المتعلقة بسوء السلوك. وترد تفاصيل إضافية عن المسائل المرتبطة بهذا المعيار في الفصل الرابع.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٤-١: إجراء استعراض أولي تعقبه التحقيقات

٩٤ - يستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٤-١ لتقييم ما إذا كانت السياسات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام تشمل أحكاماً تنص على استعراض أولي عقب الشكوى، وعلى إجراء تحقيق مفصل في الحالات التي تُحدد فيها دعوى ظاهرة الوجهة. وهذا الإجراء ذو المرحلتين ضروري لكفالة الصرامة الكافية في عملية التحقيق، وتوفير المزيد من الحماية في حالات الانتقام، وعكس الإجراء الانتقامي و/أو اتخاذ إجراء تأديبي ضد المنتقم.

٩٥ - وباستثناء منظمة العمل الدولية والأونروا، فإن وثائق سياسات الحماية من الانتقام لدى جميع المنظمات، والتي تكملها الأحكام ذات الصلة في المبادئ التوجيهية للتحقيق، تنص على إجراء ذي مرحلتين في التعامل مع حالات الانتقام. وعلى الرغم من أن سياسة الحماية من الانتقام لدى الأونروا سبقت إنشاء مكتب الأخلاقيات ولم تنص على عملية ذات مرحلتين، فإن هذه العملية موجودة في الممارسة، وفقاً لما ورد في المقابلات الشخصية. وفي حالات سوء السلوك/المخالفات يُطبق الإجراء ذو المرحلتين في جميع المنظمات المشاركة، باستثناء الاتحاد الدولي للاتصالات والاتحاد البريدي العالمي. وفي منظمة العمل الدولية، لا تحدد وثائق السياسة المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات إجراء من مرحلتين، لكن المنظمة أشارت إلى أن الإجراء

مستخدم من حيث الممارسة في جميع التحقيقات التي تدرج ضمن ولاية مكتب المراجعة الداخلية للحسابات والرقابة.

٩٦ - وهناك سبع مؤسسات (منظمة الطيران المدني الدولي، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة السياحة العالمية، وهيئة المتحدة للمرأة والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية) ليس لديها كيان في داخلي للتحقيقات، ولديها ترتيبات متفاوتة للتحقيق. وفي منظمة الطيران المدني الدولي، حالما تتقرر دعوى ظاهرة الواجهة، يقترح الموظف المعني بالأخلاقيات التدابير التصحيحية المناسبة. وإذا رُفض هذا الاقتراح، يجري التحقيق الموظف المعني بالأخلاقيات. وفي الاتحاد الدولي للاتصالات، يعين الأمين العام محققاً خارجياً بعد إحالة المسألة من الموظف المعني بالأخلاقيات. ويستعين الاتحاد البريدي العالمي بشركة خاصة لإجراء التحقيقات. ويجري التحقيقات في منظمة السياحة العالمية فريق داخلي من الموظفين يعينه الأمين العام. وفي برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، يجري التحقيقات مكتب الرقابة في منظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على التوالي^(٧٢). وفي المنظمة العالمية للأرصاد الجوية يتولى مراجعو الحسابات الداخليون تقصي الحقائق، والاستعانة بمصادر خارجية لإجراء التحقيقات حسب الاقتضاء. ويجب أن تبين السياسات المكتوبة بوضوح ما يمكن توقعه من التحقيقات في حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام؛ وهذا مناسب بوجه خاص في المؤسسات التي ليست لديها كيان داخلي لإجراء التحقيقات. ومنظمة العمل الدولية^(٧٣)، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز^(٧٤) والاتحاد البريدي العالمي^(٧٥)، إما إنهما لم توافق على تقييمهما بشأن المؤشر ٤-١ أو أنها قدمت معلومات إضافية.

الجدول رقم ٥

تقييمات سياسات الحماية من الانتقام: مؤشرات الممارسات الفضلى للمعيار رقم ٤

٤-١ يطلب من المنظمة إجراء	٤-٢ يتطلب نظاماً لتسجيل	٤-٣ يتطلب إجراء	٤-٤ ينص على إحالة
استعراض أولي للبلاغات المتعلقة	بالبلاغات المتعلقة بسوء	في حالات سوء السلوك/	التحقيقات في سوء
بسلوك/المخالفات	السلوك/المخالفات والانتقام،	المخالفات والانتقام في	السلوك/المخالفات
والانتقام، وعلى إجراء تحقيق	مفصل في الحالات التي تُحدد	بغض النظر عما إذا كان ثمة	والانتقام إلى الخارج و/أو
فيها دعوى ظاهرة الواجهة	إجراء إضافي قد تُتخذ	الوقت المناسب وضمن	التماس المشورة الخارجية
منظمة الأغذية والزراعة	✓	✓	0
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	✓	0	0
منظمة الطيران المدني الدولي	0	✓	0
منظمة العمل الدولية	×	×	0
المنظمة البحرية الدولية	✓	0	0
الاتحاد الدولي للاتصالات	0	×	0
الأمانة العامة للأمم المتحدة	✓	×	0
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني	✓	×	0
بفيروس نقص المناعة			
البشرية/الإيدز			
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	✓	✓	0
اليونسكو	✓	×	0

وفي حين أن الحاجة إلى أدلة واضحة ومقنعة يعني أنه ينبغي أن تعامل وحدات التحقيق حالات الانتقام معاملة مختلفة، أوضحت المقابلات أن عدداً قليلاً جداً من مكاتب الرقابة لديه خبرة واسعة في إجراء التحقيقات في حالات الانتقام مع افتراض عكس عبء الإثبات. وأشار معظمها إلى أنه تعامل مع حالات الانتقام تماماً مثل غيرها من حالات سوء السلوك، وأنه، فقط إذا طلب منه مكتب الأخلاقيات، يعدل تقرير التحقيق النهائي بحيث يشير إلى عكس عبء الإثبات.

وأكدت المكاتب القانونية أيضاً صعوبة تطبيق منطق عكس عبء الإثبات في التوصية باتخاذ إجراءات تأديبية، مشيرة إلى أن الاستعراض المبدئي والتحقيق قد لا يثبتان بوضوح العلاقة بين السلوك الانتقامي المزعوم والنشاط المشمول بالحماية. وفي بعض المؤسسات، هناك تجاهل تام لتطبيقه، إذ ذكر الأشخاص الذين أجريت مقابلات معهم أن إدراجه كان بسبب النسخ واللصق لسياسات الحماية من الانتقام الأخرى دون الاعتبارات الضرورية. وينتج عن ذلك أن تتوقع السياسة المكتوبة إمكانية حصول المبلغين عن المخالفات على اعتبارات معينة إذا تعرضوا للانتقام، ولكن دون الوفاء بهذه الاعتبارات فعلياً.

وترى المفتشتان أنه في الحالات التي تحتوي فيها سياسات الحماية من الانتقام على أحكام بشأن عكس عبء الإثبات، يجب أن تكون مكاتب الرقابة ومكاتب الأخلاقيات قادرة على تنفيذها بصورة متسقة في جميع حالات الانتقام، ويعني ذلك أن إجراءات العمل الموحدة ينبغي أن تضعها المكاتب المختصة لتحديد بوضوح متى وأين وكيف تُطبق. ويشمل ذلك مبادئ توجيهية محدثة للتحقيق تحدد معيار الإثبات للتحقيقات في حالات الانتقام وإعداد التقارير بصورة سليمة. كما ينبغي النظر في توفير فرص تدريب محدد على إجراء التحقيقات في حالات الانتقام.

(أ) ماري شين "الممارسة الجيدة في التشريعات المتعلقة بحماية المبلغين عن المخالفات" مركز مكافحة الفساد، يو ٤، ومنظمة الشفافية الدولية، ٢٠٠٩.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٤-٢: يتطلب التسجيل المنتظم لحالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام

٩٧- يقتضي مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٤-٢ وجود نظام لتسجيل البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام، بغض النظر عما إذا كان ثمة إجراء إضافي قد يُتخذ. ويُعد الحفظ الجيد لسجلات هذه البلاغات أمراً ضرورياً لرصد الحالات وتبعتها، ولمساءلة الأفراد المسؤولين والكيانات المسؤولة عن تلقي الشكاوى من هذا القبيل. وقد استوفت سبع مؤسسات فقط المتطلبات في إطار هذا المؤشر، إذ لديها أحكام واضحة في سياساتها تدعو إلى حفظ السجلات السرية لجميع الشكاوى. وعلى سبيل الممارسة الجيدة، تتطلب سياسة الحماية من الانتقام لدى الوكالة الدولية للطاقة الذرية أن يضطلع مكتب الرقابة بتلقي جميع الشكاوى الواردة وتسجيلها واستعراضها واتخاذ إجراء بشأنها. وأشارت مفوضية شؤون اللاجئين إلى أن لديها نظام شامل لإدارة القضايا (i-Sight) يتولى تسجيل الشكاوى.

٩٨- وعلى الرغم من أن سبع مؤسسات (منظمة العمل الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، والأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، واليونسكو، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية) ليست لديها أي

أحكام في سياساتها بشأن تسجيل الشكاوى المتعلقة بحالات سوء السلوك أو الانتقام، ذكرت جميعها، باستثناء اثنتين (الاتحاد الدولي للاتصالات ومنظمة السياحة العالمية) أنها تفعل ذلك في الممارسة العملية. وهناك ست مؤسسات (المنظمة البحرية الدولية، واليونسيف، ومكتب خدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والاتحاد البريدي العالمي وبرنامج الأغذية العالمي) لديها أحكام مكتوبة لتسجيل الشكاوى المتعلقة بالانتقام ولكن ليس لتلك المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات. ولدى اليونيدو أحكام في سياساتها لتسجيل الشكاوى المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات، ولكن ليس تلك المتعلقة بالانتقام؛ بيد أنها ذكرت أنها تسجل جميع الشكاوى في الممارسة العملية. ومنظمة العمل الدولية^(٧٦)، والمنظمة البحرية الدولية^(٧٧)، والأمانة العامة للأمم المتحدة^(٧٨)، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز^(٧٩)، واليونسكو^(٨٠)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان^(٨١)، واليونسيف^(٨٢)، واليونيدو^(٨٣)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة^(٨٤)، ومنظمة السياحة العالمية^(٨٥)، والاتحاد البريدي العالمي^(٨٦)، وبرنامج الأغذية العالمي^(٨٧)، ومنظمة الصحة العالمية^(٨٨)، إما أنها لا توافق على تقييمها بشأن المؤشر رقم ٤-٢ أو أنها قدمت معلومات إضافية.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٤-٣: الأطر الزمنية للاستعراضات والتحقيقات الأولية

٩٩ - يقتضي مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٤-٣ إجراء الاستعراضات والتحقيقات الأولية في حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام في الوقت المناسب وضمن الأطر الزمنية المشار إليها. وبالنظر إلى أن الظروف التي تقود الموظفين إلى الإبلاغ يمكن أن تقتصر بمستويات استثنائية من القلق والتوتر وعدم اليقين، فمن الضرورة بمكان تحديد الأطر الزمنية التي تحقق التوازن فيما بين هذه الحساسيات، والقدرات المتاحة لمكاتب الأخلاقيات والرقابة، وحجم العمل المتوقع. كما يجب الالتزام الكامل بالأطر الزمنية المحددة. وفي معظم حالات الموظفين الـ ١٧ (الذين يدعون حدوث حالات سوء السلوك/المخالفات و/أو الانتقام) التي درستها وحدة التفتيش المشتركة، لوحظ أن الوقت الفعلي المستغرق لإكمال الاستعراضات والتحقيقات الأولية طويل بلا مبرر. فقد استغرق الأمر في بعض الحالات مئات الأيام.

١٠٠ - وقد حددت اثنتان وعشرون من المنظمات التي لديها أحكام مكتوبة للاستعراضات الأولية، أطراً زمنية للبلاغات المتعلقة بالانتقام. ولما كانت السياسة المكتوبة لدى الأونروا لا تتضمن أحكاماً للاستعراض الأولي، فليس ثمة أطر زمنية. والإطار الزمني المحدد للاستعراض الأولي هو ٤٥ يوماً في ١٦ منظمة، ويشير بعض السياسات إلى "يوم عمل" وبعضها إلى "يوم تقويمي" وبعضها غير واضح^(٨٩). وفي المنظمات الست المتبقية، كانت الأطر الزمنية على النحو التالي: ١٥ يوماً تقويمياً (إيكاف)، ٣٠ يوماً تقويمياً (الأمانة العامة للأمم المتحدة والاتحاد البريدي العالمي)، ٣٠ يوم عمل (المنظمة العالمية للملكية الفكرية) و ٩٠ يوم عمل (منظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز). وجميع المؤسسات الـ ٢٢ التي لديها أحكام فيما يتعلق بالتحقيقات في الانتقام لديها أطر زمنية مقابلة، باستثناء مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومنظمة السياحة العالمية. ويتفاوت الإطار الزمني للتحقيقات المتعلقة بالانتقام على النحو التالي: ٣٠ يوماً تقويمياً (إيكاف)، ٤٥ يوماً (أونروا) شهران (اليونسكو)، ٨٥ يوماً (اليونيدو)، ٩٠ يوماً (المنظمة البحرية الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة والاتحاد البريدي العالمي) و ١٢٠ يوماً في المؤسسات الـ ١١ المتبقية^(٩٠). وتنص سياسة الحماية من الانتقام لدى الوكالة الدولية للطاقة الذرية على استكمال

التحقيقات في حالات سوء السلوك وحالات الانتقام في أقرب وقت ممكن، وفقاً للموارد المتاحة. ومنظمة العمل الدولية ليست لديها أحكام بشأن التحقيقات في حالات الانتقام.

١٠١ - وفيما يخص البلاغات المتعلقة بسوء السلوك، لم يتسن التحقق من الإطار الزمني للاستعراض الأولي أو التحقيق، في ١٤ منظمة، من الوثائق المقدمة في أثناء التحقق من التقييمات^(٩١). وتنص السياسات في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيدو والأونروا على إطار زمني مدته ستة أشهر لاستكمال التحقيقات، لكنها لا توزع هذه المدة على الخطوات المحددة بشأن التقييم الأولي والتحقيق. وفيما يتعلق بالمنظمات الخمس التي توفرت بيانات عنها، فإن الإطار الزمني للاستعراض الأولي يتراوح من ٣٠ يوماً (المنظمة العالمية للملكية الفكرية) إلى ٤٥ يوماً (الوكالة الدولية للطاقة الذرية وبرنامج الأغذية العالمي) إلى ثمانية أسابيع (مفوضية شؤون اللاجئين). وتنص المبادئ التوجيهية للتحقيق الإداري الداخلي في منظمة الأغذية والزراعة على أن الاستعراضات الأولية للشكاوى، ضمن ولاية مكتب المفتش العام، يجب أن تكتمل في "أقرب وقت ممكن في حدود المعقول". والإطار الزمني للتحقيقات ١٢٠ يوماً في منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي والاتحاد الدولي للاتصالات، وستة أشهر في المنظمة العالمية للملكية الفكرية. وبالنسبة إلى المنظمات التي لم تحدد بعد الأطر الزمنية لإجراء الاستعراضات الأولية والتحقيقات، ينبغي عليها أن تدمجها في صلب التحديثات المقبلة لسياساتها المتعلقة بسوء السلوك والحماية من الانتقام. أما الأمانة العامة للأمم المتحدة^(٩٢) واليونسيف^(٩٣)، فإما أنهما لا تتفقان مع تقييمهما بشأن المؤشر ٤ - ٣ أو أنهما قدمتا معلومات إضافية.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٤ - ٤: آلية إحالة التحقيقات إلى الخارج، بما في ذلك المعايير المستخدمة

١٠٢ - يُستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٤ - ٤ لتقييم الأحكام المتعلقة بإحالة التحقيقات في سوء السلوك/المخالفات والانتقام إلى الخارج، بما في ذلك وجود المعايير الواجبة التطبيق، وكذلك سبل التماس المشورة الخارجية حسب الاقتضاء. وبالنظر إلى أن احتمال نشوء تضارب كبير في المصالح عندما يتعلق الإبلاغ برؤساء المؤسسات والإدارة العليا ومكاتب الرقابة والأخلاقيات، ينبغي إتاحة خيار لإحالة هذه التحقيقات إلى الخارج، والمبرر هو تضارب المصالح المنصوص عليه صراحة في وثائق السياسة. ويجب أن تكون نتائج التحقيقات فوق الشبهة والتشكيك، وهذا أمر لا غنى عنه للحفاظ على نزاهة ومصداقية أي آلية رقابة.

١٠٣ - وفيما يتعلق بالتحقيقات في حالات الانتقام، هناك ٢٠ منظمة (جميعها باستثناء الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي) لديها أحكام للإحالة الخارجية في حالات تضارب المصالح، وإن كانت متفاوتة من حيث خصوصيات الأحكام. وفي ١٤ منظمة، بإمكان مكتب الأخلاقيات أن يقدم توصية إلى رئيس المنظمة (أو إلى لجنة الرقابة في حالة المنظمة العالمية للملكية الفكرية) بإحالة التحقيق إلى الخارج^(٩٤). وثمة أوجه تباين، إذ تنص السياسات في منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة على أن يبلغ المكتب الذي يجري التحقيقات رئيس المنظمة طواعية بأنه يواجه تضارباً في المصالح ويوصي بالإحالة الخارجية. وفي المنظمة البحرية الدولية، يتعين على رئيس المنظمة أن يحدد متى يكون هناك تضارب في المصالح، وأن يحيل التحقيق إلى الخارج وفقاً لذلك.

١٠٤ - وفيما يخص التحقيقات بشأن سوء السلوك، فإن الأونروا والمنظمة العلمية للملكية الفكرية فقط تنص سياستها صراحة على الإحالة الخارجية في حالات تضارب المصالح. وثمة أربع مؤسسات ليست لديها أحكام للإحالة الخارجية، في حين أنه لم يتسن التحقق، في تسع مؤسسات^(٩٥)، من الأحكام على أساس الوثائق المقدمة في أثناء التحقق من التقييمات. وهناك سبع مؤسسات^(٩٦) تتيح إمكانية الإحالة أو المشاركة الخارجية، ولكنها لا تحدد أن ذلك ينبغي أن يكون في حالات تضارب المصالح^(٩٧). فعلى سبيل المثال، في صندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسيف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، تكون الإحالة وفقاً لتقدير رئيس الرقابة؛ ويحيل مكتب الرقابة في اليونيدو القضايا الواقعة خارج نطاق ولايته أو سلطته لإجراء التحقيق؛ ويمكن أن تحيل الوكالة الدولية للطاقة الذرية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي القضايا إلى السلطات الوطنية في ظروف معينة، مثل التحقيقات الجنائية.

١٠٥ - ومفوضية شؤون اللاجئين لديها مذكرة تفاهم رسمية مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن إحالة التحقيقات (في حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام) التي تشكل تضارباً في المصالح لمكتب الرقابة إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية. ويشمل ذلك حالات سوء السلوك التي يتورط فيها رئيس المنظمة وكبار الموظفين، وكذلك حالات سوء السلوك التي تخص موظفين آخرين عندما تشكل تضارباً في المصالح لمكتب المفتش العام. وتقتضي مذكرة التفاهم أيضاً أن يحيل مكتب الرقابة في المفوضية الحالات أو الشكاوى إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية في غضون ١٠ أيام عمل.

٥ - تقييم سياسة الحماية من الانتقام استناداً إلى المعيار ٥: وضوح السياسة بشكل عام

١٠٦ - يُستخدم المعيار الخامس والأخير لتقييم الوضوح العام للسياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات، مقاسة على أساس خمسة مؤشرات. وتستخدم هذه لتقييم ما إذا كانت السياسة مستوفية لما يلي: مكتوبة بوضوح بجميع لغات العمل في المنظمة المعنية مع ذكر أمثلة توضيحية؛ واردة في وثيقة واحدة متاحة للجمهور؛ تتضمن تعاريف واضحة للأشخاص المشمولين والأنشطة المشمولة؛ تتضمن أحكاماً بشأن الاستعراض والتحديث الدوريين؛ وتشمل ما يجعل واجب الإبلاغ عن سوء السلوك والانتقام مرتبطاً بمدونة قواعد السلوك الواجبة التطبيق. وبعبارة أخرى، تشمل هذه المؤشرات الضرورية الأساسية للسياسة الجيدة بتقييم ما إذا كانت وثيقة مفهومة وقابلة للتعديل، ويمكن لأي شخص الحصول عليها والتحقق بيسر من نطاق تطبيقها.

١٠٧ - وعلى الرغم من أن جميع السياسات تتضمن ما يوضح أن واجب الإبلاغ مرتبط بمدونة أو معايير السلوك في المنظمة، وجميعها ما عدا واحدة فقط تتضمن تعاريف واضحة للمصطلحات ذات الصلة، فإن معظمها لا يلي المتطلبات في إطار المؤشرات الثلاثة الأخرى لهذا المعيار. وتلي سياسة منظمة الصحة العالمية معظم مؤشرات الوضوح، ولكنها لا تتضمن آلية لاستعراض السياسة وتنقيحها. وأحدث استكمال لسياسة الأمانة العامة للأمم المتحدة هو السياسة الوحيدة التي استوفت هذا الشرط بوضوح.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٥-١: يتضمن تعاريف واضحة للأشخاص المشمولين والأنشطة المشمولة

١٠٨ - يُستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٥-١ لتقييم ما إذا كانت السياسات لديها نطاق محدد وواضح يبيّن تفاصيل فئات الموظفين الذين تنطبق عليهم، وأنواع الأنشطة التي تشملها

السياسة، مثل الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام. ومن الناحية المثالية، ينبغي أن تكون هذه السياسات واجبة التطبيق على جميع فئات الموظفين وغير الموظفين، وكذلك على مقدمي الخدمات الخارجيين، لضمان أن كل من له علاقات عمل مع المنظمة خاضع للمساءلة عن سوء السلوك/المخالفات أو الانتقام، وأن المبلغين عن هذه الأعمال تتوفر لهم الحماية الواجبة.

١٠٩ - وتحدد جميع سياسات الحماية من الانتقام نطاق السياسة الذي يشمل الحماية من الانتقام الناتج عن الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات أو عن التعاون مع عمليات التدقيق أو التحقيق المأذون بها حسب الأصول. وباستثناء سياسة منظمة العمل الدولية، تشترط جميع السياسات أن يكون الإبلاغ أو التعاون بحسن نية. وفي منظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، تنطبق الحماية من الانتقام فقط على الأفراد الذين يبلغون عن شبهة سوء سلوك/مخالفة تنطوي على مخاطرة كبيرة على المنظمة من حيث الأضرار التي تلحق بمصالح المنظمة وسمعتها وعملياتها وحوكمتها. ومن الممارسات المفيدة، تنص سياسة منظمة الصحة العالمية والبرنامج المشترك، على وجه التحديد، على أنواع سوء السلوك/المخالفات التي لا تشملها السياسة، بما في ذلك ما يلي: المسائل التي يكون للموظفين مصلحة في نتائجها؛ المخالفات بشأن السياسة العامة أو القرارات الإدارية؛ الأقاويل والإشاعات التي لا أساس لها من الصحة؛ والمخالفات الشخصية أو النزاعات مع الزملاء أو المشرفين.

١١٠ - وتحدد السياسات الـ ٢٣ أن نطاقها يشمل جميع الموظفين (بمن في ذلك الموظفون المعارون)، بصرف النظر عن نوع التعيين أو حالة التعاقد أو مدته. وعلى سبيل الممارسة الجيدة، توسع عدة منظمات نطاق الحماية من الانتقام ليشمل فئات غير الموظفين، مثل الخبراء الاستشاريين^(٩٨)، وأصحاب اتفاقات الخدمة الخاصة^(٩٩)، والمتعاقدين من الأفراد ومقدمي الخدمة والموظفين الإضافيين^(١٠٠)، والمتطوعين (بمن في ذلك متطوعو الأمم المتحدة)^(١٠١) والمتدربين الداخليين^(١٠٢) وغيرهم^(١٠٣). والمؤسسات الوحيدة التي توسع نطاق التطبيق ليشمل الأطراف الخارجية مثل مقدمي الخدمات الخارجيين هي الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وعلى سبيل الممارسة الجيدة، تنص سياسة المبلغين عن المخالفات في الوكالة الدولية للطاقة الذرية على تفاصيل توضح الكيفية التي يمكن أن يبلغ بها الأشخاص الخارجيون، وما يمكنهم الإبلاغ عنه، والكيفية التي تُعامل بها البلاغات. وتحدد منظمة الصحة العالمية أن السياسة تُطبق على غير الموظفين روحاً ومن حيث المبدأ فقط، إذ تُتخذ التدابير على أساس كل حالة على حدة. وفي حين أن سياسات منظمة العمل الدولية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية ومنظمة السياحة العالمية تنص على أن نطاق التطبيق يقتصر على الموظفين، فإنها تشير إلى أن ثبوت حالات انتقام موظفين من أطراف خارجية بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات يمكن أن يؤدي إلى اتخاذ إجراءات تأديبية.

١١١ - وبالنظر إلى مواطن الضعف التعاقدية للفئات من غير الموظفين، والخطر الذي يترتب على الإبلاغ وسط الأشخاص في هذه الفئة، ينبغي أن تحدد تحديثات سياسات الحماية من الانتقام بوضوح أنها واجبة التطبيق على جميع الفئات الموجودة من غير الموظفين. وبالإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى الخطر الواضح للمخالفات في المشتريات والغش في المعاملات مع الأطراف الخارجية، ينبغي على جميع المؤسسات أن تحذو حذو الوكالة الدولية للطاقة الذرية، وأن تحدد إجراءات واضحة في سياساتها المتعلقة بالحماية من الانتقام عن الكيفية التي يمكن بها للأطراف الخارجية الإبلاغ عن سوء السلوك والانتقام.

الجدول رقم ٦

تقييمات سياسات الحماية من الانتقام: مؤشرات الممارسات الفضلى للمعيار رقم ٥

١-٥ يشمل تعاريف واضحة بشأن المشمولين بالسياسة (الموظفين، غير الموظفين، مقدمي الخدمات الخارجيين ... وما إلى ذلك) والأنشطة المشمولة (سوء السلوك/المخالفات، الانتقام، وما إلى ذلك)					٢-٥ يشمل ما يشير إلى أن الالتزام بالإبلاغ مرتبط بمدونة أو معايير السلوك في المنظمة العامة للمنظمة		٣-٥ وارد في وثيقة واحدة ومن السهل الوصول إليه على الصفحة الشبكية العامة للمنظمة		٤-٥ مكتوب بلغة واضحة وموجزة وبسيطة، ومترجم إلى جميع لغات عمل المنظمة، وتورد أمثلة لمساعدة الموظفين على فهم كيفية وتوقيت تطبيقه		٥-٥ يتيح آلية للاستعراض الدوري للسياسة، بما في ذلك أحكام بشأن التحديثات على أساس الدروس المستفادة	
منظمة الأغذية والزراعة	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
منظمة الطيران المدني الدولي	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
منظمة العمل الدولية	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
المنظمة البحرية الدولية	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الاتحاد الدولي للاتصالات	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الأمانة العامة للأمم المتحدة	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
اليونسكو	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
صندوق الأمم المتحدة للسكان	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
مفوضية شؤون اللاجئين	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
اليونيسيف	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
اليونيدو	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الأونروا	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
منظمة السياحة العالمية	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الاتحاد البريدي العالمي	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
برنامج الغذاء العالمي	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
منظمة الصحة العالمية	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

المفتاح: [✓] مستوفى بالكامل؛ [0] مستوفى جزئياً؛ [x] لم يستوف.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٥-٢: واجب الإبلاغ مرتبط بمدونة أو معايير السلوك في المنظمة

١١٢ - يُستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٥-٢ لتقييم ما إذا كان التزام جميع الموظفين بالإبلاغ عن سوء السلوك والانتقام مرتبطاً بمدونة أو معايير السلوك لدى كل منظمة. ويشمل ذلك معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية، التي تنطبق على نطاق المنظومة والتي تحدد بوضوح مسؤولية الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والحصول على الحماية من الانتقام بسبب ذلك^(١٠٤). وتتضمن جميع سياسات الحماية من الانتقام الـ ٢٣ وغيرها من الوثائق ذات الصلة (مثلاً، النظام الإداري للموظفين) إشارات واضحة إلى هذه الوثيقة. وتحدد معظم المنظمات أيضاً واجب الإبلاغ عن أي انتهاكات لعدد من الوثائق الرسمية، بما في ذلك ميثاق الأمم المتحدة، ودستور المنظمة، والنظامان الإداري والأساسي للموظفين، والقواعد والأنظمة المالية للمؤسسة، وقواعد المنظمة التي تنظم الأنشطة والمهن الخارجية، وسياسات منع الغش، وسياسات مكافحة التحرش الجنسي، وسياسات مكافحة الاستغلال والاعتداء الجنسيين وسياسات تضارب المصالح.

١١٣ - وورد في الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين سؤال المجيبين عن مدى وضوح مدونات أو معايير السلوك في المنظمة للموظفين من حيث السلوك الأخلاقي والمساءلة وما هو متوقع منهم. وقد ذكر نحو ٩٠ في المائة من المجيبين على الدراسة أنهم متفقون كلياً أو جزئياً على أن تلك الجوانب واضحة، في حين أن ٥,٧ في المائة فقط لم يتفقوا مع هذا الرأي. والفرق في الاتفاق وسط الموظفين في المنظمات الكبيرة (٩١,٥ في المائة) بالمقارنة مع نظرائهم في المنظمات الصغيرة (٨١,٦ في المائة) أمر يثير القلق.

١١٤ - ورداً على سؤال بشأن ما إذا كانت المنظمة تأخذ معايير أو مدونة قواعد السلوك على محمل الجد، أجاب ما يقرب من ٧٥ في المائة من المجيبين على الدراسة بنعم، بينما أجاب ٥,١٦ في المائة بلا. ويعتبر مستوى عدم الاتفاق (٢٨,٦ في المائة) في المنظمات الصغيرة أكثر من الضعف مقارنة بالمنظمات الكبيرة (١٣,٤ في المائة). وتقدم نتائج الدراسة دليلاً واضحاً على أن المنظمات الصغيرة بحاجة إلى بذل المزيد من الجهود للتأكد من أن جميع الموظفين يفهمون معايير السلوك ويلتزمون بها التزاماً كاملاً.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٥-٣: السياسة واردة في وثيقة واحدة ومن السهل الوصول إليها على الصفحة الشبكية العامة

١١٥ - يُستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٥-٣ لتقييم ما إذا كانت جميع العناصر الضرورية لسياسة المبلغين عن المخالفات، على النحو المبين في المعايير الخمسة وما يقابلها من مؤشرات، واردة في وثيقة واحدة يسهل على جميع الموظفين والمتعاقدين الخارجيين الوصول إليها على صفحة المنظمة على الشبكة العامة. وهذا أمر ضروري لضمان أن المبلغين المحتملين على علم تام بالأحكام الواجبة التطبيق حتى يتمكنوا من التوصل إلى قرار مستنير بشأن قرار الإبلاغ وما يمكن الإبلاغ عنه والجهة التي يجب الإبلاغ إليها.

١١٦ - وترد الأحكام ذات الصلة في وثيقة واحدة فقط في البرنامج المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية. وترد الأحكام في وثيقتين

في ١٦ منظمة^(١٠٥) وفي ثلاث وثائق أو أكثر في ٣ منظمات^(١٠٦). والاتحاد الدولي للاتصالات والاتحاد البريدي العالمي لم يقدموا الوثائق ذات الصلة للتأكد من سياسة التحقيقات لديهم بشأن الإبلاغ عن سوء السلوك. وجميع الوثائق ذات الصلة متاحة على الصفحات الشبكية العامة لسبع منظمات^(١٠٧). وثمة منظمة^(١٠٨) لا تتيح سياسات الحماية من الانتقام، في حين أنه في ثماني منظمات^(١٠٩) فقط تكون الوثائق الأخرى ذات الصلة متاحة على الشبكة الداخلية للمنظمة، أو متاحة فقط لمكتب معيّن أو إدارة معيّنة أو غير منشورة. ومن أجل مزيد من الشفافية والمساءلة في حماية المبلغين عن المخالفات، ينبغي على جميع المنظمات أن تنشر على الملأ سياساتها المتعلقة بالحماية من الانتقام، وسياسات التحقيق في سوء السلوك/المخالفات.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٥-٤: السياسة واضحة وبجميع لغات العمل مع إيراد أمثلة ذات صلة

١١٧ - يُستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٥-٤ لتقييم ما إذا كان الموظفون قد أُطلعوا على السياسة بلغة واضحة وموجزة وبسيطة، وما إذا كانت مترجمة إلى جميع لغات عمل المنظمة، وما إذا كانت تورد أمثلة لمساعدة الموظفين على فهم كيفية وتوقيت تطبيقها. وينبغي أن تكون السياسة مكتوبة بحيث يتمكن معظم الموظفين من فهمها بيسر، وأن تستخدم لغة يسهل استيعابها وأمثلة لضمان الفهم. وفي هذا الصدد، لاحظ المقرر الخاص المعني بالحقوق في حرية الرأي والتعبير أن قوة سياسة الحماية من الانتقام لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة "يهيمن عليها التقيد الحرفي بالقانون"^(١١٠). وعلق أيضاً خبراء السياسات الذين أُجريت معهم مقابلات بقولهم إن بعض سياسات الحماية من الانتقام تعطي انطباعاً بأنها "كتبها محامون لمحامين".

١١٨ - وسياسات منظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز هما فقط اللتان استوفتا جميع المتطلبات في إطار هذا المؤشر. وهما السياستان الوحيدتان اللتان تتضمنان أمثلة تساعد في فهم تطبيقهما، والوحيدتان المتاحتان بجميع اللغات الرسمية الست للأمم المتحدة. وسياسات الحماية من الانتقام متاحة باللغة الإنكليزية فقط في ثماني منظمات^(١١١)، وبلغتين في سبع منظمات^(١١٢)، وثلاث لغات في خمس منظمات^(١١٣) وأربع لغات في برنامج الأغذية العالمي^(١١٤). ومن الضروري أن تكون هذه السياسات المعقدة والحساسة متاحة بجميع لغات العمل واللغات الرسمية في المنظمات التي لديها وجود ميداني واسع النطاق.

مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٥-٥: الأحكام المتعلقة بإجراء استعراض وتحديث دوريين استناداً إلى الدروس المستفادة

١١٩ - يُستخدم مؤشر الممارسات الفضلى رقم ٥-٥ لتقييم ما إذا كانت السياسة لديها آلية للاستعراض الدوري، بما في ذلك أحكام بشأن التحديثات على أساس الدروس المستفادة. وينبغي أن تكون سياسات الحماية من الانتقام وثائق قابلة للتعديل، كما ينبغي استعراضها باستمرار من أجل تحديد الثغرات ومواطن الضعف في أحكامها. وينبغي أيضاً أن تأخذ هذه الاستعراضات في الحسبان الممارسات الفضلى الدولية في القطاعين العام والخاص لضمان أن تظل السياسة مواكبة وذات صلة. وينبغي أن تكفل أي تحديثات مقابلة وجود الآليات اللازمة من أجل تنفيذ السياسة تنفيذاً كاملاً.

١٢٠ - ومن بين سياسات الحماية من الانتقام الـ ٢٣، فإن سياسة الأمانة العامة للأمم المتحدة المحدثة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧ هي فقط التي تتضمن حكماً بشأن استعراض وتقييم سنويين يجريهما الأمين العام لأحكامها وتنفيذها. وهذا مثال على ممارسة جيدة ينبغي على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تحذو حذوها. وتتضمن سياسة الحماية من الانتقام لدى المنظمة العالمية للملكية الفكرية أحكاماً لاستعراضها على أساس دوري، حسب الاقتضاء. وتتضمن سياسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حكماً ينص على الاستعراض لمرة واحدة بدلاً من الدوري. وبالرغم من أن الوكالة الدولية للطاقة الذرية واليونسكو ذكرتا أنهما تستعرضان سياساتيهما بانتظام في الممارسة العملية، فلا توجد أحكام مكتوبة في السياستين. ومنظمة الأغذية والزراعة^(١١٥)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية^(١١٦)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(١١٧)، واليونسكو^(١١٨)، ومفوضية شؤون اللاجئين^(١١٩)، واليونيدو^(١٢٠)، والأونروا^(١٢١)، ومنظمة السياحة العالمية^(١٢٢)، والاتحاد البريدي العالمي^(١٢٣)، إما أنها لا توافق على تقييمها بشأن المؤشر رقم ٥-٥ أو أنها قدمت معلومات إضافية.

هاء - الاستنتاجات المستخلصة من استعراض السياسات وسبل المضي قدماً

١٢١ - في حين أن بعض السياسات قد تكون في الاستعراض الشامل أقوى من غيرها فيما يتعلق ببعض المعايير، فإن الاستعراض الشامل للسياسات الـ ٢٣ في ضوء معايير الممارسات الفضلى الخمسة ومؤشراتها الـ ٢٢ يبين أنه ليس ثمة سياسة واحدة تستوفي جميع المؤشرات الواردة في إطار المعايير الخمسة. وقد جرى تقييم ٥٨,٣ في المائة فقط من المؤشرات (٢٩٥ من ٥٠٦) المقابلة للمعايير الخمسة للممارسات الفضلى على أنها مستوفية بالكامل.

١٢٢ - ومن ناحية أوجه قصور السياسات^(١٢٤)، التي يجب على المنظمات أن تعمل على تصحيحها، تم تقييم المؤشرات التالية على أنها استوفيت بالكامل في مؤسسة واحدة أو اثنتين فقط، ويجب معالجتها على وجه السرعة:

- الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات المتعلقة برئيس المنظمة ورئيس الرقابة (٤-١)؛
- الأطر الزمنية لإنجاز الاستعراضات والتحقيقات الأولية في حالات سوء السلوك/المخالفات الانتقام في الوقت المناسب (٣-٤)؛
- سياسات الحماية من الانتقام المكتوبة بوضوح والسهلة الفهم مع أمثلة توضيحية وأحكام تتعلق بالاستعراضات والتحديثات الدورية، والواردة في وثيقة واحدة ومترجمة إلى جميع لغات العمل ومتاحة للجمهور (٣-٥، ٤-٥، ٥-٥).

١٢٣ - وهناك أربعة مؤشرات أخرى قُيِّمت على أنها مستوفية بالكامل في ما لا يزيد عن ثلث المنظمات، وبالتالي ينبغي أن تُعالج بتحديث السياسات، وهي:

- الخيارات المتاحة للتوجيه والدعم غير الرسميين (٢-٣)؛
- عملية الطعون الخارجية والمستقلة في حالة عدم تحديد وجود دعوى ظاهرة الوجهة (٣-٣)؛
- نظام تسجيل البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام (٢-٤)؛
- آلية إحالة التحقيقات إلى جهة خارجية (٤-٤).

١٢٤ - وعلى الرغم من أن العناصر الواردة في المؤشرات التسعة المذكورة أعلاه، والتي لم تستوفها معظم المنظمات، تُعدّ بالغة الأهمية للمصداقية الإجرائية لأي نظام فعال يتعلق بالمبلغين عن المخالفات، ويجب معالجتها على وجه السرعة، ينبغي على جميع المنظمات المشاركة أن تجري استعراضاً دقيقاً وشاملاً لسياساتها وأن تنقحها استناداً إلى الثغرات المحددة في معايير الممارسات الفضلى الخمسة ومؤشراتها الـ ٢٢. وفي هذا الصدد، يُتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية سياسات حماية المبلغين عن المخالفات في منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٣

في هذا الصدد، توصي المفتشتان الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتحديث السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات، بحلول عام ٢٠٢٠، لمعالجة أوجه القصور وسد الثغرات التي حددها تقييم وحدة التفتيش المشتركة بشأن أفضل الممارسات.

١٢٥ - وفي حين أن تحديث السياسات ذات الصلة أمر مهم، ينبغي لمنظمات الأمم المتحدة المشاركة إجراء استعراض شامل لأطر المساءلة لديها لضمان أن تكون السياسات مدعومة بممارسات سليمة ووظائف رئيسية مستقلة بما فيه الكفاية.

الحواشي

- (١) انظر European Commission, *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, May 2015.
- (٢) انظر - Deloitte, *Lead by Example: Making Whistleblowing Programs Successful in Corporate India* - A Deloitte Forensic India Survey Report.
- (٣) Australian National University's Transnational Research Institute on Corruption.
- (٤) ١ - خيارات الإبلاغ؛ ٢ - تتبع الأحداث/ التحقيق؛ ٣ - تقييم المخاطر/ استراتيجية الدعم؛ ٤ - الدعم المتاح للموظفين في أثناء الإبلاغ؛ ٥ - الحماية من الانتقام؛ ٦ - تدريب الموظفين؛ ٧ - قوة السياسة بصفة عامة.
- (٥) أجرى الفحص خبراء استشاريون من خارج مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لتفادي تضارب المصالح.
- (٦) في أثناء وضع التقرير في صورته النهائية، أشارت أربع منظمات، هي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسيف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وبرنامج الغذاء العالمي، إلى أنها حدثت سياساتها المتعلقة بالحماية من الانتقام في عام ٢٠١٨. وقد اعتمدت هذه السياسات بعد انتهاء فترة استعراض التقرير في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، ولذلك لم تؤخذ في الاعتبار.
- (٧) هناك خمس منظمات تستخدم سياسة الأمانة العامة للأمم المتحدة وهي: مركز التجارة الدولية، والأونكتاد، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وموئل الأمم المتحدة، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.
- (٨) مبادئ توجيهية للإجراءات الإدارية الداخلية، والمبادئ التوجيهية للتحقيق، والسياسات المتعلقة بسوء السلوك، وسياسات الأخلاقيات، والسياسات التأديبية، وتعليمات الموظفين، والسياسات المتعلقة بتقييم عدم الامتثال لمعايير السلوك في الأمم المتحدة، وسياسات الاحتيال، والسياسات المتعلقة بالتحرش والاستغلال الجنسي، وتوجيهات الموظفين، والنظام الأساسي والإداري للموظفين، والأدلة الإدارية.
- (٩) ووفقاً للمادة ١٣-١٠ من القواعد المالية لمنظمة العمل الدولية، ينبغي إبلاغ المدير العام بأي فعل من أشكال الغش أو محاولة الغش، وذلك عن طريق أمين الخزانة وكبير مراجعي الحسابات الداخليين. وبحكم ادعاءات التحرش اتفاق جماعي بين إدارة المنظمة واتحاد الموظفين، ينص على ضرورة تقديم شكوى رسمية إلى إدارة الموارد البشرية. ويمكن إبلاغ كبير مراجعي الحسابات الداخليين بالإدعاءات المتعلقة بالاشكال الأخرى من سوء السلوك. كما تؤدي سياسة المنظمة لمكافحة الغش ومكافحة الفساد، IGDS no. 69 (ver. 3)، إلى تعزيز آلية الإبلاغ.
- (١٠) يتمتع كبير المراجعين الداخليين بالاستقلال، لكنه عُيّن لتلقي البلاغات بشأن بعض وليس كل أشكال سوء السلوك.

- (١١) منظمة السياحة العالمية ليس لديها هيئة رقابة.
- (١٢) بينما يكون الإبلاغ عن سوء السلوك إلى "إرنست آند يونغ"، وهو كيان خارجي من القطاع الخاص متخصص في مراجعة الحسابات، لا يمكن لهذا الكيان فتح تحقيق دون موافقة المدير العام للاتحاد البريدي العالمي.
- (١٣) تنطبق أحكام سرية الإبلاغ (المادة ٢-١ من سياسة الحماية من الانتقام) فقط على الانتقام وليس على جميع أنواع المخالفات.
- (١٤) سمح الإطار القانوني لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (الفقرة ٣٠) بالإبلاغ دون الكشف عن الهوية، ولا توجد أحكام فيما يخص الإبلاغ بسرية.
- (١٥) تضمن سياسة الحماية من الانتقام (ص ١٣) السرية من قبل مسؤول الأخلاقيات الخارجي، لا توجد أحكام فيما يخص الإبلاغ بسرية.
- (١٦) الإطار الاستراتيجي لمكافحة الغش والفساد لمفوضية شؤون اللاجئين، الفقرة ٤٣.
- (١٧) سياسة التحقيقات التي تتبعها الأونروا (إدارة خدمات الإشراف الداخلي، التوجيه التقني رقم ٢٠١٦/٠٢)، الفقرتان ٣٠ و ٣٣.
- (١٨) ميثاق الرقابة الداخلية للمنظمة العالمية للملكية الفكرية، الفقرتان ٢٠ و ٢٢. النظام المالي والقواعد المالية للمنظمة، المرفق الأول.
- (١٩) لا تنطبق هذه الأحكام على الوكالات المتخصصة حيث يعين مجلس الإدارة رئيس المنظمة.
- (٢٠) منظمة العمل الدولية، سياسة مكافحة الغش والفساد، الفقرة ١٣.
- (٢١) منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، والأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونسيف، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والأونروا، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.
- (٢٢) الفقرة ١٣ من سياسة منظمة العمل الدولية لمكافحة الغش والفساد تنص على ما يلي: "يجب إبلاغ رئيس مجلس الإدارة بادعاءات الغش المتعلقة بالمدير العام".
- (٢٣) في حين أن سياسة الحماية من الانتقام تسمح بالإبلاغ الخارجي، لا يمكن مساواة ذلك بعدم وجود أحكام للإبلاغ عن مخالفات تتعلق برئيس المنظمة ورئيس مكتب الرقابة.
- (٢٤) بينما أشار برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس الإيدز إلى أن دائرة الرقابة الداخلية في منظمة الصحة العالمية قد وافقت على اتباع البروتوكولات النموذجية الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة لبحوث الجريمة المتعلقة بالادعاءات ضد رئيس المنظمة أو وظيفة الرقابة، فإنه لم ترد في السياسات أحكام محددة لهذه المهام.
- (٢٥) الفقرة ٢٧ من المادة ٤ من الإطار القانوني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمعالجة عدم الامتثال لمعايير الأمم المتحدة للسلوك يشير إلى أنه إذا اعتقد أحد الموظفين أن هناك تضارب في المصالح مع أي من قنوات الإبلاغ، فيمكنه الانتقال إلى ثاني أعلى مستوى من السلطة (وهو ما يعني أن هذا قد يقوده في النهاية إلى مدير البرنامج بشأن الادعاءات المتعلقة بمدير مكتب مراجعة الحسابات والتحقيقات). ومع ذلك، لا توجد أي أحكام محددة للإبلاغ عن المخالفات المتعلقة بمدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- (٢٦) تحتوي الفقرة ٣٢ من سياسة التحرش لدى اليونسكو على أحكام محددة لإحالة الشكاوى ضد مدير مكتب الرقابة الداخلية إلى نائب المدير العام. ولا توجد أحكام في السياسة للإبلاغ عن سوء السلوك أو الانتقام من جانب المدير العام، أو غيره من أشكال سوء السلوك من جانب مدير مكتب الرقابة الداخلية.
- (٢٧) يسمح الإطار التأديبي (القسم ٧-١-٣) بالإبلاغ عن الادعاءات المتعلقة بمدير شعبة خدمات الرقابة إلى المدير التنفيذي. ومع ذلك، لا توجد أحكام في السياسة بشأن مكان الإبلاغ عن الادعاءات ضد المدير التنفيذي.
- (٢٨) تجيز سياسة الحماية من الانتقام (الفقرة ٢٦) لموظف الأخلاقيات أن يوصي المدير العام بآلية تحقيق بديلة عندما يكون هناك تضارب في المصالح مع مكتب المراقبة الداخلية والأخلاقيات. ولا توجد أحكام محددة للبلافات المتعلقة برئيس المنظمة.
- (٢٩) تنص سياسة الحماية من الانتقام (المادة ٥-١) على الإبلاغ إلى ثاني أعلى مستوى من السلطة في حالات تضارب المصالح. وفي حين أن هذا الحكم يشمل رئيس الرقابة، فإنه لا يشمل رئيس المنظمة.

- (٣٠) تنص سياسة الحماية من الانتقام على آلية تحقيق بديلة عندما يكون هناك تضارب في المصالح مع مكتب المفتش العام، غير أن السياسة لا تتضمن أي أحكام لمرحلة الإبلاغ عندما يتعلق سوء السلوك بمكتب المفتش العام أو المدير التنفيذي.
- (٣١) انظر A/72/350، الفقرة ٥٢.
- (٣٢) انظر الفصل الخامس، الفرع "باء".
- (٣٣) وفقاً للمبادئ التوجيهية الصادرة عن مكتب المفتش العام بشأن التحقيقات الإدارية الداخلية (الفقرة ٢٥)، وفي الحالات التي تكون فيها هوية مقدم الشكوى معروفة، يخطر مكتب المفتش العام بقرار إغلاق القضية بعد استعراض أولي. وفي حالات التحرش، ثمة حاجة واضحة إلى أن يقدم مكتب المفتش العام معلومات عن إغلاق القضية إلى مقدم الشكوى (سياسة التحرش، الفقرة ٣٦).
- (٣٤) تنص سياسة الحماية من الانتقام (الفرع ٥-٨) على إبلاغ مقدم الشكوى بنتائج التحقيقات في حالات الانتقام، ومع ذلك، لم يُذكر أي شيء عن معلومات تُقدم إلى مقدم الشكوى عن أي أشكال أخرى من المخالفات.
- (٣٥) تنص سياسة الحماية من الانتقام (الفقرة ٤-٥) على إبلاغ مقدم الشكوى عند إحالة شكوى الانتقام إلى التحقيق. ولا توجد أحكام بشأن إبلاغه بالنتيجة النهائية.
- (٣٦) لا تتضمن السياسة المتعلقة بالإبلاغ عن سلوك غير مُرضٍ (ST/AI/2017/1) أي نص يتعلق بتقديم معلومات لمقدم الشكوى عن سير شكواه، وتتضمن سياسة الحماية من الانتقام أحكاماً واضحة بشأن إطلاع مقدم الشكوى على سير القضية في حالات الانتقام.
- (٣٧) هناك أحكام بشأن إخطار الشخص المبلغ عن سير قضايا الانتقام فقط، ولكن ليس بشأن حالات المخالفات الأخرى.
- (٣٨) تطلب سياسة الحماية من الانتقام (المادة ١٩) من مكتب الأخلاقيات إبلاغ مقدم الشكوى بنتيجة التحقيق في الانتقام. ولا يوجد حكم للإخطار بنتيجة المخالفات الأخرى.
- (٣٩) تطلب سياسة الحماية من الانتقام (المادة ١٨) من مكتب الأخلاقيات إبلاغ مقدم الشكوى بنتيجة التحقيق في الانتقام. ولا يوجد حكم للإخطار بنتيجة المخالفات الأخرى.
- (٤٠) انظر A/70/361، الفقرة ٥٥.
- (٤١) يحدد الإطار الاستراتيجي لمكافحة الغش والفساد (تموز/يوليه ٢٠١٣) (المادة ١٠) التدابير التأديبية في حالات المخالفات التي يثبت ارتكابها. وتنص سياسة الحماية من الانتقام (المادة ٦-١) على اتخاذ تدابير تأديبية عند ثبوت الانتقام الواقع على الأطراف الخارجية، وليس على الموظفين.
- (٤٢) منظمة الأغذية والزراعة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس الإيدز، واليونسكو، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، واليونسكو، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والأونروا، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.
- (٤٣) أشارت منظمة الأغذية والزراعة أن لديها نقابة للموظفين، وأميناً للمظالم، ومستشاراً قانونياً للموظفين، ومستشاراً للموظفين، غير أن سياسة الحماية من الانتقام لا تشير إلى هذه الكيانات بصفتها خيارات للحصول على التوجيه والدعم غير الرسميين.
- (٤٤) لاحظت الوكالة الدولية للطاقة الذرية أن لديها ممارسة راسخة بشأن حصول الأشخاص المبلغين على التوجيه والدعم غير الرسميين من مجلس الموظفين ومن المستشارين، لكن سياسة الحماية من الانتقام لا تشير إلى تلك الكيانات بصفتها خيارات دعم.
- (٤٥) التوجيه المكتبي من نظام إدارة الوثائق الداخلية رقم ٧٦ (الفقرة ١٩) ينص على أن يحصل الوسيط بصورة سرية على - ويبلغ عن - المعلومات المتعلقة بعدم الامتثال للقواعد والإجراءات الداخلية لمنظمة العمل الدولية، أو بانتهاك معايير السلوك، أو بالتستر على هذه الأفعال.
- (٤٦) تحدد سياسة الحماية من الانتقام لدى المنظمة البحرية الدولية (المادة ٥-٤) آليات الدعم غير الرسمي بمجرد اتخاذ مكتب الرقابة الداخلية والأخلاقيات قراراً بعدم وجود حالة انتقام ظاهرة الواجهة. وبالتالي، لا يتوفر الدعم غير الرسمي طوال عملية الإبلاغ بأكملها.

- (٤٧) أشار الاتحاد الدولي للاتصالات إلى وجود مستشار للموظفين ووسيط، ولا توجد إشارة في سياسة الحماية من الانتقام فيما يتعلق بخيارات الدعم.
- (٤٨) تنص سياسة الحماية من الانتقام (الفقرة ٧-٥) على الدعم المقدم من أمين المظالم فقط بعد أن يقرر مكتب الأخلاقيات أنه لا توجد دعوى انتقام ظاهرة الواجهة. وبالتالي، لا يتوفر الدعم غير الرسمي طوال عملية الإبلاغ بأكملها.
- (٤٩) يمكن لموظف الأخلاقيات في برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس الإيدز أن يقدم مشورة سرية ومحيدة إلى المبلغين عن المخالفات (سياسة الحماية من الانتقام، الفقرة ٤٣).
- (٥٠) أشارت اليونسكو إلى أن جميع الموظفين ملزمون بالمشاركة في التدريب المباشر في مجال الأخلاقيات، الذي يتضمن معلومات عن الدور الاستشاري لمكتب الأخلاقيات، لكن لا يوجد ذكر لخيارات الدعم غير الرسمي في سياسة الحماية من الانتقام.
- (٥١) أشارت اليونيسيف إلى أن سياسة حظر التمييز والتحرش والتحرش الجنسي وإساءة استخدام السلطة تشمل خيارات بشأن الحصول على توجيهات غير رسمية، إلا أن هذه السياسة لا تشمل الانتقام.
- (٥٢) أشارت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) إلى أن موظفيها على دراية بآليات تلقي التوجيهات غير الرسمية من خلال سياسات مختلفة مثل مدونة السلوك الأخلاقي، لكن لا يوجد تحديد لهذه الأحكام في سياسة الحماية من الانتقام.
- (٥٣) يرد النص على تقديم المشورة من قبل مكتب الأخلاقيات في اختصاصات مكتب الأخلاقيات (التوجيه التنظيمي رقم ٣٠، الفقرتان ٩ (ج) و ١٦) ودليل الأخلاقيات، ولكن لا تنص على ذلك سياسة الحماية من الانتقام التي سبقت إنشاء مكتب الأخلاقيات.
- (٥٤) توجه سياسة آليات حل النزاعات (الفقرة ٦-٦ من التعليمات الإدارية رقم ٣٤) الموظفين الذين يواجهون سلوكاً محظوراً للحصول على مساعدة غير رسمية من أمين المظالم أو مدير الموارد البشرية أو مكتب الأخلاقيات أو مشرف الموظف أو مديره أو ممثله.
- (٥٥) يتضمن المنشور المتعلق بإنشاء مكتب الأخلاقيات في برنامج الأغذية العالمي (ED2008/002، الفقرة ٤-٤) حكماً يتعلق بتقديم المشورة والتوجيه سرراً للموظفين بشأن السلوك الأخلاقي والمعايير الأخلاقية. ولا توجد أحكام مماثلة في سياسة الحماية من الانتقام.
- (٥٦) ينص التوجيه الإداري رقم ٢٠١٧/٣٣ (الفقرة ٣٣) للمنظمة العالمية للملكية الفكرية على أنه يجوز لمقدم الشكوى الاستفادة من خدمات مكتب أمين المظالم في أي وقت قبل إجراء أي استعراض أولي أو في أثائه أو بعده.
- (٥٧) لدى المنظمة العلمية للأرصاء الجوية خدمات استشارية للموظفين، ومن المتوقع أن يبدأ المستشار القانوني للموظفين وأمين المظالم نشاطهما في عام ٢٠١٨. وبالنسبة للتحرش في مكان العمل أو إساءة استعمال السلطة، يحدد دليل التحقيق الخاص بالمنظمة آليات الدعم غير الرسمي (مستشار الموظفين، وخدمات الموارد البشرية ولجنة الموظفين). ومع ذلك، لا ترد في وثائق السياسة أي أحكام بشأن الدعم أو التوجيه غير الرسميين فيما يتعلق بالانتقام.
- (٥٨) انظر المادة ٧٠٤٨ (أ) من قانون المخصصات الموحدة لعام ٢٠١٤ في الولايات المتحدة الأمريكية.
- (٥٩) وفقاً للفقرة ١٠-٣ من ST/SGB/2017/2/Rev.1، فإن توصيات مكتب الأخلاقيات بالأمانة العامة للأمم المتحدة والرئيس المناوب لفريق الأخلاقيات لا تشكل قرارات إدارية ولا تخضع للطعن بموجب الفصل الحادي عشر من النظام الإداري للموظفين.
- (٦٠) تتيح سياسة الحماية من الانتقام (الفقرة ١٨) لمقدم الشكوى الطعن في عدم البت في دعوى الانتقام من قبل مكتب المفتش العام، في حين أن المبادئ التوجيهية للتحقيق لمكتب المفتش العام (الفقرة ٢٥) تسمح بإغلاق القضايا بموجب سياسة الانتقام والطعن فيها عن طريق العمليات المحددة للطعون الإدارية، ومع ذلك، فإن هذه العمليات ليست خارجية واستقلالية غير محددة.
- (٦١) أشارت الوكالة الدولية للطاقة الذرية إلى أن عمليات الطعون تنطبق على جميع القرارات الإدارية على النحو المبين في دليلها الإداري، لكن هذه العمليات (أي الطعون المقدمة إلى مجلس الطعون المشترك) ليست خارجية، وأن استقلاليتها غير محددة.

- (٦٢) أشارت منظمة الطيران المدني الدولي إلى أنه يجوز للموظفين الاستئناف في المقام الأول إلى مجلس الطعون الداخلي، ومع ذلك، فإن المجلس ليس جهة خارجية، واستقلاليتها غير محددة، ولا توجد أحكام بشأن الطعون إذا لم تتحدد قضية ظاهرة الوجهة.
- (٦٣) يمكن الطعن في القرارات الإدارية أمام مجلس الطعون، وهو ليس جهة خارجية، واستقلاليتها غير محددة.
- (٦٤) أشارت مفوضية شؤون اللاجئين، بالرغم من عدم ذكر ذلك في سياسة الحماية من الانتقام، إلى أنه يمكن إعادة النظر في عدم تحديد مكتب الأخلاقيات أدلة ظاهرة الوجهة عن طريق الإحالة إلى رئيس فريق الأخلاقيات في الأمم المتحدة.
- (٦٥) في حالات عدم تحديد أدلة ظاهرة الوجهة، تتيح سياسة الحماية من الانتقام (الفقرة ٢٤) لمقدم الشكوى طلب الانتصاف عن طريق آليات الانتصاف المتاحة الأخرى، ألا وهي مجلس الطعون المشترك، وهو آلية داخلية.
- (٦٦) لا تتضمن سياسة الحماية من الانتقام أي أحكام للطعن في قرار مكتب الأخلاقيات.
- (٦٧) سياسة الحماية من الانتقام (المادة ١٠-٣) تسمح للموظفين الذين يعانون الانتقام بالتماس الانتصاف عن طريق لجنة الطعون المشتركة، وهي ليست خارجية واستقلاليتها غير محددة. ولا يوجد حكم بشأن الطعون إذا لم يُعثر على أدلة ظاهرة الوجهة.
- (٦٨) تنص سياسة الحماية من الانتقام (الفقرة ٢٤) على آلية انتصاف داخلية يمكن عن طريقها للأفراد الذين يعانون الانتقام التماس الانتصاف بسبب انتهاكات سياسة الحماية من الانتقام والقرارات المتخذة بموجبها. وهذه الآلية ليست خارجية، واستقلاليتها غير محددة.
- (٦٩) تتيح سياسة الحماية من الانتقام (الفقرة ٢٣) للموظفين الذين يعانون الانتقام التماس الانتصاف عن طريق آليات الانتصاف الداخلية، وهي ليست خارجية واستقلاليتها غير محددة. ولا يوجد حكم بشأن الطعون إذا لم تتحدد قضية ظاهرة الوجهة.
- (٧٠) تسمح سياسة الحماية من الانتقام (الفقرة ٦-٣) بالتماس الانتصاف عن طريق آليات الانتصاف الداخلية، وهذه ليست خارجية، واستقلاليتها غير محددة. ولا توجد أحكام للطعون في حالة عدم تحديد قضية ظاهرة الوجهة.
- (٧١) الحكم رقم 457-UNAT-2014، فاسرشتروم ضد الأمين العام للأمم المتحدة، الفقرة ١٤.
- (٧٢) اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، نقلت هيئة الأمم المتحدة للمرأة وظيفة التحقيقات من مكتب مراجعة الحسابات والتحقيق التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الأمانة العامة للأمم المتحدة.
- (٧٣) لدى منظمة العمل الدولية عملية من مرحلة واحدة يكون فيها الاستعراض الأولي أيضاً بمثابة تحقيق في قضايا الانتقام.
- (٧٤) لم تُقدم معلومات تجعل من الممكن التأكد مما إذا كانت تقارير سوء السلوك تخضع لمراجعة أولية وتحقيقات.
- (٧٥) فيما يتعلق بقضايا الانتقام، تنص سياسة الحماية من الانتقام (الفقرتان ١٤ و ١٧) على الاستعراض الأولي من جانب مكتب الأخلاقيات والتحقيق من جانب مراجع الحسابات الداخلي. ولا توجد أحكام للاستعراض الأولي والتحقيق في بلاغات المخالفات.
- (٧٦) وفقاً لمنظمة العمل الدولية، يتولى مكتب المراجعة الداخلية للحسابات والرقابة تسجيل جميع الحالات المحالة إليه ويحتفظ بجدول تفصيلي يتضمن معلومات مثل الموقع والنوع ومصدر الأموال والحالة. وبالمثل، يتولى موظف الأخلاقيات تسجيل جميع البلاغات المتعلقة بالانتقام. ومع ذلك، لا توجد أحكام صريحة لذلك في السياسات المكتوبة.
- (٧٧) تنص سياسة الحماية من الانتقام (الفقرة ٥-٣(ب)) على أن مهام مكتب الرقابة الداخلية والأخلاقيات فيما يتعلق بالحماية من الانتقام تشمل الاحتفاظ بسجل سري لجميع الشكاوى الواردة. ولا توجد أحكام محددة مبنية فيما يتعلق بتسجيل جميع الشكاوى المتعلقة بالمخالفات.
- (٧٨) أشارت الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى أن مكتب الأخلاقيات يحتفظ بقاعدة بيانات لجميع الشكاوى المتعلقة بالانتقام، بما في ذلك الشكاوى التي لم تجد المتابعة، مع ذكر أسباب عدم المتابعة. وفي حين أن التقرير السنوي لمكتب الأخلاقيات يقدم تفصيلاً لطلبات الحماية من الانتقام الواردة، فإن أحكام الاحتفاظ بسجلات ليست منصوباً عليها في سياسة الحماية من الانتقام.
- (٧٩) وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس الإيدز، تحتفظ دائرة الرقابة الداخلية "بسجل للتقارير المثيرة للقلق" حيث تُسجل جميع الادعاءات ريثما تنظر فيها لجنة استلام الطلبات بصورة رسمية. كما يحتفظ موظف

الأخلاقيات بسجل منفصل لحالات الانتقام المبلغ عنها. ومع ذلك، لا توجد وثائق في السياسة تنص على شرط الاحتفاظ بسجلات.

(٨٠) وفقاً لليونسكو، يسجل مكتب الأخلاقيات جميع أشكال سوء السلوك، ويصنفها ويورد أرقاماً مجمعة في تقريره السنوي، ومع ذلك، لا تنص سياسة الحماية من الانتقام لديها على أي أحكام تتعلق بحفظ السجلات.

(٨١) وفقاً للإطار التأديبي (الفقرة ١٢-٢-١)، التقييم الأولي هو تسجيل الحقائق الأساسية وإثباتها.

(٨٢) أشارت اليونيسيف إلى أن مكتب المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات التابع لها لديه نظام لتسجيل بلاغات المخالفات والانتقام في نظام إدارة القضايا.

(٨٣) تقتضي المبادئ التوجيهية للتحقيق في مكتب الرقابة الداخلية والأخلاقيات (الفقرة ٣١) تسجيل جميع ادعاءات سوء السلوك/المخالفات الواردة، غير أن سياسة الحماية من الانتقام لا تتضمن أي أحكام لتسجيل جميع حالات الانتقام المبلغ عنها.

(٨٤) تقتضي سياسة الحماية من الانتقام (الفقرة ٢١(ب)) أن يحتفظ مكتب الأخلاقيات بسجل سري للشكاوى المتعلقة بالانتقام. ومع ذلك، لا يوجد حكم ينص على حفظ السجلات فيما يتعلق بشكاوى المخالفات.

(٨٥) أشارت منظمة السياحة العالمية إلى أنه نظراً لصغر حجمها والحالات القليلة نسبياً التي يتعامل معها مكتب الأخلاقيات، لم تكن ثمة حاجة إلى إنشاء نظام لتسجيل المخالفات، ولكن يمكن أن يتم ذلك في الوقت المناسب.

(٨٦) تقتضي سياسة الحماية من الانتقام (الفقرة ١٤) أن يحتفظ مكتب الأخلاقيات بسجل سري لجميع شكاوى الانتقام الواردة. ولا توجد أحكام مماثلة للبلاغات المتعلقة بالمخالفات.

(٨٧) تقتضي سياسة الحماية من الانتقام (الفقرة ١٣) من مكتب الأخلاقيات أن يتلقى ويحتفظ بسجل سري لجميع الشكاوى المتعلقة بالانتقام. ولا توجد أحكام صريحة لتسجيل البلاغات المتعلقة بالمخالفات من جانب الكيانات المعنية (مكتب المفتش العام أو مدير الموارد البشرية أو موظف الأخلاقيات).

(٨٨) على الرغم من أن وثائق السياسة لا تتضمن أحكاماً لتسجيل الشكاوى المتعلقة بالانتقام والمخالفات، فإن سياسة الحماية من الانتقام (الفقرة ٥٦) تنص على أن إدارة الامتثال وإدارة المخاطر والأخلاقيات ينبغي أن تعدّ تقريراً سنوياً يبين الإجراءات المتخذة المتعلقة بهذه السياسة. وذكرت منظمة الصحة العالمية أن من الشروط الواضحة لذلك تتبع جميع الحالات، مثلما تفعل إدارة الامتثال وإدارة المخاطر والأخلاقيات.

(٨٩) منظمة الأغذية والزراعة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان (أيام تقويمية)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونيسيف، واليونيدو، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي (في حالات استثنائية)، وبرنامج الأغذية العالمي والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(٩٠) منظمة الأغذية والزراعة، والاتحاد الدولي للاتصالات، وأمانة الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والاتحاد البريدي العالمي (في حالات استثنائية)، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(٩١) منظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، والأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز، واليونسكو، واليونيسيف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(٩٢) لا يوجد جدول زمني للاستعراض الأولي والتحقيق في حالات سوء السلوك المنصوص عليها في الوثيقة ST/AI/2017/1.

(٩٣) لا توجد أطر زمنية في التوجيه (CF/EXD/2012-005) المتعلقة بالإجراءات والتدابير التأديبية فيما يتعلق بالتحقيقات في المخالفات.

(٩٤) منظمة الطيران المدني الدولي، الاتحاد الدولي للاتصالات، الأمانة العامة للأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس الإيدز، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسيف، واليونيدو، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

- (٩٥) منظمة الأغذية والزراعة، واليونسكو، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي.
- (٩٦) منظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، والأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس الإيدز، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.
- (٩٧) الوكالة الدولية للطاقة الذرية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونسيف، واليونيدو، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وبرنامج الأغذية العالمي.
- (٩٨) الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والأمانة العامة للأمم المتحدة، ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس الإيدز، واليونسكو، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، والأونروا، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي.
- (٩٩) منظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس الإيدز، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسكو وبرنامج الأغذية العالمي.
- (١٠٠) الأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسكو، ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس الإيدز، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والأونروا، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.
- (١٠١) الأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسكو، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والأونروا، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.
- (١٠٢) الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والمنظمة البحرية الدولية، والأمانة العامة للأمم المتحدة، ومنظمة الصحة العالمية/ برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسكو، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والأونروا، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.
- (١٠٣) تشمل فئات غير الموظفين الأخرى: أصحاب الاتفاقات بشأن تنفيذ عقود العمل (منظمة الصحة العالمية/برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس الإيدز)، والخبراء (اليونيدو)، والزلاء (المنظمة العالمية للملكية الفكرية)، والموظفون الفنيون المتدثرون (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة)، والعمال المؤقتون (اليونسكو)، والمستشارون المؤقتون ومنظمة الصحة العالمية/ برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس الإيدز، والموظفون المؤقتون (المنظمة البحرية الدولية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية).
- (١٠٤) تنص الفقرة ٢٠ من معايير السلوك على ما يلي: "يقع على عاتق موظفي الخدمة المدنية الدولية الإبلاغ عن أي خرق للنظامين الأساسي والإداري للمؤسسة إلى الموظف أو الكيان المعني باتخاذ الإجراءات المناسبة داخل منظماتهم، والتعاون مع عمليات التدقيق والتحقيقات المأذون بها حسب الأصول. ويحق للموظف المدني الدولي الذي يبلغ عن مثل هذا الانتهاك بحسن نية أو الذي يتعاون مع التدقيق أو التحقيق أن تُوفّر له الحماية من الانتقام بسبب ذلك".
- (١٠٥) تشمل الوثائق الأخرى، بالإضافة إلى سياسات الحماية من الانتقام، ما يلي: المبادئ التوجيهية للتحقيق (منظمة الأغذية والزراعة)؛ إجراءات الإبلاغ عن المخالفات من قبل أشخاص خارجيين (الوكالة الدولية للطاقة الذرية)؛ إطار الأخلاقيات (منظمة الطيران المدني الدولي)؛ الأخلاقيات في المكتب (منظمة العمل الدولية)؛ قواعد الموظفين، التذييل "واو" (المنظمة البحرية الدولية)؛ السلوك غير المرضي والتحقيقات والعملية التأديبية (الأمانة العامة للأمم المتحدة)؛ الإطار القانوني لمعالجة عدم الامتثال لمعايير السلوك في الأمم المتحدة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وهيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ المبادئ التوجيهية للتحقيقات من قبل خدمات الرقابة الداخلية (اليونسكو)؛ الإطار التأديبي (صندوق الأمم المتحدة للسكان)؛ التوجيه التنفيذي بشأن العمليات والتدابير التأديبية (اليونسيف)؛ المبادئ التوجيهية للتحقيقات الخاصة بمكتب خدمات الرقابة الداخلية (اليونيدو)؛ آليات حل النزاعات (الاتحاد البريدي العالمي)؛ المبادئ التوجيهية للتحقيق من قبل مكتب المفتش العام (برنامج الأغذية العالمي)؛ ودليل التحقيق (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية).
- (١٠٦) تشمل الوثائق الأخرى، بالإضافة إلى سياسة الحماية من الانتقام، ما يلي: الإطار الاستراتيجي لمنع الاحتيال والفساد وإجراءات العمل الموحدة لإدارة القضايا في مكتب الأخلاقيات (مفوضية شؤون اللاجئين)؛

- اختصاصات مكتب الأخلاقيات وسياسة التحقيق وخط الأونروا الساخن: بلاغات سوء السلوك (الأونروا)؛ ودليل التحقيق في شعبة الرقابة الداخلية وميثاق الرقابة (المنظمة العالمية للملكية الفكرية).
- (١٠٧) منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية، والأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومنظمة الصحة العالمية.
- (١٠٨) منظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس الإيدز، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونسيف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والأونروا، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.
- (١٠٩) وثائق أخرى غير متاحة للجمهور: إجراءات الإبلاغ عن المخالفات للأشخاص الخارجيين (الوكالة الدولية للطاقة الذرية)؛ إجراءات التشغيل الموحدة لإدارة شؤون الأخلاقيات في مكتب الأخلاقيات (مفوضية شؤون اللاجئين)؛ الإجراءات والتدابير التأديبية (اليونسيف)؛ الإطار القانوني لمعالجة عدم الامتثال لمعايير السلوك في الأمم المتحدة (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)، اختصاصات مكتب الأخلاقيات وسياسة التحقيق وخط الأونروا الساخن (الأونروا)؛ آليات حل النزاعات (الاتحاد البريدي العالمي)؛ المبادئ التوجيهية للتحقيق في مكتب المفتش العام (برنامج الأغذية العالمي)؛ ودليل التحقيق (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية). الوثائق غير المنشورة: المبادئ التوجيهية للتحقيق في دائرة الرقابة الداخلية (اليونسكو).
- (١١٠) انظر A/72/350 الفقرة ٥٤.
- (١١١) الوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة البحرية الدولية، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونسيف، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.
- (١١٢) الإنكليزية والفرنسية: الاتحاد الدولي للاتصالات، والأمانة العامة للأمم المتحدة، واليونسكو، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية؛ العربية والإنكليزية: الأونروا.
- (١١٣) الإنكليزية والفرنسية والإسبانية: منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومنظمة السياحة العالمية.
- (١١٤) العربية والإنكليزية والفرنسية والإسبانية.
- (١١٥) أشارت منظمة الأغذية والزراعة إلى قرار بمراجعة تنفيذ السياسات (في نهاية عام ٢٠١١) ومعاودة مراجعته مرة أخرى بعد أن يكتمل إنشاء مكتب الأخلاقيات ولجنة الأخلاقيات.
- (١١٦) أشار مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للوكالة الدولية للطاقة الذرية إلى أنه يستعرض سياساته بانتظام، وهو ما أدى إلى تغيير في سياسة الحماية من الانتقام في عام ٢٠١٦.
- (١١٧) تنص المادة ١٢ من سياسة الحماية من الانتقام على أن السياسة يجب مراجعتها بعد عامين من تاريخ اعتمادها (فبراير ٢٠١٥).
- (١١٨) أشارت اليونسكو إلى أن خطة العمل السنوية لمكتب الأخلاقيات تشمل استعراضات منتظمة لجميع السياسات التي تقع في نطاق مسؤوليته.
- (١١٩) ذكرت مفوضية شؤون اللاجئين أنها ستحدث سياساتها المتعلقة بالحماية من الانتقام في عام ٢٠١٨.
- (١٢٠) أشارت اليونيدو إلى أن السياسات يجري استعراضها وتحديثها عند الاقتضاء.
- (١٢١) لا تتضمن سياسة الحماية من الانتقام أي أحكام تتعلق بالتحديثات، بينما تنص سياسة التحقيق (الفقرة ٣٦) على استعراضها بعد مرور عام على بدء نفاذها وكل ثلاث سنوات بعد ذلك.
- (١٢٢) ذكرت منظمة السياحة العالمية أنه نظراً لصغر حجمها وقضايا الانتقام القليلة نسبياً، ليس ثمة حاجة لمراجعة السياسة.
- (١٢٣) أشار الاتحاد البريدي العالمي إلى أن تحديث مجموعة القواعد جزء من مسؤوليات مكتب الأخلاقيات.
- (١٢٤) يتناول الفصل الثالث مسألة استقلالية الكيانات الرئيسية الثلاثة المرتبطة بالإبلاغ عن المخالفات، وهي تحديداً مكاتب الأخلاقيات والرقابة وأمين المظالم.

ثالثاً - استقلالية الوظائف الداعمة للسياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات

ألف - أهمية الاستقلالية وما يقابلها من تعاريف وعناصر

١٢٦ - التقارير المختلفة الصادرة عن وحدة التفتيش المشتركة حددت بجلاء وتضمنت التدابير والتوصيات المتعلقة بضمان استقلال وظائف رئيس مكتب الأخلاقيات ورئيس مكتب الرقابة وأمين المظالم/الوسيط^(١). واستقلالية هذه الوظائف هو عنصر أساسي للسياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات، لأنه يؤكد للموظفين أن هذه الجهات ستستعرض البلاغات دون ضغوط أو تأثيرات أو تدخل دون مبرر سواء أكانت سياسية أو من أعلى التسلسل الهرمي. وبعض المعايير المتعلقة بالممارسات الفضلى الواردة في الفصل الثاني تستند إلى استقلال وظائف معينة، مثل المؤشرات ١-٢، ٣-٢ و ٣-٣، وتفترض مؤشرات أخرى وجود استقلال هيكلية وعملي فيما يتعلق بالتنفيذ، مثل المؤشرات ١-٣، ٢-١، ٤-١، ٤-٣ و ٤-٤. ومن أجل أن تكون المعايير فعالة، يجب أن يفهم الموظفون المعنى الفعلي للاستقلال داخل المنظمات، وما يمكن أن يتوقعونه.

١٢٧ - والتعريف الأكثر شيوعاً للاستقلال هو عدم وجود ظروف تهدد قدرة الشخص على الاضطلاع بمسؤولياته بطريقة نزيهة، وبما يكفي من الاستقلال الذاتي، ودون أي تأثير خارجي. وهذا الاستقلال العملي يفترض أن للرئيس السلطة التقديرية الكاملة فيما يتعلق ببرنامج العمل، ولديه سلطة المبادرة باتخاذ أي إجراء يراه ضرورياً للوفاء بالمسؤوليات المنوطة به وتنفيذه والتبليغ عنه^(٢). وبالإضافة إلى ذلك، توفر المنظمة والإدارة إمكانية الوصول التام إلى جميع المعلومات المطلوبة.

١٢٨ - ويفترض الاستقلال أيضاً وجود آليات مدعجة للنزاهة والشفافية، مثل إشراك جهات صاحبة مصلحة تعمل خارجياً من أجل الحصول على رؤية متوازنة وتحقيق الشفافية. وقد يشمل ذلك، على سبيل المثال، إصدار تقرير عن الأنشطة والملاحظات الرئيسية، أو إتاحة الوصول إلى مجلس الإدارة وتقديم إحاطة له. ولدى تحديد الوظائف الداعمة لتنفيذ سياسات الحماية من الانتقام، من المهم التمييز من البداية بين المهام التي يفترض أن تكون مستقلة، وتلك التي ليست كذلك. وتكون الموارد البشرية، عند التوصية بالجزاءات وتنفيذها، ومكتب الشؤون القانونية، عند استعراض هذه الجزاءات وتقديم المشورة القانونية للإدارة في سياق التعامل مع قضايا سوء السلوك والمخالفات، مكلفة بأداء مهامها وفقاً للإطار المعياري المحدد، الذي يتم توجيهه وفق التسلسل البيروقراطي للقيادة ويساهم فيه. وهذه المهام غير مصممة لكي تكون مستقلة من الناحية العملية ولا يفترض أن تكون كذلك.

١٢٩ - ويلتزم موظف الأخلاقيات ورئيس مكتب الرقابة بالمبادئ الأساسية والقيم والولايات المنوطة بالمنظمة التي ينتميان إليها. ويعتبر ويفترض أن يكون هذان الموظفان مستقلين من الناحية العملية ويتسمان بالنزاهة في الاضطلاع بالمهام الموكلة إلى كل منهما. وعلى الرغم من تشديد السياسات المكتوبة للمنظمات على استقلال هاتين الوظيفتين ونزاهتهما، فلا يوجد تعريف متسق لما يترتب على هذا الاستقلال في المنظمات. وبالإضافة إلى ذلك، وفي حين أن وظيفة أمين المظالم/الوسيط لا تدعم بشكل مباشر تنفيذ السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات، فإن هذه الوظيفة يمكن أن تؤدي دوراً رئيسياً في منع الانتقام بشكل استباقي، وتوفير خدمات الوساطة لحل

القضايا ومنع وقوعها، وتوفير توجيه ودعم غير رسميين (المؤشر ٣-٢) خلال عملية الإبلاغ. وفي هذا الصدد، يكون استقلالها على قدر من الأهمية.

باء - التوصيات السابقة الصادرة عن وحدة التفتيش المشتركة فيما يتعلق بالاستقلال

١٣٠ - قدمت وحدة التفتيش المشتركة أربع توصيات في تقريرين بشأن الحدود الزمنية لتولي وظائف الأخلاقيات والرقابة وأمين المظالم/الوساطة، والدعوة إلى وجود هذه الحدود واستخدامها بدرجات متفاوتة. وهناك مؤشران مشتركان فيما يخص استقلال كل وظيفة، هما: الحدود الزمنية لشغلها وإصدار تقرير سنوي. وحتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧^(٣)، كانت ٤٥ في المائة من المنظمات التي لديها موظفو أخلاقيات لا تضع حدوداً زمنية لوظائفهم، وكان أكثر من ٥٠ في المائة من وظائف رؤساء مكاتب الرقابة دون حدود زمنية لشغلها، وأقل من ٢٠ في المائة من وظائف أمين المظالم/الوسيط دون حدود زمنية لشغلها.

١٣١ - والحدود الزمنية لشغل المنصب عنصر أساسي من عناصر استقلاله العملي. وذلك يؤدي إلى حماية الوظائف المذكورة أعلاه من التأثيرات الداخلية والخارجية، الصريحة والضمنية على السواء، والتي قد تكون عن وعي أو دون وعي متجذرة في العلاقات بين الأشخاص من خلال شغل المنصب لفترة طويلة. وهذه التأثيرات يحتمل أن تعوق الموضوعية التي تعد أمراً بالغ الأهمية لتحقيق الأداء الأمثل لأدوار هذه الوظائف.

١٣٢ - وقدمت وحدة التفتيش المشتركة ثلاث توصيات في اثنين من التقارير ذات الصلة بشأن إعداد تقرير سنوي. فإعداد تقرير سنوي يحدد مختلف الأنشطة المضطلع بها وتقديمه إلى مجلس إدارة هو أمر بالغ الأهمية لكفالة استقلالية هذه الوظيفة لسببين مهمين. أولاً، إصدار تقرير من هذا القبيل يتيح تيسير أداء الوظيفة بصورة تتسم بالشفافية وتكون خاضعة للمساءلة. وثانياً، يجري مجلس الإدارة، في إطار دوره المتعلق بالشؤون المالية، استعراضاً مشروعاً وموضوعياً يكفل التزام الوظيفة بتأدية الولاية المحددة لها.

١٣٣ - وهناك اثنتان فقط من المنظمات التي لديها مكاتب للأخلاقيات (الاتحاد الدولي للاتصالات والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية) لا تقوم بإعداد تقرير، وذكرت المنظمستان أنهما ستفعلان ذلك ابتداء من عام ٢٠١٨. وعلاوة على ذلك، هناك اثنتان من مكاتب الأخلاقيات (مفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي^(٤)) يقومان بإعداد تقرير دون تقديمه إلى مجلس الإدارة. وجميع المنظمات التي لديها مكاتب للرقابة تقوم بإعداد تقرير، وهناك منظمة واحد فقط (المنظمة البحرية الدولية) لا تقدمه إلى مجلس الإدارة. وتقوم جميع المنظمات التي لديها وظائف أمين مظالم أو وساطة بإعداد تقرير.

جيم - مكتب الأخلاقيات ومؤشرات الاستقلال

الجدول ٧

المنظمة	الحد الزمني للولاية	وظيفة مستقلة ^(١)	ويخضع للتقييم من جانبها الإدارة	يقدم التقارير إلى الرئيس التنفيذي أو مجلس الإدارة	يعد تقريراً سنوياً
منظمة الأغذية والزراعة	نعم	لا	نعم	نعم	نعم
الوكالة الدولية للطاقة الذرية (غير موجود)	-	-	-	-	-
المنظمة الدولية للطيران المدني	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
منظمة العمل الدولية	لا	لا	نعم	نعم	نعم
المنظمة البحرية الدولية	لا	لا	نعم	نعم	نعم
الاتحاد الدولي للاتصالات	نعم	نعم	نعم	نعم	لا (٢٠١٨ فصاعداً)
الأمانة العامة للأمم المتحدة	لا	نعم	نعم	نعم	نعم
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	لا	نعم	نعم	نعم	نعم
البرنامج المشترك المعني بالإيدز	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
اليونسكو	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
صندوق الأمم المتحدة للسكان	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
مفوضية شؤون اللاجئين	لا	نعم	نعم	نعم	نعم
اليونيسيف	نعم	نعم	نعم	يقدم إليه التقرير، ولكن لا يخضع للتقييم من جانبه	نعم
اليونيدو	لا	لا	لا	لا	نعم
مكتب خدمات المشاريع	لا	نعم	نعم	نعم	نعم
الأونروا	لا	نعم	نعم	يقدم إليه التقرير ولكن لا يخضع للتقييم من جانبه	نعم
منظمة السياحة العالمية	لا	نعم	نعم	نعم	نعم
الاتحاد البريدي العالمي ^(ب)	لا(ج)	نعم	لا	نعم	نعم
برنامج الأغذية العالمي	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
منظمة الصحة العالمية	لا	نعم	لا	نعم	نعم
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
منظمة الأرصاد الجوية	نعم	نعم	نعم	نعم	لا (٢٠١٨ فصاعداً)

استقلال رئيس مكتب الأخلاقيات

المصدر: بيانات مقدمة من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة.

(أ) الموظف المعين في منصب الأخلاقيات لا يضطلع بواجبات أي وظيفة أخرى.

(ب) شركة خارجية تم اختيارها عن طريق مناقصة لتقوم بدور موظف الأخلاقيات في الاتحاد البريدي العالمي.

(ج) مؤهل للدخول في المناقصة مجدداً بعد نهاية فترة العقد.

١٣٤ - استقلال وظيفة الأخلاقيات في الأمانة العامة للأمم المتحدة يسترشد بنشرة الأمين العام بشأن تطبيق الأخلاقيات على نطاق المنظومة^(٥)، وهذه هي السياسة المستخدمة في الصناديق والبرامج، ولكنها تديرها بطريقة مستقلة. وتشدد النشرة على أن الاستقلال والنزاهة والسرية شروط أساسية لضمان كفاءة أداء مكتب الأخلاقيات. وتعرض النشرة نهجاً مزدوجاً يحافظ على استقلال الوظيفة ويضمن بفعالية في الوقت ذاته تأدية واجباتها وفق السلطة التقديرية لرئيس مكتب الأخلاقيات، دون ضغوط أو تأثير. وكما ورد في النشرة، ينبغي أن تكون لمكتب الأخلاقيات قناة اتصال مباشرة مع رئيس لجنة الأمم المتحدة للأخلاقيات من أجل تيسير الحصول على المشورة والتوجيه من اللجنة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي اطلاع الرئيس التنفيذي للجهاز أو البرنامج المستقل الإدارة على الحالات التي استخدمت فيها هذه القناة، في حالات الإحالة.

١٣٥ - وحتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، كانت هناك منظمة واحدة فقط (الوكالة الدولية للطاقة الذرية) لم تكن لديها وظيفة للأخلاقيات، ويعد ذلك تحسناً ملحوظاً منذ صدور تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠١٠ بشأن هذه الوظيفة، حيث كانت ثماني منظمات تفتقر إليها. ومكاتب الأخلاقيات في أربع منظمات (اليونيدو، والأونروا، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة الصحة العالمية) ليس لديها نظام لتقديم التقارير على مستوى الخط الأول ورفع تقييم الأداء إلى رئيس المنظمة، وهناك ثلاث منظمات (اليونيدو، والأونروا، ومنظمة الصحة العالمية) تُقدم فيها التقارير بشكل مباشر إلى جهات خلاف الرئيس التنفيذي. وبالإضافة إلى ذلك، في اليونيسيف، يتولى كبير الموظفين إجراء تقييم الأداء بوصفه كبير مستشاري الأخلاقيات.

دال - الوظائف المزدوجة الأدوار ليست مستقلة

١٣٦ - هناك أربع منظمات (منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، واليونيدو) لديها موظفون للأخلاقيات يضطلعون بوظائف مزدوجة، بمعنى أن موظف الأخلاقيات يؤدي وظيفة أخرى من قبيل أمين المظالم (منظمة الأغذية والزراعة)، أو رئيس مكتب الرقابة (المنظمة البحرية الدولية)، أو يشغل وظيفة غير ذات صلة بالأخلاقيات مثل منسق أممي كبير (اليونيدو)، أو يعمل كموظف من الفئة الفنية في فرع المساواة بين الجنسين والتنوع (منظمة العمل الدولية). وهذا الوضع لا يوفر الاستقلال من الناحية الهيكلية لموظف الأخلاقيات وينبغي تجنبه بأي ثمن. ويشكك الموظفون في هذه المنظمات في استقلال هذه الوظائف. ومن الأرجح وجود تضارب في المصالح، ولا سيما في منظمة العمل الدولية واليونيدو، حيث يضطلع موظفو الأخلاقيات بمهام فنية أيضاً.

١٣٧ - وتؤدي ازدواجية الوظيفة إلى الحد من استقلاليتهما ونزاهتهما. وبالنسبة لوظائف الأخلاقيات أو أمين المظالم أو الرقابة، فإن هذا الترتيب قد يضعف الموظفين ويهدد بضياح مصداقية هذه الوظائف وثقة الموظفين فيها. وقد أعرب حتى بعض الموظفين الذين يشغلون هذه الوظائف عن تعرضهم لضغوط مفرطة، وعدم تمكنهم من التصرف بصورة استباقية لدى تأدية وظيفتهم المتعلقة بالأخلاقيات، ما يجعل الموظفين يلجؤون إلى الخيار الضعيف المتمثل في تحديد ما هو الدور الذي يودون منهم الاضطلاع به عند التماس المشورة منهم.

١٣٨ - والخدمات المشتركة لتقديم هذه الوظائف، مثل ما هو الحال بالنسبة لموظف الأخلاقيات الذين يعمل بصورة مشتركة بين المنظمة العالمية للأرصاد الجوية والاتحاد الدولي

للاتصالات، وعمل موظف الأخلاقيات المشترك بين هيئة الأمم المتحدة للمرأة والأمانة العامة للأمم المتحدة، ووظيفة مراجعة الحسابات والتحقيق المشتركة بين منظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز، ووظيفة الرقابة المشتركة بين هيئة الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وكذلك بالنسبة إلى العديد من خدمات أمين المظالم، تشكل بدائل مفضلة وقد تؤدي إلى مزيد من الاستقلال. في هذا الصدد، ترى المفتشتان أن على المنظمات التي لديها وظائف مزدوجة المهام في مجالات الأخلاقيات والرقابة و/أو أمين المظالم أن تعيد النظر في هذه الوظائف من أجل تركيز مجال عمل الوظيفة وكفالة استقلالها ونزاهتها، كما ينبغي استطلاع خيارات أخرى من قبيل تشارك الخدمات.

هاء - وظيفة رئيس مكتب الرقابة ومؤشرات الاستقلال

١٣٩ - الاستقلال الهيكلي والعملي للموظفين الفنيين المعنيين بالرقابة أمر أساسي للاطلاع بدورهم بطريقة أمثل. ويجب إبعادهم عن التأثيرات الداخلية والخارجية التي قد تقوض نزاهة عملية التحقيق وقد تفضي إلى نتائج لا تحقق الحياد والموضوعية على النحو المحدد في الولايات المنوطة بهم. والأمر الأساسي المتعلق بهذا الاستقلال هو شرط أن تكون عملية التحقيق مستقلة وتوفر القدرة على إطلاق وإنجاز التحقيقات على نحو يحقق الولاية المنوطة بهم^(٦). ومن الأمور الأساسية أيضاً لضمان استعراض أنشطة الرقابة بصورة مسؤولة وشفافة ومستنيرة، إعداد تقرير سنوي وتقديمه إلى مجلس إدارة.

١٤٠ - وقد يتولى رؤساء مكاتب الرقابة في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة مسؤوليات متنوعة (على سبيل المثال، مراجعة الحسابات أو التقييم أو التحقيقات)، لكن دورهم في الإشراف على من يضطلعون بالتحقيقات يتسم بأهمية كبيرة لهذا الاستعراض. وقد لا يشاركون في التحقيق بصورة مباشرة، بيد أن استقلالهم يشكل أمراً على قدر كبير من الأهمية لمصادقية ونزاهة الوظيفة بشكل عام. وفي جميع المنظمات التي لديها وظيفة للرقابة، يتم تقديم التقارير إلى الرئيس التنفيذي للمنظمة. ومثلما ذكر أعلاه، فإن أكثر من نصف رؤساء مكاتب الرقابة (١١) لا يخضعون لتحديد المدة الزمنية لشغل المنصب. وفي ١٣ منظمة، يخضع تعيين رئيس مكتب الرقابة للتشاور مع مجلس الإدارة والحصول على موافقته. ويتم في خمس منظمات استشارة مجلس الإدارة دون اشتراط موافقته. وبالنسبة للمنظمات الثلاث المتبقية (المنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، واليونيدو)، لا يُلتزم رأي مجلس الإدارة بشأن التعيينات. أما في الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، واليونيدو، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، فلا يتطلب الاستغناء عن شاغل الوظيفة التشاور مع مجلس الإدارة. ومنصب رئيس مكتب الرقابة يتسم بطابع تقني للغاية ويكتسي أهمية كبيرة لإطار المساءلة في المنظمة وللتنفيذ الفعال لسياساتها. وبالنظر إلى أن جميع شاغلي هذه المناصب يرفعون تقاريرهم إلى الرؤساء التنفيذيين، فإن عمليات توظيفهم وتقييمهم وفصلهم ستكون بحاجة على الأرجح لمستوى مساءلة إضافي من قبل مجلس إدارة.

الجدول ٨ استقلال رئيس مكتب الرقابة

المنظمة	يخضع للتقييم من جانبها	زمنية	مجلس الإدارة وموافقته	مع مجلس الإدارة	الرئيس التنفيذي	يعد تقريراً سنوياً يقدمه إلى مجلس الإدارة	يقدم التقارير إلى الرئيس التنفيذي أو مجلس الإدارة ويخضع للتقييم من جانبها
منظمة الأغذية والزراعة	نعم	لا	تشار فقط	نعم	نعم	نعم	نعم
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	نعم	نعم	نعم	لا	نعم	نعم	نعم
منظمة الطيران المدني	نعم	نعم	نعم	نعم	لا (للتحقيق العام) نعم (حالات الانتقام)	نعم	نعم
منظمة العمل الدولية	نعم	لا	تشار فقط	نعم	نعم	نعم	نعم
المنظمة البحرية الدولية	نعم	لا	لا	لا	نعم	نعم	نعم
الاتحاد الدولي للاتصالات	نعم	لا	لا	لا	لا	نعم	نعم
الأمانة العامة للأمم المتحدة	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	نعم	نعم	تشار فقط	نعم	نعم	نعم	نعم
البرنامج المشترك المعني بالإيدز	نعم	لا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	نعم	نعم	تشار فقط	نعم	نعم	نعم	نعم
اليونسكو	نعم	نعم	تشار فقط	نعم	نعم	نعم	نعم
صندوق الأمم المتحدة للسكان	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
مفوضية اللاجئين	نعم	لا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
اليونيسيف	نعم	نعم	نعم (التشار) غير معلوم (موافقة)	نعم	نعم	نعم	نعم
اليونيدو	نعم	لا	لا	لا	نعم	نعم	نعم
مكتب خدمات المشاريع	نعم	لا	نعم	لا	نعم	نعم	نعم
الأونروا	نعم	لا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
منظمة السياحة العالمية ^(١)	-	-	-	-	-	-	-
الاتحاد البريدي العالمي ^(١)	-	-	-	-	-	-	-
برنامج الأغذية العالمي	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
منظمة الصحة العالمية	نعم	لا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
منظمة الأرصاد الجوية	نعم	لا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم

المصدر: بيانات مقدمة من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة.

(أ) لا يوجد منصب رئيس لمكتب الرقابة في منظمة السياحة العالمية أو الاتحاد البريدي العالمي. في الاتحاد البريدي العالمي، تم التعاقد مع شركة من القطاع الخاص كمراجع للحسابات الداخلية، كما تقدم خدمات التحقيق منذ عام ٢٠١٢ حسب الحاجة. تقدم الفواتير إلى الاتحاد البريدي العالمي على أساس كل حالة على حدة.

١٤١ - وهناك ثلاث منظمات (منظمة الطيران المدني، والاتحاد البريدي العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات) لا يمكن فيها فتح تحقيق دون موافقة مسبقة من الرئيس التنفيذي. والمؤشر الذي تم تناوله في تقرير سابق لوحدة التفتيش المشتركة بشأن وظيفة الرقابة، يشير إلى تقييد هذه الوظيفة من حيث استقلالها الهيكلي والعملي. وفي حالة الاتحاد البريدي العالمي، يتم التعاقد مع جهة خارجية للقيام بوظيفة الرقابة، فهي بالتالي تعتمد على ترتيبات عمل محددة من أجل فتح

تحقيق. وبالنسبة للاتحاد الدولي للاتصالات والمنظمة الدولية للطيران المدني، فإن وظائف الرقابة مقيدة من حيث القدرة على إجراء التحقيقات، ولكن لا يزال من الممكن تكليفها بفتح تحقيق. وقد شهدت وحدة التفتيش المشتركة حدوث تحسن في هذا المؤشر منذ صدور تقريرها لعامي ٢٠١٦ و ٢٠١١، وهي تدعو المنظمة الدولية للطيران المدني، والاتحاد الدولي للاتصالات، والاتحاد البريدي العالمي، إلى معالجة هذه المسألة وتوفير آليات رقابة لديها القدرة على فتح التحقيقات دون موافقة مسبقة من الرؤساء التنفيذيين.

واو - وظيفة أمين المظالم/ الوسيط ومؤشرات الاستقلال

١٤٢ - تتمحور وظيفة أمين المظالم نموذجياً حول أربعة مبادئ رئيسية، وهي: (أ) يكون مستقلاً من الناحية الهيكلية وفي تأديته وظيفته ويكون ظاهراً إلى أقصى درجة ممكنة داخل المنظمة؛ (ب) ويظل، بوصفه كياناً محايداً، غير منحاز ونزيه ولا يتدخل في أي وضع يمكن أن يؤدي إلى تضارب في المصالح؛ و(ج) يحافظ على سرية كافة الاتصالات مع من يلتمسون المساعدة ولا يكشف عن رسائل سرية ما لم يُسمح له بذلك؛ والاستثناء الوحيد فيما يتعلق بالمحافظة على السرية يكون في الحالات التي يبدو فيها أن هناك خطراً وشيكاً يترتب عليه حدوث ضرر جسيم؛ و(د) ولا يشارك، بوصفه جهة غير رسمية، في أي إجراء قانوني أو إداري رسمي يتعلق بالشواغل التي أُطلع عليها^(٧).

الجدول ٩

استقلال وظيفة رئيس مكتب أمين المظالم/الوساطة

المنظمة	يخضع لحدود زمنية	التقيد بالمبادئ الأخلاقية للرابطة الدولية لأمناء المظالم ومدونة الأخلاقيات (في مجال الاختصاصات)	وظيفة مستقلة ^(١)	إدارة الموظفين	التعيين ومراجعته بالتشاور مع بشأن المسائل	يعد تقريراً سنوياً
منظمة الأغذية والزراعة	نعم	نعم	لا	لا	لا	نعم
الوكالة الدولية للطاقة الذرية ^(ب)	-	-	-	-	-	-
منظمة الطيران المدني	لا	نعم	لا	لا	لا	نعم
منظمة العمل الدولية	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
المنظمة البحرية الدولية ^(ب)	-	-	-	-	-	-
الاتحاد الدولي للاتصالات ^(ب)	-	-	-	-	-	-
الأمانة العامة للأمم المتحدة	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
البرنامج المشترك المعني بالإيدز	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
اليونسكو	لا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
صندوق الأمم المتحدة للسكان	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
مفوضية اللاجئين	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
اليونيسيف	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
اليونيدو ^(ب)	-	-	-	-	-	-
مكتب خدمات المشاريع	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
الأونروا ^(ب)	-	-	-	-	-	-
منظمة السياحة العالمية ^(ب)	-	-	-	-	-	-
الاتحاد البريدي العالمي ^(ج)	لا	لا	نعم	لا	لا	نعم

المنظمة	يخضع لحدود زمنية	الأخلاقيات (في مجال الاختصاصات)	وظيفة مستقلة ^(١)	إدارة الموظفين	التعيين ومراجعته بالتشاور مع بشأن المسائل	يعد تقريراً سنوياً
برنامج الأغذية العالمي	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
منظمة الصحة العالمية	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
منظمة الأرصاد الجوية ^(ب)	-	-	-	-	-	-

المصدر: بيانات مقدمة من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة.

(أ) الموظف المعين في منصب الأخلاقيات لا يضطلع بواجبات أي وظيفة أخرى.

(ب) الوظيفة غير موجودة.

(ج) تم التعاقد مع خدمة البريد السويسرية كجهة خارجية لأداء وظيفة أمين المظالم. العقد الحالي يغطي الفترة ٢٠١٦-٢٠٢٠.

١٤٣ - ومنذ صدور تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠١٥، لم يحدث سوى القليل جداً من التغييرات المهمة في وظيفة أمين المظالم أو مؤشرات استقلالها. وهناك سبع من المنظمات المشاركة التي ليس لديها هذه الوظيفة (بعد أن كانت ثمانية منظمات لأن اليونسكو أصبح لديها وسطاء)، وبعض المنظمات لا تستخدم مصطلح "أمين المظالم"، وتشير إليهم عوضاً عن ذلك بـ "الوسطاء". وهناك منطمتان (منظمة الطيران المدني، ومنظمة الأغذية والزراعة) لديهما أمين مظالم/وسطاء بوظيفة مزدوجة؛ ومثلما ورد أعلاه، فإن ازدواجية عمل هذا النوع من الوظائف يمكن أن ينطوي على إشكالات.

١٤٤ - وتشارك عدة منظمات خدمات أمين المظالم (الأمانة العامة للأمم المتحدة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونسيف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع؛ ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز). وقد استخدمت منطمتان حلولاً مبتكرة لتوفير هذه الخدمة. فقد تعاقد الاتحاد البريدي العالمي مع خدمة البريد السويسرية لتوفير خدمات أمين المظالم، وتستخدم اليونسكو موظفين متقاعدين كوسطاء. ومن أفضل الممارسات، قيام برنامج الأغذية العالمي ومفوضية شؤون اللاجئين بتكملة جهود مكتب أمين المظالم التابع لكل منهما باستخدام موظفين يؤدون طوعية الدور الإضافي للمستشارين المعنيين بالاحترام في مكان العمل، مما يوفر مجالاً محايداً للموظفين - لا سيما الذين يعملون في الميدان. ويقدم المستشارون المشورة بطريقة سرية ومحايدة ويقدمون الدعم للموظفين الذين يعانون من منازعات في مكان العمل، بما في ذلك إحالتهم إلى الجهات المناسبة الأخرى. وينبغي لجميع المنظمات، ولا سيما تلك التي لديها مكاتب ميدانية رئيسية، أن تنظر في تحديد وتدريب مستشارين معنيين بالاحترام في مكان العمل، وذلك أمر يمكن تنفيذه بتكلفة إضافية زهيدة.

١٤٥ - وبالنظر إلى الدور القيم لخدمات أمين المظالم/الوساطة، تدعو المفتشتان المنظمات السبع التي ليس لديها هذه الخدمة (الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، واليونيدو، والأونروا، ومنظمة السياحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية) للنظر في إضافتها كخدمة قائمة بذاتها باستخدام الخدمة المشتركة أو أي وسائل أخرى.

زاي - استنتاجات بشأن استقلال الوظائف المتعلقة بسياسات الحماية من الانتقام

١٤٦ - هناك منظمتان فقط (صندوق الأمم المتحدة للسكان، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية) تستوفيان جميع معايير الاستقلال المتعلقة بوظائف رئيس مكتب الأخلاقيات، ورئيس مكتب الرقابة، وأمين المظالم/الوسيط. ويعد الاستقلال من الشروط الهيكلية والعملية لتنفيذ السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات. ويعوّل الموظفون على استقلال هذه الوظائف عند الإبلاغ عن معلومات حساسة يمكن أن تنطوي على مخاطر كبيرة تتعلق بسمعة المنظمة وعملها إذا لم يُبلغ عنها، إذ يعتقد الموظفون أنهم سيحصلون على الحماية إذا فعلوا ذلك. وإذا كانت الوظائف التي "يعلن" أنها مستقلة غير منسقة هيكلياً على نحو سليم، سيؤدي ذلك إلى تآكل ثقة الموظفين، كما سيتم تقويض العمليات والإجراءات التي تضطلع بها هذه الوظائف. ويعتمد ضمان استقلال الوظائف على كل من الرئيس التنفيذي ومجلس الإدارة. ولذلك، تدعوها المفتشتان إلى إعادة تقييم استقلال جميع الوظائف الثلاث.

١٤٧ - ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز خضوع هذه الوظائف الثلاث للمساءلة من خلال كفالة تحديد استقلالها بوضوح وقيامها بتقديم التقارير اللازمة وبشكل دوري إلى مجالس إدارتها.

التوصية ٤

بحلول عام ٢٠٢٠، يتعين على الهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى الرؤساء التنفيذيين ضمان التحديد الواضح لاستقلال رئيس مكتب الأخلاقيات، ورئيس مكتب الرقابة، ومكتب أمين المظالم/الوسيط، وفقاً للتوصيات الواردة في تقارير وحدة التفتيش المشتركة (JIU/REP/2006/2 و JIU/REP/2010/3 و JIU/REP/2011/7 و JIU/REP/2015/6 و JIU/REP/2016/8)، وأن تقوم هذه المكاتب بتقديم تقارير دورية إلى الهيئة التشريعية.

الحواشي

- (١) انظر، JIU/REP/2006/2 و JIU/REP/2010/3 و JIU/REP/2011/7 و JIU/REP/2015/6 و JIU/REP/2016/8.
- (٢) مقتبس من قرار الجمعية العامة ٢٠١٨/٤٨ بآء المؤرخ ١٢ آب/أغسطس ١٩٩٤، منطوق الفقرة ٥(أ).
- (٣) أثناء وضع الصيغة النهائية للتقرير في حزيران/يونيه ٢٠١٨، أطلعت هذه المنظمات الثلاث وحدة التفتيش المشتركة على ما يلي: موظف الأخلاقيات في منظمة الصحة العالمية بدأ تقديم تقاريره إلى المدير العام مباشرة في أيار/مايو ٢٠١٨؛ أنشأت الوكالة الدولية للطاقة الذرية منصب موظف للأخلاقيات؛ أصبح منصب موظف الأخلاقيات في اليونيدو مستقلاً.
- (٤) أشار برنامج الأغذية العالمي إلى أن مكتب الأخلاقيات التابع للبرنامج يقوم بإعداد تقرير عن أنشطته ويقدمه إلى المجلس التنفيذي في شكل مرفق بتقرير الأداء السنوي. واعتباراً من حزيران/يونيه ٢٠١٨، سيقدم مكتب الأخلاقيات التابع لبرنامج الأغذية العالمي تقريره إلى المجلس التنفيذي مباشرة.
- (٥) ST/SGB/2007/11.
- (٦) انظر JIU/REP/2000/9.
- (٧) الرابطة الدولية لأنماء المظالم، "أفضل الممارسات للرابطة الدولية لأنماء المظالم: ملحق يشمل معايير ممارسات الرابطة الدولية لأنماء المظالم"، (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩)، الصفحة ١.

رابعاً - العمليات والإجراءات التي تدعم تنفيذ السياسات المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات: الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام

ألف - الإبلاغ المعتاد

١٤٨ - يتم الإبلاغ عن المخالفات/سوء السلوك بشكل روتيني على نطاق المنظومة، وغالباً ما يتم إبلاغ أحد المشرفين المباشرين. والعمليات والإجراءات المتعلقة بالإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والاستجابة لها يمكن أن تستغرق من ثلاثة أشهر فقط بالنسبة لحالات سوء السلوك/المخالفات التي لا تشمل حدوث انتقام إلى عدة أشهر بالنسبة للحالات التي يحدث فيها انتقام، أو سنوات بالنسبة للحالات التي تُعرض على محكمة. وخلال المقابلات التي جرت مع الموظفين على مختلف المستويات، ذكر الكثيرون أن من "واجبهم الإبلاغ" وأن معظم البلاغات عولجت في إطار التسلسل القيادي المعتاد.

١٤٩ - وتعدّ وثائق إجراءات العمل الموحدة من العناصر الرئيسية الواردة في اثنتين من التوصيات في هذا الفصل. وإجراءات العمل الموحدة هي مجموعة تعليمات خطية توثق النشاط الروتيني أو المعتاد أو المتكرر الذي تضطلع به منظمة ما. والوثائق من هذا القبيل يمكن أن تكون أداة فعالة وشاملة لتوجيه الموظفين في الظروف التي لا تكون بالضرورة روتينية. ويؤدي إعداد هذه الوثائق واستخدامها إلى تقليل التفاوت ويعزز جودة الأداء من خلال اتساق تنفيذ إجراء أو عملية ما داخل المنظمة، حتى في حالة تغيير الموظفين بصورة مؤقتة أو دائمة. ومع ذلك، واستناداً إلى المقابلات التي أُجريت مع موظفي الأخلاقيات والرقابة، فإن معظم المنظمات ليس لديها إجراءات عمل موحدة للإبلاغ الأولي عن سوء السلوك/المخالفات أو استعراض الحماية من الانتقام. وهناك منظمتان فقط (برنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية) زودتا وحدة التفتيش المشتركة بأمثلة لإجراءات العمل الموحدة المتعلقة بإجراء تلك التحقيقات، وكانت الأمانة العامة للأمم المتحدة الجهة الوحيدة التي قدمت إجراءات عمل موحدة بشأن استعراض الحماية من الانتقام.

باء - الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات

١ - البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات على نطاق منظومة الأمم المتحدة

١٥٠ - تلقت مكاتب الرقابة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة البالغ عددها ٢٣ مؤسسة ما مجموعه ١٠٤١٣ حالة تتعلق بسوء السلوك/المخالفات بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٦ (انظر المرفق الخامس) ومع ذلك، فإن من المرجح أن يكون عدد البلاغات عن سوء السلوك/المخالفات في أي منظمة أعلى من الأرقام المقدمة من مكاتب الرقابة، بسبب عاملين اثنين. أولاً، جميع المنظمات (باستثناء الاتحاد الدولي للاتصالات) توفر قناة إضافية واحدة على الأقل للإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات خلاف مكتب الرقابة (انظر مؤشر الممارسات الفضلى ١-١) فعلى سبيل المثال، بإمكان المشرفين ورؤساء البعثات أو المكاتب أيضاً في الأمانة العامة للأمم المتحدة، واليونسيف، والأونروا، من جملة جهات أخرى، استلام البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات. وثانياً، بعض مكاتب الرقابة مكلفة فقط بالتعامل مع البلاغات المتعلقة بأشكال محددة من سوء

السلوك/المخالفات. فعلى سبيل المثال، فإن مكتب المراجعة الداخلية للحسابات والرقابة في منظمة العمل الدولية لا يتعامل مع البلاغات المتعلقة بالتحرش.

١٥١ - ومع ذلك، فإن القنوات الإضافية في معظم المنظمات غير ملزمة بتجميع حالات سوء السلوك/المخالفات التي تُبلغ عنها وإعداد تقرير عنها بطريقة موحدة. وعلى هذا الأساس، لا توجد آلية مركزية لحساب جميع حالات سوء السلوك/المخالفات المبلغ عنها لجميع الكيانات المحددة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن معظم المنظمات لا توضح ما إذا كانت البيانات عن حالات سوء السلوك/المخالفات المبلغ عنها تعكس جميع الشكاوى التي تلقاها مكتب الرقابة، أو ما إذا كانت تعكس فقط الشكاوى التي صُنفت على أنها مقبولة بعد فرز أولي لتقييم ما إذا كانت تقع ضمن ولاية مكتب الرقابة.

١٥٢ - وفيما يتعلق بالتحقيقات في حالات سوء السلوك، هناك سبع منظمات، بينها خمس منظمات كبيرة، لم تتمكن من تقديم البيانات ذات الصلة بسبب طبيعة آليات تصنيف البيانات لديها. وفي ثلاث من هذه المنظمات (منظمة العمل الدولية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وبرنامج الأغذية العالمي)، يعزى ذلك إلى أن مكاتب الرقابة الداخلية ضمنت تقاريرها السنوية عن مجموع حالات سوء السلوك/المخالفات التي تم التحقيق فيها حالات تم ترحيلها من السنوات السابقة.

١٥٣ - ويمكن الإشارة كذلك إلى أن هناك ١٩ منظمة تطبق إجراءً من مرحلتين (الاستعراض الأولي ثم التحقيق) في التعامل مع حالات سوء السلوك/المخالفات (انظر مؤشر الممارسات الفضلى ٤-١)، غير أن ١١ منظمة^(١) فقط كانت قادرة على تقديم معلومات مفصلة عن عدد الحالات التي تم فيها تحديد أو عدم تحديد وجود دعوى ظاهرة الوجهة. وبالإضافة إلى ذلك، هناك ثلثي منظمات فقط^(٢) قدمت بيانات عن عدد الحالات التي تمت تسويتها من خلال آليات غير رسمية. ومع ذلك، لم ترد هذه البيانات في الجدول الوارد في المرفق الخامس، لأن هناك ثلاث حالات فقط (في المنظمة البحرية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز، واليونسكو) تم فيها تقديم أرقام متسقة فيما يتعلق بحالات سوء السلوك المبلغ عنها، والحالات التي تمت تسويتها بصورة غير رسمية، والحالات التي تم فيها البت/لم يتم فيها البت في دعوى ظاهرة الوجهة، والحالات المحالة إلى التحقيق.

١٥٤ - وهذا القصور في توفير بيانات متسقة يبين أهمية مؤشر الممارسات الفضلى ٤-٢، أي الحاجة إلى آليات لتتبع البلاغات المتعلقة بسوء السلوك، بصرف النظر عما إذا كانت هناك إجراءات أخرى تم اتخاذها. ومع أن السياسات الخاصة بـ ٩ منظمات تتضمن على الورق فقط أحكاماً من هذا القبيل، فإن الوضع أسوأ في الممارسة العملية مثلما يتضح من عدم تمكن ٢٠ منظمة من تقديم أرقام متسقة بشكل واضح. وتشير المفتشتان إلى أن مكاتب الرقابة يتعين عليها إيلاء اهتمام خاص لإدارة البيانات المتعلقة بحالات سوء السلوك/المخالفات، وذلك من أجل تتبعها والإبلاغ عنها على النحو المناسب وتحديد الاتجاهات والقضايا البنيوية.

كيفية التعامل نموذجياً مع البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات في منظمة

١٥٥ - يبين الشكل الأول العملية النموذجية للإبلاغ عن حالات سوء السلوك/المخالفات والتعامل معها، من الإبلاغ الأولي إلى اتخاذ إجراء إداري. ففي الخطوة الأولى، توجد العديد من

الكيانات لاستلام التقارير المتعلقة بسوء السلوك، لكن عادة ما يقتصر دورها على مجرد نقل البلاغ إلى مكتب الرقابة. ومع ذلك، وفي حالة تكليف كيانات غير رقابية بتلقي ومعالجة البلاغات المتعلقة بأنواع معينة من سوء السلوك مثل التحرش أو الاستغلال والاعتداء الجنسيين، فإن من غير الواضح ما إذا كانت تعمل وفق الإجراء الذي يتألف من مرحلتين هما التقييم الأولي (الاستعراض المبدئي) ثم التحقيق.

الشكل الأول

المراحل الست للإبلاغ والتعامل مع بلاغات نمطية تتعلق بسوء السلوك/المخالفات



المصدر: معلومات جمعتها وحدة التفتيش المشتركة.

١٥٦ - وعلى سبيل المثال، يتم في المنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، والاتحاد البريدي العالمي تبليغ مكتب الموارد البشرية أولاً عن جميع أشكال سوء السلوك، ويتم تبليغ مكتب الأخلاقيات في منظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة السياحة العالمية. وهناك أربع منظمات (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونيدو، ومكتب خدمات المشاريع) يتم فيها تبليغ مكاتب الموارد البشرية بحالات التحرش، والتحرش الجنسي، وإساءة استعمال السلطة. ويتم تبليغ المدير العام في المنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومكتب المفتش العام في منظمة الأغذية والزراعة. وبالإضافة إلى ذلك، هناك خمس منظمات (منظمة الأغذية والزراعة، والأمانة العامة للأمم المتحدة، واليونسيف، والأونروا، وبرنامج الأغذية العالمي)، لديها جهة تنسيق معنية بتلقي البلاغات المتعلقة بالاستغلال والاعتداء الجنسيين. وفي برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز يتم التبليغ عن المخالفات إلى إدارة التخطيط والشؤون المالية والمساءلة. وعند تقديم البلاغات عن سوء السلوك إلى كيانات غير رقابية، ينبغي أن تكون هناك إجراءات عمل موحدة ذات صلة تضمن اتباع الإجراء المؤلف من مرحلتين.

١٥٧ - وبسبب محدودية قدرات مكاتب الرقابة في الأمانة العامة للأمم المتحدة (مكتب خدمات الرقابة الداخلية)، والأونروا، ومنظمة السياحة العالمية، يُكلف بعض الموظفين غير المتخصصين في مجال التحقيق بإجراء بعض التحقيقات القليلة الخطورة والحساسية. وبالنظر إلى أن هذه الممارسة تثير أسئلة بشأن مهنية عملية التحقيق واستقلالها وموضوعيتها، فينبغي أن تخضع هذه الممارسة إلى المزيد من الاستعراض من جانب المنظمات بغية تحديد الخيارات الأخرى المتاحة لإجراء ورصد التحقيقات المخصصة، بما في ذلك أي نوع من التدريب اللازم لتنفيذ هذه الممارسة على النحو المناسب.

١٥٨ - وعقب إجراء تحقيق لتقصي الحقائق بغية تحديد ما إذا كانت الادعاءات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات مدعومة أو غير مدعومة بالأدلة، يقدم مكتب الرقابة التقرير المتصل

بالتحقيق إلى رئيس المنظمة أو إلى الشخص الذي فوضه لتلقي البلاغات عن طريق مكتب الموارد البشرية. وعادة ما يقوم مكتب الموارد البشرية و/أو المكاتب القانونية باستعراض البلاغ وتقديم توصيات إلى رئيس المنظمة بشأن اتخاذ إجراء إداري. وفي حين تكون لرئيس المنظمة أو الشخص المفوض من قبله صلاحية إصدار القرار النهائي بشأن أي إجراء إداري بحق من قُدمت ضده شكوى تتعلق بسوء سلوك/مخالفة، فإن بإمكانه في بعض المنظمات إحالة التوصيات بشأن الإجراء الإداري إلى لجنة تأديبية داخلية مشتركة (تتألف من ممثلين للموظفين والإدارة) من أجل التوصية باتخاذ تدابير محددة. ويمكن للموظف الطعن في الإجراءات الإدارية أمام محكمة.

٣- آليات الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات: الافتقار إلى الوضوح

١٥٩- تبين للمفتشتين من خلال المقابلات والدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين أن الموظفين يدركون ما هي الأفعال التي تشكل سوء سلوك/مخالفة، غير أن هناك عدم وضوح فيما يتعلق بالجهة التي يجب الاتصال بها للإبلاغ عن ذلك، ولا سيما في المنظمات التي ليس لديها وحدة مركزية معينة لتلقي بلاغات من هذا القبيل. وفي حين تتيح ٢٢ منظمة الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات عن طريق اثنتين إلى خمس قنوات مختلفة (انظر مؤشر الممارسات الفضلى ١-١)، فإن سياسات معظمها لا توضح بالتفصيل سبب اختيار وظيفة معينة للإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات أو كيفية اختلاف دورها المحدد عن أدوار غيرها أو ما هي المزايا المحددة والمخاطر التي تنطوي على الإبلاغ من خلال هذه القناة مقارنة بالقنوات الأخرى.

١٦٠- ومن المستصوب لعدة أسباب استخدام قنوات إبلاغ متعددة، ولكن إذا لم يُحدد بوضوح الأساس المنطقي لاختيار واحدة دون الأخرى، فإن ذلك قد يكون له أثر غير مرغوب يتمثل في شعور الموظفين بالارتباك، وقد يكون عاملاً مثبطاً للإبلاغ عن سوء السلوك أو المخالفات. وعندما تطلب بعض المنظمات الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات من خلال وحدات معينة، فينبغي لها اطلاع الموظفين على أين وكيف يتم الإبلاغ ومن الشخص المعني بتلقي البلاغ.

١٦١- وأشار عدد ممن أجريت معهم مقابلات إلى حالات متعددة قام فيها موظفون بالإبلاغ عن الادعاء نفسه إلى عدة جهات في نفس الوقت - ووصفوا هذه الاستراتيجية بـ "التنقل بين الجهات" بحثاً عن الجهة التي تستجيب بطريقة أكثر إيجابية. وهذا يؤدي في كثير من الأحيان إلى ارتباك وازدواجية الجهود المبذولة في إطار مكاتب الموارد البشرية، والرقابة، والأخلاقيات وغيرها من المكاتب، حيث يكون كل واحد منها قد شرع في اتخاذ الإجراءات المتعلقة به من أجل الاستجابة للشكوى. وأشار أصحاب شكاوى وأشخاص آخرون أجريت مقابلات معهم إلى أن هذا "التنقل بين الجهات" ناجم عن: (أ) عدم فهم الموظفين للغرض من آليات الإبلاغ المتعددة، والقيام بالتالي بتقديم البلاغات إلى جميع الآليات؛ (ب) عدم ثقة الموظفين في أي آلية لتقديم البلاغات؛ أو (ج) البلاغ السابق لآلية معينة تم تجاهله أو لم يحمل على محمل الجد.

١٦٢- وقد أكدت الردود على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين عدم فهم آليات الإبلاغ. وبينما اتفق ٩١,٧ في المائة من المجيبين (جزئياً أو كلياً) في أنهم يدركون ما هي الأفعال التي تشكل سوء سلوك ومخالفات، فإن ٥٦,٥ في المائة فقط من المجيبين اتفقوا تماماً في أنهم يعلمون على وجه التحديد الجهة المعنية بتلقي البلاغات عن سوء السلوك/المخالفات من هذا القبيل.

١٦٣ - ومن أجل مساعدة الموظفين في فهم أين يقدم البلاغ عن سوء السلوك/المخالفات ومن المعني بتلقيه، فإن الممارسات الجيدة التي حددتها المفتشتان والتي تستحق الاستنساخ على نطاق المنظومة تشمل: منشور مكتب الأمم المتحدة الإنمائي المعنون "أين نتوجه عندما - دليل مرجعي لموظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"، وهو يتضمن فرعاً بشأن الإبلاغ عن سوء السلوك؛ ومنشور مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات المعنون "خارطة الطريق - دليل الموظف لمعرفة الجهة المناسبة"، ومنشور البرنامج المشترك المعني بالإيدز المعنون "البوصلة - معلومات وخدمات لموظفي البرنامج المشترك المعني بالإيدز"، وتحدد هذه المنشورات جميعها دور الكيانات: (أ) التي يمكن أن تقدم إليها البلاغات بشأن سوء السلوك؛ (ب) الجهة التي يمكن أن تلتزم منها المشورة والتوجيه؛ و(ج) الجهة التي يمكن أن تقدم إليها الشكاوى والطعون في القرارات. وهناك منشورات أقل شمولاً ولكنها مفيدة إلى حد ما، وهي تشمل: منشور المنظمة العالمية للملكية الفكرية المعنون "دليل مكان العمل المتسم بالاحترام والوثام"، وكتيب اليونسكو (طبعة قديمة، صدرت في عام ٢٠١٠) المعنون "معالجة المظالم في اليونسكو"، وكتيب الأونروا المعنون "أين تلتزم المساعدة"، الذي يحدد الجهة التي ينبغي التوجه إليها و/أو ما ينبغي فعله للحصول على المعلومات أو المشورة أو المساعدة في حالة التظلم.

١٦٤ - ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فهم الموظفين بشأن ما يشكل سوء سلوك/مخالفات وكيف يتم التبليغ وما هي الجهة المعنية.

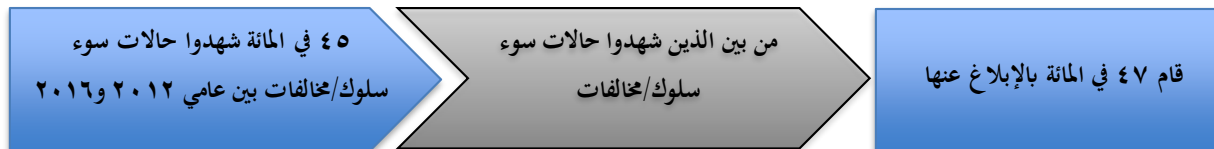
التوصية ٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة تطوير أدوات اتصال شاملة، بحلول عام ٢٠١٩، لجميع الموظفين بشأن أين وكيف وإلى أي جهة يكون الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات، بما في ذلك التحرش والانتقام، وبإتاحة هذه الأدوات بجميع لغات العمل في المنظمة.

٤ - نتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ المعدة من قبل وحدة التفتيش المشتركة بشأن السياسات المتعلقة بالمتبلغين عن المخالفات: الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات

الشكل الثاني

نسبة المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين الذين شهدوا حالات سوء سلوك/مخالفات وأبلغوا عنها

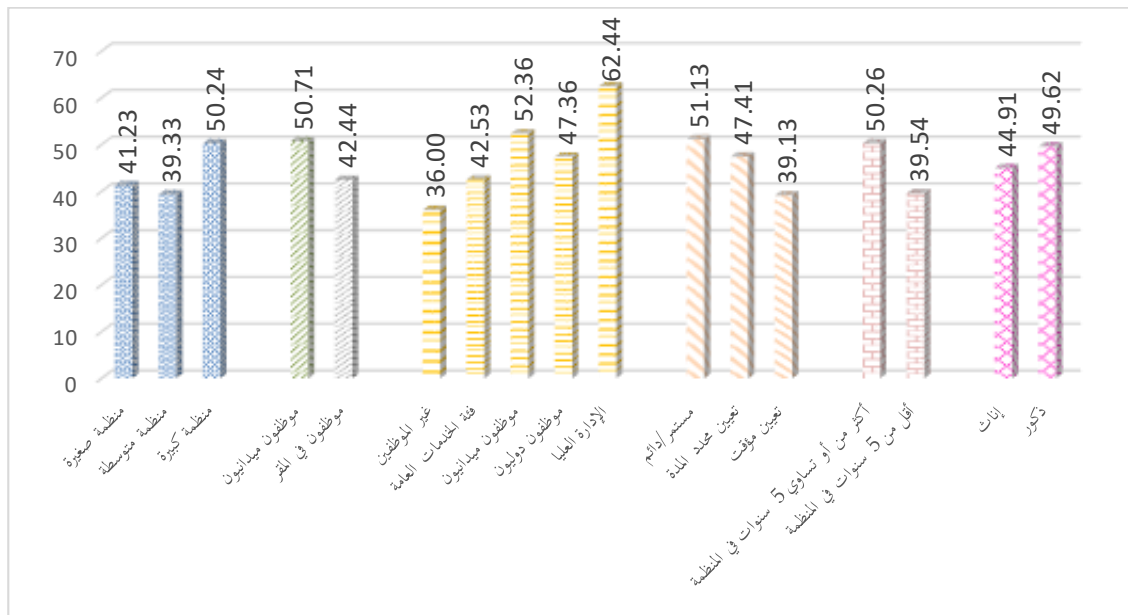


المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمتبلغين عن المخالفات.

١٦٥ - وبينت الردود على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين أن ٤٥ في المائة من المجيبين ادعوا أنهم شهدوا حالات سوء سلوك/ مخالفات خلال السنوات الخمس الماضية. ومن بين الذين ادعوا أنهم شهدوا حالات سوء سلوك/مخالفات، ذكر أقل من النصف (٤٧ في المائة) أنهم أبلغوا عنها. ونسبة من ادعوا أنهم شهدوا حالات سوء سلوك/مخالفات وأبلغوا عنها كانت أعلى في المنظمات الكبيرة (٥٠,٢ في المائة) بالمقارنة مع الموظفين في المنظمات المتوسطة الحجم (٣٩,٣ في المائة) والصغيرة (٤١,٢ في المائة). وبالمثل، كانت النسبة أعلى بين المجيبين الذين ذكروا أنهم يعملون في مكاتب ميدانية (٥٠,٧ في المائة) بالمقارنة مع الموظفين العاملين في المقر (٤٢,٤ في المائة).

الشكل الثالث

الإبلاغ عن حالات سوء السلوك/المخالفات التي وقعت، حسب الفئات الديمغرافية (بالنسبة المئوية)



المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

١٦٦ - وتوجد أيضاً تباينات كبيرة بين فئات الرتبة المحددة في الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، حيث يستأثر موظفو الإدارة العليا، وهم الفئة التي تحظى على الأرجح بالقدر الأكبر من الحماية من التبعات السلبية المحتملة و/أو الانتقام، بأعلى معدل للإبلاغ (٦٢,٤ في المائة)، يليهم الموظفون في المكاتب الميدانية (٥٢,٤ في المائة) والموظفون الدوليون من الفئة الفنية (٤٧,٤ في المائة). أما الموظفون في المستويات الأدنى من التسلسل الهرمي، وهم على الأرجح الأقل تمتعاً بالحماية من الآثار السلبية المحتملة و/أو الانتقام، فقد كانوا الأقل على الأرجح في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات، حيث بلغت النسبة ٤٢,٥ فقط بين الموظفين من فئة الخدمات العامة و ٣٦,٨ في المائة بين غير الموظفين الذين أبلغوا عن حالات سوء السلوك/المخالفات التي شهدوها.

١٦٧ - ومن بين المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، استأثر الموظفون الذين لديهم عقود العمل الأكثر استقراراً، أي تحديداً العقود المستمرة أو الدائمة، بأعلى نسبة للإبلاغ عن سوء السلوك (٥١,٣ في المائة)، مقارنة بأصحاب العقود المحددة المدة (٤٧,٤ في المائة)

والعقود المؤقتة (٣٩,٣ في المائة). وكان الرجال أعلى نسبة في الإبلاغ (٤٩,٦ في المائة) مقارنة بالسيدات (٤٤,٩ في المائة). والاتجاه الواضح الذي يبرز من الردود على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين يبيّن أن الرجال، والموظفين في المنظمات الكبيرة، والموظفين الذين تكون عقود عملهم أكثر استقراراً، والعاملين منذ وقت طويل في المنظمة وفي رتب وظيفية أعلى، يقومون على الأرجح بالإبلاغ عن حالات سوء السلوك/المخالفات التي يتعرضون لها.

٥ - الكيانات التي توجه إليها البلاغات عن سوء السلوك/المخالفات

١٦٨ - حوالي ٦٠ في المائة من المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين الذين ذكروا أنهم أبلغوا عن حالات سوء سلوك/مخالفات، قدموا بلاغاتهم إلى المشرف المباشر - وهذه أكثر القنوات المستخدمة للإبلاغ (انظر الجدول ١٠). ومثلما ذكر أعلاه، فإن الإبلاغ عن الادعاء نفسه إلى عدة قنوات أمر شائع على نطاق المنظومة؛ وقد تأكد ذلك من خلال الدراسة الاستقصائية، لأن معظم المجيبين الذين ذكروا أنهم شهدوا حالات سوء سلوك/مخالفات قالوا إنهم قدموا بلاغاتهم إلى عدة كيانات. وقام واحد من كل ثلاثة مجيبين تقريباً بإبلاغ الإدارة المتوسطة، مثل رئيس الدائرة أو الشعبة؛ أو رئيس المكتب القطري أو الإقليمي في المكاتب الميدانية. ومما يثير الدهشة أن ٢٨ في المائة فقط من الموظفين أبلغوا مكتب الرقابة الداخلية، وهو الجهة الرئيسية المحددة لتلقي البلاغات عن سوء السلوك/المخالفات في معظم المنظمات. وأفاد واحد من كل أربعة مجيبين أنه أبلغ مكتب الموارد البشرية، في حين ذكر أكثر من مجيب واحد من كل خمسة مجيبين أنهم أبلغوا رئيس المنظمة أو نائبه.

الجدول رقم ١٠

الكيانات التي أبلغت بحالات سوء السلوك - النسبة المئوية الإجمالية حسب قناة الإبلاغ

النسبة المئوية للبلاغات من خلال القنوات الداخلية						
المشرف المباشر	الإدارة المتوسطة	الرقابة الداخلية	الموارد البشرية	المنظمة	الأخلاقيات	مكتب أمين المظالم
٥٩,٣	٣٢,٥	٢٨,٠	٢٦,٣	٢١,٩	١٨,٧	١٦,٥
النسبة المئوية للبلاغات المقدمة إلى قنوات خارجية						
هيئات إنفاذ القوانين	الدول الأعضاء	وسائط الإعلام	بلاغات مغفلة الهوية			
١,٥	١,١	٠,٤	٤,٨			

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

١٦٩ - قام القليل جداً من الموظفين بالإبلاغ عن طريق آليات خارجية، على الرغم من الخيارات التي تتيحها السياسات في ١٨ منظمة (انظر مؤشر الممارسات الفضلى ١-٦). وقد استخدم خيار الإبلاغ دون الكشف عن الهوية أقل من ١ من كل ٢٠ موظفاً، على الرغم من الأحكام القائمة بهذا الشأن في أكثر من نصف السياسات المتعلقة بالمنظمات (انظر مؤشر الممارسات الفضلى ١-٣).

٦ - تدني مستوى الرضا عن معالجة البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات

١٧٠ - من بين المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، أعرب الذين ذكروا أنهم أبلغوا عن حالات سوء سلوك/مخالفات عن عدم رضاهم الشديد إزاء جميع آليات الإبلاغ الداخلي فيما يتعلق بالعمليات والإجراءات المستخدمة في معالجة بلاغاتهم عن سوء السلوك/المخالفات (انظر المرفق السادس). وعموماً، فإن رضا الموظفين، كلياً أو جزئياً، لم يبلغ ٥٠ في المائة إزاء أي من آليات الإبلاغ الداخلي الثماني، وكانت أعلى معدلات للرضا (٤٧,٢ في المائة) للرقابة الداخلية و(٤٦,٨ في المائة) لمجلس الموظفين و(٤٦,٧ في المائة) للمشرف المباشر، بينما كانت أدنى مستويات الرضا (٣٣,٣ في المائة) للإدارة المتوسطة و(٣٤,٨ في المائة) للموارد البشرية و(٣٦,٢ في المائة) لأمين المظالم.

١٧١ - وعندما يتم التصنيف حسب الفئات الديمغرافية (انظر المرفق السابع)، فإن المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين الذين ذكروا أنهم أبلغوا عن حالات سوء سلوك/مخالفات في المنظمات الكبيرة كانوا راضين عن جميع قنوات الإبلاغ الداخلية بنسبة أكبر من نظرائهم في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم، مع وجود اختلاف كبير (١٤-١٧ نقطة مئوية) في مستويات الرضا عند المقارنة بين الكيانات الكبيرة والصغيرة فيما يتعلق بالرقابة الداخلية والمشرف المباشر. وكان مستوى الرضا هو الأدنى، ٢٠ في المائة، بالنسبة للإدارة المتوسطة في المنظمات المشاركة المتوسطة الحجم.

١٧٢ - ومستوى عدم الرضا الشديد الذي أعرب عنه المجيبون على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين إزاء الطريقة التي عولجت بها البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات يشير إلى عدة عوامل، منها: (أ) نقص تدريب المشرفين والمديرين الذين من المرجح أن يتلقوا البلاغات (انظر الفصل السادس)؛ و(ب) عدم التوافق بين ما تنص عليه السياسة وكيفية التنفيذ على أرض الواقع؛ و(ج) عدم الوفاء بالواجب الأساسي المتمثل في تقديم الرعاية لدعم مقدم الشكوى والحماية على نحو استباقي من الانتقام.

٧ - الدعم الاستباقي للمبلغين عن سوء السلوك/المخالفات من أجل منع الانتقام

١٧٣ - مثلما ورد في مؤشر الممارسات الفضلى ٣-٢، ينبغي أن تحدد السياسات آليات وموارد لدعم الموظفين خلال العملية الصعبة للإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تركز الإجراءات على منع الانتقام - لا سيما في الحالات التي يكون من المرجح أن يحدث فيها انتقام (بسبب ديناميات السلطة أو حجم المكتب) و/أو في القضايا البالغة الأهمية (مثل القضايا المتعلقة بكبار المديرين، أو عمليات احتيال أو فساد كبيرة).

١٧٤ - وفي العديد من الحالات الـ ١٧ المتعلقة بموظفين التي تمت درستها من قبل وحدة التفتيش المشتركة، أعرب الموظفون عن شعورهم بالارتباك بسبب عملية الإبلاغ، علاوة على أن انعدام المتابعة والاتصال أثناء التحقيقات جعلهم يشعرون بالضعف والقلق. وفي الحالات التي طلب فيها الموظفون الحصول على حماية و/أو ترتيبات استباقية بعد الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات، لم يحصل سوى ٣ من أصل ١٧ على ترتيبات للحماية من الانتقام. وأخبرت العديد من المكاتب بعض هؤلاء الموظفين بأنه لا يمكن توفير ترتيبات من هذا القبيل إلا إذا حدث انتقام بالفعل. وأكدت المقابلات التي أجريت مع موظفين يتعاملون مع البلاغات

المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات أن بعضهم يشعر بأن سياسات منظماتهم لا تمكنهم من توفير ترتيبات حماية للمبلغين عن سوء السلوك/المخالفات، على الرغم من معرفة أنهم قد يتعرضون على الأرجح للانتقام. وذكر بعض موظفي مكاتب الرقابة أنهم تصرفوا خارج نطاق سياسات منظماتهم من أجل توفير الحماية للموظفين الذين كانوا معرضين بشدة لخطر الانتقام، وذلك عن طريق تعبئة موظفي الموارد البشرية و/أو تحذير الأشخاص موضوع البلاغات من تداعيات الانتقام.

١٧٥ - وأشار موظفو الرقابة والأخلاقيات إلى الصعوبات التي واجهتهم لدى التحدث إلى الموظفين، على جميع المستويات، الذين كانوا يخضعون للتحقيق وكانوا في وضع يمكنهم من الانتقام من مقدم الاتهام ضدهم. وفي كثير من الأحيان، كان الحديث يتمثل في إعادة التشديد على سياسة الحماية من الانتقام، وإعلام المتهم بأن الانتقام أيضاً يشكل سوء سلوك/مخالفة وقد يعني اتخاذ المزيد من الإجراءات، و/أو تقديم المشورة بشأن ما يمكن أن يفعله المتهم لتفادي أو تخفيف المشاكل المحتملة.

١٧٦ - وينبغي أن تركز السياسات والعمليات والإجراءات بشكل استباقي على الحيلولة دون وقوع الانتقام ودعم الموظفين الذين قد يكونون عرضة لخطر الانتقام (انظر مؤشرات الممارسات الفضلى ١-٢ و ٢-٢ و ٢-٣). وينبغي للموظفين والمكاتب المعنية بالرقابة والأخلاقيات والموارد البشرية السعي إلى تنسيق الجهود على نحو ملائم من أجل منع الانتقام عن طريق تثقيف المشرفين وموظفي الإدارة العليا بشأن السياسات ذات الصلة، وتدريب الخيارات من أجل توفير الحماية بشكل استباقي للأشخاص المبلغين الذين أصبحوا أكثر عرضة للانتقام، عوضاً عن الانتظار حتى حدوث انتقام. وك ممارسة جيدة، تنص سياسة الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن الانتقام على أن يقوم مكتب خدمات الرقابة الداخلية، بموافقة مقدم الشكوى، بإطلاع مكتب الأخلاقيات على أي بلاغ بشأن مخالفة تحدد أنه ينطوي على خطر انتقام محتمل. وسيتشاور مكتب الأخلاقيات بعد ذلك مع مقدم الشكوى بشأن الإجراءات المناسبة لمنع حدوث الانتقام. والتدابير الوقائية للحماية لا تؤدي إلى فعالية منع الانتقام فحسب، بل يمكن أن تمنع أيضاً حدوث سوء سلوك إضافي وتقلل الحاجة إلى عمليات وإجراءات بيروقراطية مرهقة، بما في ذلك توفير موارد إضافية للتحقيق.

١٧٧ - وبالنظر إلى أن منع الانتقام بشكل استباقي يحقق المصلحة الفضلى للموظفين والمنظمة ويمكن أن يحول دون حدوث حالات سوء سلوك/مخالفات إضافية، فمن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية أطر المساءلة وسياسات الحماية من الانتقام.

التوصية ٦

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة وضع إجراءات عمل موحدة بحلول عام ٢٠٢٠ من أجل توفير الحماية من الانتقام على نحو استباقي لأولئك الذين يبلغون عن سوء السلوك أو المخالفات، تشمل إجراءات تقييمات المخاطر والتحديد الواضح لآليات الدعم والموارد المتاحة.

الإطار ٢

الإبلاغ الكيدي

الإبلاغ الكيدي هو الإبلاغ عن حالات سوء سلوك أو مخالفات دون وجود شكوك معقولة أو دون أي شكل من الأدلة، ويكون القصد الوحيد هو المساس بسمعة أو نزاهة شخص آخر أو المنظمة. ومن الضروري معالجة الإبلاغ الكيدي في إطار سياسات الإبلاغ عن المخالفات وأن يكون لدى المنظمات إجراءات معمول بها تمنع إساءة استخدام الآليات المتاحة للإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات.

وفي حين ينبغي التعامل مع البلاغ الأولي عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام المزعوم مع توخي الحذر الواجب لتقييم ما إذا كان البلاغ مقدماً بحسن نية، فيجب أن يكون التركيز الأساسي على تحديد ما إذا كان قد حدث بالفعل سوء سلوك/مخالفة. والأسباب المحتملة للإبلاغ الكيدي تشمل وجود علاقة متوترة بين المبلغ والمتهم و/أو المنظمة، أو سوء فهم للأفعال التي تمت ملاحظتها، أو سوء تفسير لما هي التصرفات التي تشكل فعلاً يسبب مخاطر غير مقبولة للمنظمة أو لما يشكل ضرباً من الانتقام^(أ).

في الوقت الحاضر، هناك ٢٠ من أصل ٢٣ من سياسات الحماية من الانتقام تتضمن أحكاماً محددة تحذر من الإبلاغ الكيدي. و ١٨ من بين هذه السياسات تصنف هذا الإبلاغ صراحة بأنه يشكل سوء سلوك يخضع لإجراءات تأديبية. وهناك ثلاث سياسات (منظمة الأغذية والزراعة، والأونروا، وبرنامج الأغذية العالمي^(ب)) لا تشير صراحة إلى الإبلاغ الكيدي ولكنها تتضمن أحكاماً بشأن الالتزامات الأساسية المتعلقة بحسن النية عند الإبلاغ عن سوء السلوك.

ووفقاً للمقابلات مع المهنيين العاملين في مجالي الرقابة والأخلاقيات، هناك عدد قليل جداً من الحالات الموثقة عن البلاغات الكيدية. وقد أفاد كثير من المهنيين العاملين في مجال الرقابة بتلقي بلاغات كيدية، في معظم الأحيان، عن طريق آليات إبلاغ دون الكشف عن الهوية، أي تحديداً رسائل البريد الإلكتروني أو الرسائل العادية. وبينما يشعر معظم موظفي مكاتب الرقابة بأن الإبلاغ الكيدي لا يطرح قضية مهمة، فإن بعض شاغلي المناصب القيادية رأوا أنه يشكل قضية أكثر أهمية، وربما يرجع السبب في ذلك إلى عدد قليل من الحالات لأنها إما تطلبت بذل الوقت والموارد، أو كانت تتعلق بموظفين من الإدارة العليا و/أو أثارت ادعاءات خطيرة. وبالنظر إلى أن الإبلاغ الكيدي قد يبدد جهود الرقابة ويعطل العمليات، تعتقد المفتشتان أن على مكاتب الرقابة متابعة من يُعتقد أنهم قدموا بلاغات كيدية والتحقيق معهم من أجل إرسال رسالة واضحة مفادها أن هذا النوع من البلاغات يعرض صاحبه لإجراءات تأديبية.

(أ) D. Robert MacDougall, "Whistle-blowing and the bioethicist's public obligations", Cambridge

.Quarterly of Healthcare Ethics, vol. 2, No. 4 (2014), pp. 431-442

(ب) يتعامل برنامج الأغذية العالمي مع البلاغات الكيدية عن طريق عناصر أخرى من الإطار القانوني لديه، أي تحديداً المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتحقيق (الفقرة ٢٩) والسياسة المتعلقة بالحماية من التحرش، والتحرش الجنسي، وإساءة استعمال السلطة والتمييز (الفقرة ٦٠).

جيم - الإبلاغ عن الانتقام

١ - كيفية التعامل مع البلاغات المتعلقة بالانتقام داخل المنظمة

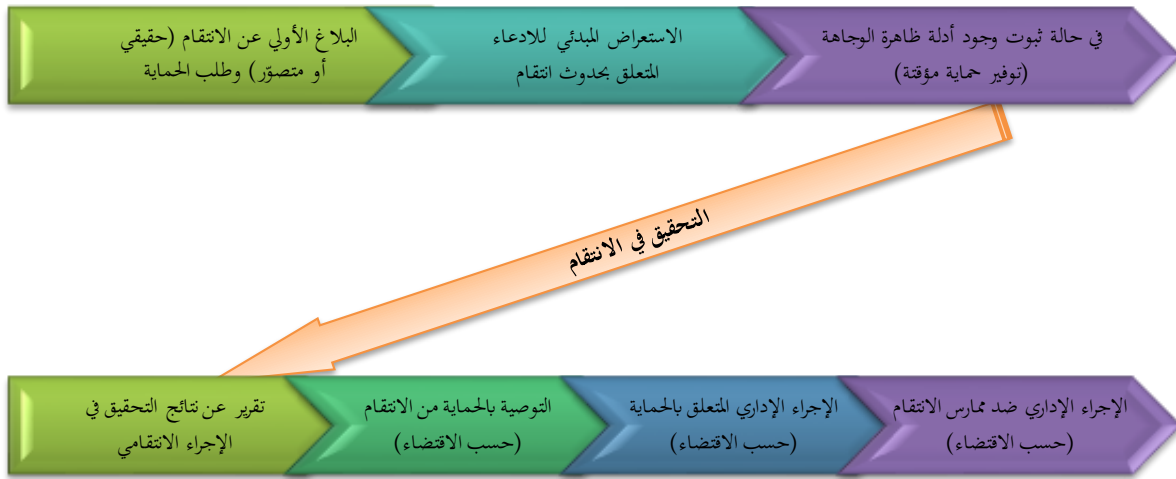
١٧٨ - مثلما ورد بالتفصيل في فصول سابقة، قد يحدث الانتقام رداً على الإبلاغ عن سوء السلوك/ المخالفات أو بسبب المشاركة أو التعاون في عملية لمراجعة الحسابات أو تحقيقات مأذون بها حسب الأصول، وهو ما يطلق عليه في بعض السياسات الأنشطة المشمولة بالحماية. ويبين الشكل الرابع العملية النموذجية للإبلاغ عن حالات الانتقام ومعالجتها. ففي المرحلة الأولى، يكون استلام الشكاوى المتعلقة بالانتقام مركزياً بشكل رسمي في مكتب الأخلاقيات (أو مكتب الرقابة في حالة منظمة الأغذية والزراعة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية). في حالة اختيار مقدمي الشكاوى الإبلاغ إلى كيان رسمي آخر، فيتعين على هذا الكيان إحالة المسألة على الفور إلى مكتب الأخلاقيات. وبمجرد استلام الشكاوى، يقوم مكتب الأخلاقيات بإجراء تقييم أولي (أو استعراض مبدئي)، وعادة ما يكون على أساس المعلومات الواردة فقط، لتحديد ما إذا كانت هناك أدلة كافية تدعو إلى الاعتقاد بشكل معقول بأن الانتقام قد حدث. وإذا تم تحديد ذلك، يمكن التوصية بالحماية المؤقتة، ثم تحال المسألة للتحقيق.

١٧٩ - ويقوم مكتب الرقابة، أو الكيان المعين/المتعاقد معه في المنظمات التي لا يوجد فيها مكتب رقابة، بإجراء تحقيق لتقصي الحقائق يسعى إلى جمع معلومات وأدلة بشأن ما إذا كان فعل الانتقام المزعوم مرتبط بمشاركة سابقة في نشاط محمي. وفي الحالات التي ينطبق فيها عكس عبء الإثبات، يجب على الإدارة أن تثبت، من خلال تقديم أدلة واضحة ومقنعة إلى المحققين، أنها كانت ستتخذ الإجراء نفسه إذا لم يكن الأمر يتعلق بنشاط محمي. ويتضمن تقرير التحقيق، الذي يقدم إلى مكتب الأخلاقيات، النتائج ولكنه عادة لا يتضمن استنتاجات بشأن ما إذا كان الانتقام قد حدث أو لم يحدث، ولا يتضمن عادة أية توصيات. واستناداً إلى استعراض تقرير التحقيق وغيره من المواد، يقدم مكتب الأخلاقيات توصية، عادة إلى رئيس المنظمة أو الشخص الذي أوكل إليه استلام التوصيات، بشأن ما إذا تم التوصل مبدئياً إلى أدلة ظاهرة الواجهة أم لا. وإذا تحقق ذلك، يمكن لمكتب الأخلاقيات أيضاً التوصية باتخاذ تدابير لحماية مقدم الشكاوى.

١٨٠ - والقرار النهائي المتعلق بالحماية وتدابير الانتصاف لصاحب الشكاوى والإجراءات الإدارية ضد من زُعم ممارسته للانتقام يكون بيد رئيس المنظمة أو الشخص الذي فوضه، ويخضع للإجراءات نفسها التي سبق ذكرها فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية إزاء حالات سوء السلوك/المخالفات. ويمكن عادةً الطعن في أي قرار إداري أمام مجلس الطعون الداخلي للمنظمة، ويمكن الطعن فيه بصورة رسمية أكثر أمام المحاكم.

الشكل الرابع

الحماية من الانتقام: العملية النموذجية لالتماس الحماية



المصدر: معلومات جمعتها وحدة التفتيش المشتركة.

٢ - فهم الانتقام والأنشطة المشمولة بالحماية، والجهة التي يتم إبلاغها، وتدابير الحماية المتاحة والعمليات والإجراءات القائمة

١٨١ - من بين المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، قال ٨٦ في المائة (جزئياً أو كلياً) إنهم يفهمون ما الذي يشكل عملاً من أعمال الانتقام، في حين ذكر ثلثا المجيبين فقط في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم أنهم يفهمون ما هو النشاط المشمول بالحماية. ورداً على سؤال بشأن معرفة الجهة التي يجب إبلاغها عن الانتقام، اتفق ٧١,٧ في المائة فقط من المجيبين على الدراسة الاستقصائية (جزئياً أو كلياً)، وبلغت نسبة المتفقين تماماً ٤١,٦ في المائة فقط. وفيما يتعلق بالسؤال بشأن فهم تدابير الحماية المتاحة لصاحب الشكوى في حالة الانتقام (الفعلي أو المهدد بوقوعه أو المتصور)، ردّ ٧٠ في المائة بالإيجاب (جزئياً أو كلياً) بشكل عام، غير أن النسبة كانت أقل بكثير بالنسبة للمنظمات المشاركة الصغيرة (٦٢ في المائة) والمتوسطة (٥٩ في المائة).

١٨٢ - ورداً على السؤال المتعلق بفهم العمليات والإجراءات المعمول بها حالما يتم الإبلاغ عن انتقام، ردّ ثلثا الموظفين بالإيجاب (جزئياً أو كلياً) بشكل عام، بينما انخفضت النسبة إلى ٥٥ و ٥٩ في المائة على التوالي في المنظمات المتوسطة والصغيرة. وبشكل عام، تبين أن فهم جميع جوانب الانتقام محدود بصورة أكبر بين المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين في المنظمات الصغيرة والمتوسطة بالمقارنة مع نظرائهم في المنظمات الكبيرة، بما في ذلك كيفية الإبلاغ عن الانتقام والتعامل معه. وقد يشير ذلك أيضاً إلى اتجاه النقص في الإبلاغ في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وذلك ما يتم تناوله بالتفصيل في الفصل الخامس.

٣ - مجموع حالات الانتقام المبلغ عنها، والترتيبات المتخذة والحالات التي تمت تسويتها بطريقة غير رسمية

١٨٣ - يقدم المرفق الخامس بيانات من ٢٣ من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عن عدد ادعاءات الانتقام المبلغ عنها لقناة الإبلاغ المعينة رسمياً وعن كيفية التعامل مع البلاغات خلال فترة الاستعراض ٢٠١٢-٢٠١٦. وقدمت البيانات المتعلقة بحالات الانتقام إلى مكاتب

الأخلاقيات بصورة مباشرة (أو مكتب الرقابة في حالة منظمة الأغذية والزراعة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية). وبين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٦، تم الإبلاغ عما مجموعه ٢٧٨ حالة انتقام من خلال القنوات المخصصة التابعة للمنظمات الـ ٢٣. ولا يشمل هذا الرقم الحالات التي التمس فيها الموظفون مشورة مكتب الأخلاقيات أو مكتب الرقابة بشأن مسألة متعلقة بالانتقام ولكنهم اختاروا لاحقاً عدم الإبلاغ عنها رسمياً، كما لا تشمل الحالات التي تم التعامل معها من خلال سلسلة القيادة الإدارية أو تسويتها بشكل غير رسمي. وعلى عكس حالات سوء السلوك/المخالفات، ينبغي أن تعكس هذه البيانات، على أقل تقدير، صورة شاملة للإبلاغ الرسمي، بالنظر إلى أنه يتم التعامل مع قضايا الانتقام في مكتب واحد.

الشكل الخامس

التعامل مع حالات الانتقام المبلغ عنها في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة



* اختلاف البيانات في حالتين.

المصدر: بيانات مقدمة من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة.

١٨٤ - تم الإبلاغ عن ٣٤ حالة اتخذت فيها ترتيبات (تدابير حماية مؤقتة ودائمة) لفائدة مقدمي الشكاوى، وهي تمثل ١٢,٢ في المائة فقط من جميع الشكاوى المتعلقة بالانتقام. وإلى جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة (التي اتخذت ترتيبات في تسع حالات) وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والأونروا (التي اتخذت كل منها ترتيبات في خمس حالات)، لم تذكر أي من المنظمات الأخرى اتخاذ ترتيبات بشأن أكثر من حالة أو حالتين. ولم تتمكن مفوضية شؤون اللاجئين، التي سجلت ٣٣ شكوى انتقام، من تقديم أي بيانات عن الترتيبات المتخذة بشأن مقدمي الشكاوى. وتمت تسوية ٣٦ حالة (١٢,٩ في المائة من جميع الشكاوى) من خلال عمليات غير رسمية، وقد حدث ٨٩ في المائة منها في خمس منظمات (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونسيف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية).

٤ - الاستعراض المبدئي لحالات الانتقام، والتحقيقات وأوجه القصور في الممارسة العملية

١٨٥ - في جميع المنظمات الثماني عشرة التي شهدت حالات انتقام أبلغ عنها، تم إثبات وجود أدلة ظاهرة الوجهة فيما يزيد قليلاً عن خمس الحالات (٢٢,٣ في المائة). ومن الجدير بالملاحظة أنه لم يثبت وجود أدلة ظاهرة الوجهة في أي حالة بالنسبة للمنظمات الصغيرة السبع، بينما ثبت وجود أدلة ظاهرة الوجهة في ٤١ و ٢٠ في المائة من حالات الانتقام في المنظمات المتوسطة والكبيرة، على التوالي. ووقفت وحدة التفتيش المشتركة على ١٤ حالة انتقام في ست منظمات كانت نتائجها إما معلقة أو لم تُحسب: الأونروا (٦ حالات)^(٣)، واليونسيف (٤ حالات)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (حالتان)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية (حالة واحدة)، ومنظمة السياحة العالمية (حالة واحدة). ولأحظت بعض المنظمات أنها غير قادرة على توفير المعلومات المطلوبة بسبب تغيير موظف الأخلاقيات. وفي حين أن من المفترض التحقيق في جميع

الحالات التي يتم فيها اثبات وجود أدلة ظاهرة الوجهة، كانت هناك تفاوتات في الأرقام التي قدمتها منظمة الصحة العالمية (حالتان). ومن ثم، تشير البيانات إلى أنه تم إرسال ٦٤ حالة للتحقيق من ٦٢ حالة ثبت فيها وجود أدلة ظاهرة الوجهة.

١٨٦ - ومن أصل ٦٤ حالة انتقام أرسلت إلى التحقيق، ثبت وجود أدلة في ٢٠ حالة، وكانت ثلاثون حالة لا أساس لها من الصحة، و ١٤ حالة إما قيد التحقيق أو تم سحبها أو وقفها أو لم تُحسب. ويشمل ذلك حالات منشأها الأمانة العامة للأمم المتحدة (سبع حالات)^(٤) والأونروا (أربع حالات)^(٥) ومنظمة الصحة العالمية (حالتان) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (حالة واحدة). وينبغي أن تكفل مكاتب الرقابة، المسؤولة بالكامل عن التحقيق في الانتقام، حفظ السجلات اللازمة لتوفير بيانات دقيقة عن نتائج التحقيق. وهذه البيانات قد تؤدي إلى إثني عن الإبلاغ عن الانتقام وتشير إلى أوجه قصور محتملة في وضوح السياسات، وملاءمة العمليات والإجراءات المتعلقة بالتعامل مع البلاغات، و/أو كفاءة المكاتب المكلفة بالتعامل مع البلاغات عن الانتقام.

٥ - الوقت عنصر جوهري في حالات الانتقام

١٨٧ - من بين الحالات الـ ١٧ المتعلقة بموظفين التي تمت دراستها، هناك حالات أعرب فيها عن شواغل كبيرة بشأن الوقت المستغرق لتحديد ما إذا كانت هناك أدلة ظاهرة الوجهة، وبشأن الوقت الذي انقضى قبل توفير الحماية للمبلغين عن المخالفات. وقد تم تحديد أطر زمنية فيما يتعلق بحالات الانتقام، وذلك أساساً لضمان أن المنظمة توفر الحماية للأشخاص المعرضين للخطر بسبب الإبلاغ، ومن أجل وقف السلوك الانتقامي. وفي حين تحدد ٢٢ منظمة إطاراً زمنياً لإجراء الاستعراض المبدئي، وتحدد ١٩ منظمة إطاراً زمنياً للتحقيق في ادعاءات الانتقام (انظر مؤشر الممارسات الفضلى ٤-٣)، فمن الناحية العملية، فقد تم في حالة واحدة فقط من الحالات التي اطلعت عليها وحدة التفتيش المشتركة الالتزام فعلياً بالإطار الزمني في أي من الاثنين، بينما تجاوز الأمر في بعضها الأجل النهائي بشهور. وخلال التحقيقات، تم توقيف الموظف بصورة مؤقتة أو اتخاذ ترتيبات في ثلاث حالات فقط؛ وترى المفتشتان أنه كان بالإمكان اتخاذ ترتيبات في معظم هذه الحالات لتجنب حدوث المزيد من الانتقام.

١٨٨ - وفُسر بعض موظفي الأخلاقيات والرقابة الذين أُجريت معهم مقابلات الأطر الزمنية بأنها "مأمولة" وليست ترتيبات سياسية صارمة، وعزوا حالات التأخر إلى النقص في ملاك الموظفين و/أو شح الموارد. وفي بعض القضايا الـ ١٧ التي تم استعراضها، زُعم أن حالات التأخير كانت نتيجة لتدخل الإدارة العليا إما من أجل إثني عن فتح تحقيق أو تأخيره. ووفقاً للمقابلات التي أُجريت مع بعض موظفي مكاتب الرقابة، لم تكن تلك الحوادث حالات معزولة، مما يعني إخفاق "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" في احترام استقلالية عمل موظفي الرقابة وترسيخ ثقافة المساءلة.

١٨٩ - وأفاد كثير من الموظفين بأن عملية الاستعراض المبدئي والتحقيق اللاحق كانت مرهقة للغاية، وكان عدم الالتزام بالأطر الزمنية يؤدي إلى زيادة الضغط وعدم اليقين. وتدعو المفتشتان الرؤساء التنفيذيين إلى الإحاطة علماً بمؤشر الممارسات الفضلى ٤-٣ ووضع أطر زمنية واقعية للبلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام، مع التشديد على أن الوقت من العناصر الجوهرية في مثل هذه الحالات.

٦ - الطعون أمام المحاكم بشأن دعاوى انتقام

١٩٠ - مثلما ذكر أعلاه، فإن القرارات الإدارية المتعلقة بقضايا الانتقام يمكن الطعن فيها أمام ثلاث محاكم ابتدائية (محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، ومحكمة الأونروا للمنازعات)، ثم أمام محكمة الدرجة الثانية (المحكمة الإدارية للأمم المتحدة) بالنسبة للقضايا الصادرة عن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات أو محكمة الأونروا للمنازعات. ولا توجد وسيلة للطعن في القضايا المعروضة على المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية. وعندما لم تتمكن المنظمات من تقديم بيانات مفيدة بشأن عدد قضايا الانتقام التي خضعت للاستئناف، تواصلت وحدة التفتيش المشتركة مع مسجلي المحاكم المعنية، فحصلت بالتالي على البيانات اللازمة من المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، ومحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، ومحكمة الأونروا للمنازعات. وبالنسبة للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، استعرضت وحدة التفتيش المشتركة جميع قضايا المحكمة واستخلصت تلك التي اشتملت على إشارات إلى الانتقام، كادعاء ابتدائي أو ثانوي، ثم تقاسمت النتائج لاحقاً مع سجل المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية لأغراض التحقق.

١٩١ - ومثلما هو مبين في المرفق الخامس، قدّم أصحاب الشكاوى من ١٢ منظمة طعوناً في ما مجموعه ٤١ قضية متعلقة بالانتقام أمام ثلاث محاكم (المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ومحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، ومحكمة الأونروا للمنازعات) بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٦. وقد تم الفصل في أكثر من النصف بقليل (٥٦ في المائة) لصالح مقدم الشكوى. ونسبة الشكاوى التي تم الطعن فيها بنجاح قد اختلف باختلاف المحكمة: ٦٦ في المائة (١٤ من ٢١ حالة) في المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية؛ و ٤٧ في المائة في محكمة الأمم المتحدة للمنازعات؛ و ٣٣ في المائة في محكمة الأونروا للمنازعات (١ من أصل ٣ قضايا). كما قدم أصحاب الشكاوى من ثلاث منظمات (المنظمة البحرية الدولية، والأمانة العامة للأمم المتحدة، والأونروا) طعوناً في ٣١ قضية أخرى تتعلق بالانتقام أمام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة من الدرجة الثانية، ولم يتم الفصل لصالح صاحب الشكوى إلا في خمس حالات (١٦ في المائة).

١٩٢ - وبالنظر إلى أن أكثر من نصف القضايا المتعلقة بالانتقام تم الفصل فيها لصالح مقدمي الشكاوى في المحاكم، تكرر المفتشتان التشديد على وجود أوجه قصور واضحة في الحماية من سياسات وممارسات الانتقام و/أو في كفاءة الجهات التي تنفذها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النسبة المئوية للحالات التي تم الفصل فيها لصالح مقدمي الشكاوى أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية تشير كذلك إلى ضرورة إنشاء آليات للطعن في حالة عدم ثبوت وجهة الحالات في المنظمات المشاركة (الوكالات المتخصصة في المقام الأول) التي لا تتضمن سياساتها الخاصة هذه الآليات، بغية توفير المزيد من الضوابط والموازن لمكاتب الأخلاقيات (التوصية ٢ في الفصل الثاني).

٧ - نتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين المعدة من قبل وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالتعرض للانتقام والإبلاغ عنه

١٩٣ - في المقابلات التي أجرتها وحدة التفتيش المشتركة مع موظفي مكاتب الأخلاقيات ومكاتب الرقابة وأمناء المظالم وموظفي الموارد البشرية ومجالس الموظفين في جميع المنظمات المشاركة، وفي الحالات الـ ١٧ المتعلقة بالموظفين التي تمت دراستها، كان هناك اعتراف عام من

قبل الجميع، حتى بين بعض الموظفين في المناصب القيادية العليا، بأن عدد الحالات المبلغ عنها لا يعكس بشكل كاف النطاق الحقيقي للانتقام الذي يحدث عملياً على صعيد منظومة الأمم المتحدة. ومن أجل الحصول على تقييم أفضل للنطاق الفعلي لهذه المسألة، تضمنت الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين التي أجرتها وحدة التفتيش المشتركة عام ٢٠١٧ بشأن سياسات الإبلاغ عن المخالفات أسئلة مفصلة عن حالات الانتقام التي حدثت وتم الإبلاغ عنها، وأسباب عدم الإبلاغ (المفصلة في الفصل الخامس) ومدى الرضا عن عمليات وإجراءات التعامل معها، والتي ترد نتائجها أدناه بصورة مفصلة.

الشكل السادس

نسبة المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين الذين شهدوا حالات انتقام وأبلغوا عنها



المصدر: الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لوحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

١٩٤ - ومن بين المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، ذكر ١٢,٨ في المائة من الموظفين الذين ادعوا أنهم أبلغوا عن حالات سوء سلوك/مخالفات أو شاركوا في نشاط رقابي خلال السنوات الخمس الماضية أنهم تعرضوا للانتقام لهذا السبب. وعند مقارنة المجموعات الديموغرافية مصنفة حسب الرتبة ونوع العقد ومدته، اتضح وجود تباينات كبيرة في نسبة المجيبين الذين تعرضوا للانتقام. فتراوحت نسبة الذين تعرضوا للانتقام من ١٥,٦ في المائة بين الموظفين الدوليين من الفئة الفنية إلى ٨,٤ في المائة بين غير الموظفين، ومن ١٧ في المائة بين من لديهم عقود عمل مستمرة/دائمة إلى ٩ في المائة بين من لديهم عقود عمل مؤقتة، ومن ١٥,٨ في المائة بين من لديهم عقود عمل مدتها خمس سنوات أو أكثر إلى ٨,٢ في المائة بين من لديهم عقود عمل مدتها أقل من خمس سنوات.

١٩٥ - ومن بين المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين الذين ادعوا أنهم تعرضوا للانتقام في الفترة بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٦، أفاد ٤٠ في المائة فقط بأنهم أبلغوا عنه. وكانت نسبة الإبلاغ عن الانتقام أعلى بستة نقاط مئوية في المنظمات الكبيرة (٤١,٦ في المائة) مقارنة بالمنظمات الصغيرة والمتوسطة (٣٥ في المائة). وهذا يعني أن ٧٦٠ من المجيبين على الدراسة الاستقصائية ذكروا أنهم أبلغوا عن الانتقام، وهذا الرقم أعلى بكثير من الحالات التي أعلنت عنها رسمياً المنظمات المشاركة والبالغ عددها ٢٩٢ حالة. وقد يرجع هذا التباين إلى الكثير من العوامل، بما في ذلك سوء فهم السياسة، ولا سيما الاعتقاد الخاطئ بأن الانتقام يجب أن يتعلق بنشاط مشمول بالحماية، و/أو تقديم البلاغ عن الانتقام إلى كيان لم يحيله رسمياً إلى مكتب الأخلاقيات أو الرقابة.

الجدول ١١
الكِيانات التي تلقت بلاغات عن الانتقام
(بالنسبة المئوية)

المشرف المباشر	الإدارة المتوسطة	الموارد البشرية	رئيس المنظمة	مكتب الأخلاقيات	مجلس الموظفين	أمين المظالم	الرقابة الداخلية
٤٥,٨	٣٥,٥	٣٤,٦	٢٩	٢٥,٩	٢٣,٢	٢٢	٢١,٦
إبلاغ جهات خارجية: ٢٠٨				إبلاغ دون كشف الهوية: ٣,٢			

المصدر: الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لوحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

١٩٦ - وفي حين تحدد جميع سياسات الإبلاغ عن المخالفات كياناً واحداً للإبلاغ الرسمي عن الانتقام، فقد بينت الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين أن عدداً قليلاً من الموظفين استخدموا هذه القنوات بالفعل، حيث قدّم الربع فقط البلاغات إلى مكتب الأخلاقيات، وقدم ما يزيد على الخمس بقليل البلاغات إلى مكتب الرقابة الداخلي (انظر الجدول ١١). وفضل معظم الموظفين البحث عن حل للمسألة من خلال التسلسل القيادي العادي عن طريق إبلاغ المشرف المباشر أو الإدارة المتوسطة و/أو موظفي الموارد البشرية. كما تبين أن الموظفين كانوا يسعون على الأرجح إلى الحصول على حل أو مساعدة بطريقة غير رسمية من خلال أمين المظالم أو مجلس الموظفين بقدر سعيهم إلى الإبلاغ من خلال القنوات الرسمية. ومن المرجح أيضاً أن تكون نتائج الدراسة الاستقصائية للموظفين بمثابة مؤشر لما لوحظ مراراً أثناء المقابلات، وهو أن الموظفين "يتنقلون بين الجهات" ويقدمون البلاغات إلى كيانات متعددة، إما بسبب استجابة غير مرضية من كيان معين أو لتحديد الكيان الذي سيكون أكثر استجابة لشواغلهم.

٨ - الرضا عن الكيانات المعنية بتلقي البلاغات عن الانتقام

١٩٧ - تشير نتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين إلى أن الموظفين الذين ادعوا أنهم أبلغوا عن الانتقام قد أعربوا عن الاستياء الشديد إزاء جميع آليات الإبلاغ الداخلية فيما يتعلق بعمليات وإجراءات معالجة البلاغات المتعلقة بالانتقام (انظر المرفق الثامن). وعموماً، كان رضا الموظفين، التام أو الجزئي، أعلى نسبة حيال المشرف المباشر (٤٦ في المائة)، ومجلس الموظفين (٤٢ في المائة)، وأمين المظالم (٣٥,٧ في المائة). وكانت نسبة الرضا حيال القنوات الخمس الأخرى للإبلاغ الداخلي أقل من ٣٠ في المائة، حيث سجلت الموارد البشرية أدنى نسبة (٢٤,١ في المائة). وقد حظيت كل من القنوات الرسميتين للإبلاغ، وهما مكاتب الأخلاقيات ومكاتب الرقابة، بمعدل رضا بلغ ٢٩ في المائة فقط. وعلى النقيض من ذلك، فإن حالات الانتقام التي تم الإبلاغ عنها خارجياً من قبل المجيبين على الدراسة الاستقصائية، قد حصلت على نسبة رضا عام إيجابية نسبياً، حيث بلغت ٦١,٩ في المائة.

١٩٨ - وعندما تكون مستويات الرضا المبلغ عنها في الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين مصنفة حسب الفئات الديمغرافية بالنسبة للقنوات الثمانية للإبلاغ الداخلي (انظر المرفق التاسع)، فمن حيث حجم المنظمة، تجاوزت مستويات الرضا ٤٠ في المائة في ثلاث حالات فقط - عند إبلاغ المشرف المباشر في المنظمات الكبيرة (٤٩,٢ في المائة) وعند تقديم البلاغ

إلى مجلس الموظفين في المنظمات الكبيرة (٤٧ في المائة) والمتوسطة الحجم (٤١,٢ في المائة). وكانت مستويات الرضا حيال خمس قنوات في المنظمات المتوسطة الحجم منخفضة بشكل خاص، حيث تراوحت بين ١٠ و ٢٣ في المائة. وكان الوضع أسوأ في المنظمات الصغيرة، حيث تراوحت مستويات الرضا حيال القنوات الست من صفر إلى ١٧ في المائة.

١٩٩ - وبالنسبة للسيدات المجيبات على الدراسة الاستقصائية اللاتي ادعين التعرض للانتقام، كانت مستويات الرضا أقل بالمقارنة مع الذكور إزاء جميع القنوات الثمانية للإبلاغ الداخلي. وكانت الفروق في الرضا أعلى إزاء المشرف المباشر ومكتب الرقابة الداخلية، وكانت النسبة متوسطة إزاء خمس قنوات (الإدارة المتوسطة، ورئيس/نائب رئيس المنظمة، ومكتب الأخلاقيات، ومكتب أمين المظالم، ومجلس الموظفين)، وحصلت الموارد البشرية على أدنى نسبة.

٢٠٠ - إن تدني الرضا عن كيفية معالجة حالات الانتقام، على نحو ما بيته الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين ودعمته المقابلات مع الموظفين الذين أبلغوا عن الانتقام، أمر مثير للقلق الشديد. ففي الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، انخفض الرضا إزاء معالجة البلاغات عن الانتقام بالمقارنة مع الرضا إزاء معالجة البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات بالنسبة لكل قناة من القنوات الداخلية، وانخفضت النسبة بما يصل إلى ١١ نقطة مئوية فيما يتعلق برئيس المنظمة.

دال - الحاجة إلى نهج يتسم بقدر أكبر من الاتساق والتوحيد إزاء حالات الانتقام

٢٠١ - الحالات الـ ١٧ المتعلقة بموظفين التي درستها وحدة التفتيش المشتركة ترسم صورة مقلقة للآثار الجسدية والعاطفية التي قد تترتب على الانتقام بالنسبة للمبلغين عن المخالفات، والتأثيرات الضارة للإبلاغ على المستقبل الوظيفي. وفي الحالات الـ ١٧، ذكر جميع الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات تقريباً أنهم تعرضوا لمعاناة عاطفية شديدة خلال عملية الإبلاغ. فعانى الكثيرون من الأرق على مدى ليالي، ومن الاكتئاب، وشعروا بتأثير كبير على حياتهم الشخصية. وأكد ثلاثة من المبلغين أنهم تعرضوا للعمل في بيئة عمل معادية حيث كانوا منبوذين اجتماعياً. وذكر اثنان من المبلغين أنهم لجؤوا إلى تناول الأدوية لتخفيف الضغط الناتج عن تداعيات الإبلاغ.

٢٠٢ - وفي معظم الحالات المتعلقة بموظفين التي جرى استعراضها، رأى المبلغون عن المخالفات أن قيامهم بالإبلاغ قد وضع حداً لفرص مستقبلهم الوظيفي في المنظمة، ورأى البعض أن الإبلاغ كان له أثر سلبي أيضاً على آفاق التحاقهم بمؤسسات أخرى في منظومة الأمم المتحدة. وكانت غالبية المبلغين عن المخالفات في إجازة (إجازة إدارية أو إجازة مرضية) خلال فترة التحقيق. ومن بينهم أربعة موظفين قدموا استقالاتهم طواعية، وهناك ثلاثة لم تجد عقود عملهم. والأمثلة التي تم الحصول عليها من الحالات المتعلقة بموظفين تشير إلى عدم الرضا الكبير عن كيفية التعامل مع حالات الانتقام، مثلما هو موضح في نتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين. وقد يشير أيضاً إلى وجود ثغرات خطيرة في العمليات والإجراءات المتعلقة بمعالجة حالات الانتقام.

٢٠٣ - وإجمالاً، عادة ما تشتمل العملية المتعلقة بحالات الانتقام على خطوة واحدة إضافية على الأقل (الاستعراض الأولي) ومشاركة مكتب إضافي واحد على الأقل (مكتب الأخلاقيات). وغالباً ما تتضمن هذه الحالات أطراً زمنية محددة للإبلاغ، ويتم التعامل معها في كثير من الأحيان بواسطة كيان منفصل لتحديد ما إذا كان هناك دليل ظاهر الوجهة، ولديها إطار زمني لإجراء التحقيق. ووفقاً للخبراء، فإن الغرض من هذه العملية الفريدة و"المعجلة" هو إنصاف المبلغين عن

المخالفات وحميتهم من حالات الانتقام الحالية والمستقبلية والحد من حدوث المزيد من حالات سوء السلوك. وبالنسبة لمعظم المنظمات، يعني هذا أن عبء الإثبات ينتقل من إثبات أن الفعل قد حدث إلى إثبات أن الفعل كان سيحدث لولا النشاط المشمول بالحماية. وبغض النظر عن ذلك، فإن الإبلاغ عن الانتقام ليس "حالة نموذجية تتعلق بسوء السلوك/المخالفات" ولا ينبغي التعامل معه على أنه كذلك. وبالإضافة إلى ذلك، ووفقاً للبيانات المقدمة من المنظمات المشاركة، هناك عدد قليل جداً من البلاغات الرسمية عن الانتقام المقدمة على نطاق المنظومة (٢٩٢) وهناك عدد أقل بكثير من البلاغات التي أُحيلت إلى التحقيق فيها (٦٣) بالمقارنة مع حالات سوء السلوك/المخالفات.

٢٠٤ - ونظراً للطابع الفريد لحالات الانتقام، ولضمان توفير الحماية والدعم الكافيين للمبلغين عن المخالفات، فإن بعض المنظمات خارج منظومة الأمم المتحدة تسترشد بإجراءات عمل موحدة. وتوفر هذه الإجراءات قوائم مرجعية محددة لمكتب الأخلاقيات، ومكتب الرقابة والأفرقة القانونية، وتتضمن أسئلة وبروتوكولات إضافية للتحقيقات من أجل تحويل عبء الإثبات، وتوضيح بروتوكولات الاتصال بالمبلغين عن المخالفات والشخص (الأشخاص) موضوع التحقيق، وتقديم إرشادات بشأن كيف ينبغي للمستشارين القانونيين استعراض الحالات من أجل تقديم توصيات لرئيس المنظمة.

٢٠٥ - واستخدام إجراءات العمل الموحدة ممارسة ينبغي أن تستنسخ على نطاق المنظومة في حالات الانتقام، ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية نظم حماية المبلغين عن المخالفات حتى يتسنى التعامل على النحو المناسب، بحيث يتم توفير الحماية والدعم بصورة كافية للمبلغين.

التوصية ٧

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة وضع إجراءات عمل موحدة بحلول عام ٢٠٢٠ للتعامل مع حالات الانتقام، تشمل قوائم مرجعية محددة وبروتوكولات تحقيق، وخدمات الدعم والاتصال.

الحواشي

- (١) الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والمنظمة الدولية للطيران المدني، والمنظمة البحرية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيدو، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، الاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة الأرصاد الجوية.
- (٢) منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسكو، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة الأرصاد الجوية.
- (٣) أُحيلت حالة واحدة إلى إدارة الموارد البشرية، لأن الادعاء المتعلق بالانتقام شكلت عنصراً واحداً صغيراً من مجموعة أوسع من الادعاءات بشأن إساءة استخدام السلطة كانت الإدارة تنظر فيها. وقد وردت الحالات الخمس المتبقية في أواخر عام ٢٠١٦، وكانت التقييمات الأولية لا تزال معلقة بحلول نهاية السنة واستكملت في عام ٢٠١٧.
- (٤) كانت ست حالات بانتظار التحقيق، وسحبت واحدة من جانب مقدم الشكوى.
- (٥) وفي ثلاث حالات لم يبدأ التحقيق أو أوقف بعد مغادرة الشخص موضوع الشكوى الأونروا.

خامساً - عوامل تساهم في النقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام

ألف - النقص في الإبلاغ بوصفه أحد الشواغل الرئيسية في منظومة الأمم المتحدة

٢٠٦ - النقص في الإبلاغ هو عدم الإبلاغ عن حالات سوء سلوك/مخالفات شهدوها الشخص أو تعرض لها، بما في ذلك الأفعال الانتقامية. ووفقاً للدراسة الاستقصائية العالمية لأخلاقيات العمل التي جرت في إطار مبادرة الأخلاقيات والامتثال^(١)، وهي دراسة صارمة أُجريت في عدة أقطار بشأن سلوك العمال والنزاهة والأخلاقيات في مكان العمل في القطاعين العام والخاص، لاحظ ٣٢ في المائة من المجيبين في القطاع الخاص وجود حالات سوء سلوك، وارتفعت هذه النسبة إلى ٣٤ في المائة في القطاع العام. وبلغ متوسط الإبلاغ عن سوء السلوك في كلا القطاعين ٥٩ في المائة حسب الدراسة الاستقصائية. وفيما يتعلق بالتعرض للانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك، بيّنت الدراسة الاستقصائية أن ٣٣ في المائة من المجيبين في المتوسط تعرضوا لحالات انتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك في القطاع الخاص، في حين بلغ هذا المتوسط ٤١ في المائة من المجيبين في القطاع العام. بيد أن الدراسة لا تشمل حالات الانتقام التي تم الإبلاغ عنها بشكل منفصل.

٢٠٧ - وادعى ٤٤ في المائة من المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين أنهم شهدوا شخصياً حالات سوء سلوك/مخالفات أو كانوا على علم بها خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٦. بيد أن ٥٣ في المائة من المجيبين الذين ادعوا أنهم شهدوا تلك الحالات لم يبلغوا عنها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن ٦٠ في المائة من المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين الذين ذكروا أنهم أبلغوا عن حالات سوء سلوك/مخالفات أو شاركوا في أنشطة رقابة، لم يبلغوا عن الانتقام الذي ادعوا أنهم تعرضوا له. وباختصار، فإن أكثر من نصف المجيبين على الاستقصاء لم يبلغوا ببساطة عن حالات سوء السلوك/المخالفات التي ادعوا أنهم شهدوها، وأن نسبة كبيرة من الذين ادعوا أنهم أبلغوا عن تلك الحالات ثم تعرضوا للانتقام لاحقاً، لم يبلغوا عن الانتقام. والبيانات المستمدة من الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين تضع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في مرتبة دون المتوسط بكثير في معدل الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات في القطاع العام، ولا سيما المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم (انظر الجدول ١٢).

٢٠٨ - وبالإضافة إلى ذلك، فقد ثبت على نطاق واسع وجود نقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام على حد سواء، وذلك من خلال مقابلات أُجريت مع موظفين على نطاق منظومة الأمم المتحدة شملت موظفي الأخلاقيات والرقابة، وأمناء مظالم، وموظفين متخصصين في إدارة الموارد البشرية، ومديرين، وممثلين لرابطات الموظفين. وأشار العديد ممن أُجريت مقابلات معهم إلى رأي شائع مفاده أن الإبلاغ عن حالات سوء سلوك/مخالفات لا يؤدي إلى اتخاذ إجراءات وأن مقدم الشكوى قد يتعرض للانتقام وفقدان وظيفته. وأشار أيضاً إلى أن عمليات تقليص ملاك الموظفين (الحقيقية أو المحتملة) قد تجعل مقدمي الشكاوى المحتملين أكثر خشية من فقدان وظائفهم إذا أبلغوا عن الحالات. والتصور السائد بين الموظفين الذين أُجريت مقابلات معهم ومفاده أنه لم تتخذ أي إجراءات في الماضي بشأن من أبلغوا تحديداً عن تعرضهم للانتقام، يؤثر بشدة على الموظفين ويشكل رادعاً قوياً يحول دون الإبلاغ عن الانتقام.

الجدول ١٢
من لا يرجح قيامهم بالإبلاغ
(النسبة المئوية لغير المبلغين)

الفئة	النقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات	النقص في الإبلاغ عن الانتقام
فئة الرتبة	غير الموظفين (٦٣) الخدمات العامة (٥٧) الفئة الفنية - موظفون دوليون (٥٣) موظفون ميدانيون (٤٨) موظفو الإدارة العليا (٣٨)	غير الموظفين (٦٨) موظفو الإدارة العليا (٦٤) موظفون ميدانيون (٦٠) الفئة الفنية - موظفون دوليون (٥٨) فئة الخدمات العامة (٥٧)
نوع العقد	مؤقت (٦١) محددة المدة (٥٣) مستمر/دائم (٤٩)	مؤقت (٦٨) مستمر/دائم (٦٠) محدد المدة (٥٨)
نوع الجنس	إناث (٥٥) ذكور (٥٠) ذكور (٦٠)	ذكور (٦٠) إناث (٥٩)
مركز العمل	المقر (٥٨) الميدان (٤٩)	المقر (٦٢) الميدان (٥٩)
حجم المنظمة	متوسطة (٦١) صغيرة (٥٩) كبيرة (٥٠)	متوسطة (٦٥) صغيرة (٦٤) كبيرة (٥٨)

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

٢٠٩ - والمجيبون على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين الذين ادعوا أنهم شهدوا حالات سوء سلوك/مخالفات وانتقام ولكنهم لم يبلغوا عنها قد تم تصنيفهم حسب الفئة الوظيفية، ومدة شغل الوظيفة، ونوع الجنس، ومركز العمل، وحجم المنظمة المشاركة (انظر الجدول ١٢). وفي حين تبين تقسيمات فئات الموظفين وجود تطابق كبير فيما يتعلق بالنقص في الإبلاغ عن حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام، فثمة استثناء ملحوظ يتعلق بموظفي الإدارة العليا الذين يرجح كثيراً قيامهم بالإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات، لكنهم من أقل الفئات التي يحتمل قيامها بالإبلاغ عن الانتقام، لا يسبقهم في ذلك سوى غير الموظفين. وقد يشير التفاوت، ولا سيما على هذا المستوى، إلى مسائل تتعلق بـ "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" (يجري تناولها في الفصل السادس).

٢١٠ - وطُلب من المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين الذين تعرضوا لحالات سوء سلوك/مخالفات وانتقام أن يبيّنوا أسباب عدم الإبلاغ. والأسباب الرئيسية، على نحو ترتيبها في الشكليات السابع والثامن، يمكن تصنيفها على النحو التالي: (أ) مخاوف/مخاطر شخصية مرتبطة بالإبلاغ؛ و(ب) عدم الثقة في نظام التعامل مع البلاغات. واستناداً إلى البيانات المستمدة من الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، والمقابلات مع الموظفين، والحالات المتعلقة بموظفين التي جرى استعراضها، يقدم هذا الفصل تحليلاً يتعلق بالأشخاص الذين لا يرجح قيامهم بالإبلاغ، ويقدم مقترحات بشأن سبل تشجيع ودعم الإبلاغ.

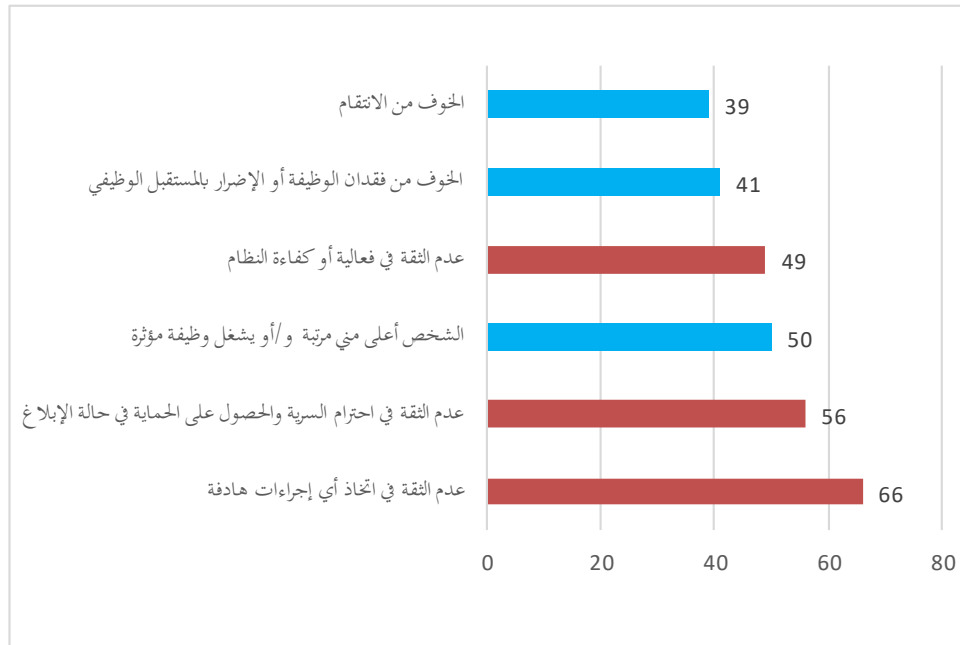
باء - الأسباب الرئيسية لعدم الإبلاغ

٢١١ - طُلب في الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين أن يقدم المجيبون الذين شهدوا حالات سوء سلوك/مخالفات وانتقام، الأسباب (سُمح بتقديم عدة أسباب) التي منعتهم من الإبلاغ عن حالات سوء السلوك/المخالفات (الشكل السابع) والانتقام (الشكل الثامن). ويمكن النظر في الأسباب الرئيسية المقدمة على أنها تنقسم إلى فئتين رئيسيتين لا تتعارض إحداها مع الأخرى - مخاوف/مخاطر شخصية مرتبطة بالإبلاغ (الخطوط الزرقاء في الشكلين)، وعدم الثقة في نظام التعامل مع التقارير (الخطوط البرتقالية في الشكلين).

٢١٢ - فالشخص الذي يفكر في الإبلاغ عن سوء سلوك/مخالفات سيقوم على الأرجح، أولاً وقبل كل شيء، بتقييم ما إذا كانت النظم والوظائف القائمة موثوقة وجديرة بالثقة قبل تقييم عوامل الخطر الشخصي. ومن المرجح أن تزداد المخاوف والمخاطر الشخصية إذا رأى الشخص أن نظم ووظائف التعامل مع الإبلاغ ضعيفة. والفرع التالي يقسم النقص في الإبلاغ حسب الفئات المذكورة أعلاه ويقدم تحليلاً وتوصيات للتخفيف من عوامل الخطر، ولتعزيز النظم والوظائف، والتشجيع على الإبلاغ.

الشكل السابع

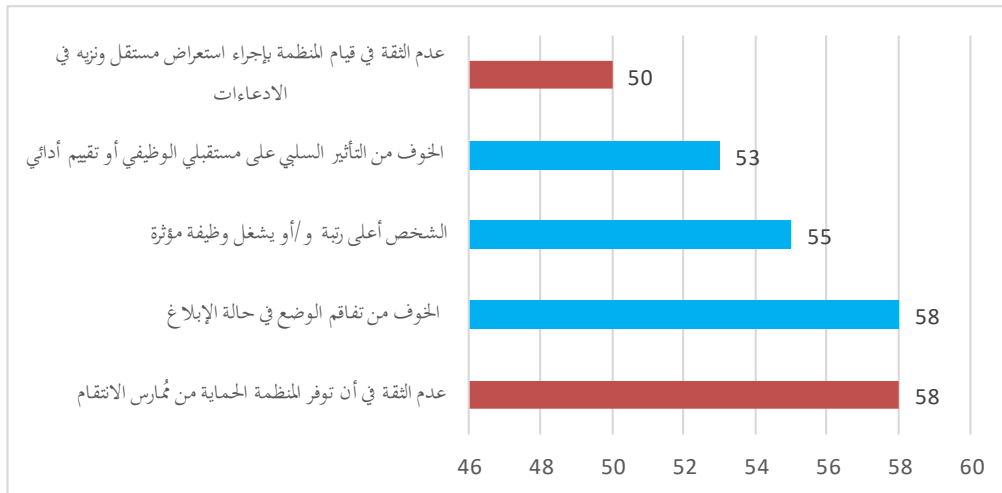
الأسباب الرئيسية التي ذكرها المجيبون لعدم الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات التي شهدوها (بالنسبة المئوية)



المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

ملاحظة: الخطوط الزرقاء تمثل المخاوف/المخاطر الشخصية. وتمثل الخطوط الحمراء انعدام الثقة في النظام.

الشكل الثامن
الأسباب الرئيسية التي ذكرها المجيبون لعدم الإبلاغ عن الانتقام الذي تعرّضوا له
(بالنسبة المئوية)



المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

ملاحظة: تمثل الخطوط الزرقاء المخاوف/المخاطر الشخصية. وتمثل الخطوط الحمراء انعدام الثقة في النظام.

جيم - النقص في الإبلاغ بسبب المخاوف/المخاطر الشخصية

٢١٣ - إن رغبة الشخص في حماية نفسه ومستقبله الوظيفي ومصدر رزقه هي عوامل رئيسية لاتخاذ القرار بعدم الإبلاغ، ولا سيما في حالات الانتقام، حيث تكون معدلات النقص في الإبلاغ أعلى بالنسبة لجميع الفئات. وينطوي الإبلاغ بشكل عام على مخاطر يرى الكثيرون بكل بساطة أنها عالية للغاية. وفي مقابلات جرت مع بعض الموظفين، أُشير إلى عدة حالات بارزة باعتبارها أسباباً لعدم الإبلاغ؛ وتمثل هذه الحالات "حكايات تحذيرية"، لأنها كثيراً ما انتهت باستقالة الموظفين أو عدم تجديد عقود عملهم. وقد أثّرت هذه الحالات كذلك في لقاءات مفتوحة للموظفين، ووردت في منشورات منظومة الأمم المتحدة المتعلقة بالموظفين، وتناولتها وسائل إعلام خارجية.

٢١٤ - وفي جميع الحالات المتعلقة بموظفين التي درستها وحدة التفتيش المشتركة، بصفة عامة، أعرب الموظفون عن اعتقادهم أن الإبلاغ مسألة تتعلق بالنزاهة الشخصية والمسؤولية المهنية، وأن من واجبهم الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات. ومع ذلك، ذكر معظم الموظفين أنهم سيجرون تقييماً للمخاطر الفردية قبل أن يقرروا الإبلاغ مرة أخرى أو نصح الآخرين بالإبلاغ. واستناداً إلى الردود على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين والحالات المتعلقة بموظفين التي جرى استعراضها، يتناول هذا الفرع ثلاثة من عوامل المخاطر الشخصية التي من شأنها أن تؤثر فيما إذا كان الموظف سيقدر الإبلاغ أم لا، وهي: ديناميات السلطة، والوضع الوظيفي، ومواطن الضعف المحددة بالنسبة للموظفين الميدانيين.

١ - المخاوف/المخاطر الشخصية: ديناميات السلطة

٢١٥ - إحدى الحالات التي يكون فيها مقدم الشكوى أشد تعرضاً للخطر هي الإبلاغ عن شخص أعلى منه مرتبة؛ وتبين الحالات المتعلقة بموظفين التي جرى استعراضها أنه كلما كان الشخص المتورط في الفعل المزعوم أعلى مرتبة في التسلسل الهرمي، أصبح مقدم الشكوى أكثر تعرضاً للخطر على ما يبدو. ومعظم الحالات المتعلقة بموظفين التي جرت دراستها كانت تتعلق بالإبلاغ عن شخص أعلى مرتبة من مقدم الشكوى، وكان من ضمنها شكوى واحدة فقط لم تكن تتعلق بالانتقام. واضطر أكثر من نصف مقدمي الشكاوى إلى ترك المنظمات التي كانوا يعملون بها أو أُهيمت عقود عملهم. وفي الحالات الثلاث المتعلقة بموظفين التي جرى استعراضها وكانت تتعلق بالإبلاغ عن شخص من المرتبة نفسها أو مرتبة أدنى، هناك مقدم شكوى واحد تعرض للانتقام خطير، واستمروا جميعهم في العمل مع منظماتهم.

٢١٦ - ويعتقد ٣٩,٦ في المائة فقط من المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين أن مستقبلهم المهني وعقود عملهم وأداءهم الوظيفي لن تتأثر سلباً إذا أبلغوا عن شخص أعلى مرتبة. وبذلك يبقى ٦٠,٤ في المائة من الموظفين الذين إما يعتقدون أن الإبلاغ عن موظف أعلى مرتبة يؤثر على مستقبلهم المهني وتقييم أدائهم أو أنهم غير متأكدين. وفي معظم الحالات المتعلقة بموظفين التي جرى استعراضها، ذكر مقدمو الشكاوى أنهم سيقومون حتماً بالإبلاغ مرة أخرى عن حالات سوء السلوك، بيد أنهم أدركوا في مرحلة متأخرة أنه كان عليهم (الطريقة الأمثل) تجاوز قنوات الإبلاغ التقليدية، وربما توصيل المسألة مباشرة إلى الشخص المأذون له باتخاذ إجراءات إزاء تلك المخالفات أو إبلاغ جهات خارجية (مثل وسائط الإعلام أو الدول الأعضاء).

٢١٧ - ولدى تقييم ديناميات السلطة، لا بد من ملاحظة التأثير السلبي غير المتناسب على السيدات. ومن بين المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، فإن غالبية الإناث اللاتي ادعين أنهن شهدن حالات سوء سلوك/مخالفات (٥١,٤ في المائة) امتنعن عن الإبلاغ. ومع ذلك، وعلى الرغم من تدني معدلات الإبلاغ بين السيدات، لكنهن يدعين تعرضهن للانتقام في أغلب الأحيان بسبب الإبلاغ مقارنة بالذكور المجيبين على الدراسة الاستقصائية. وهذا الأمر شكل مثار قلق للمفتشتين وينبغي أن تلاحظه الجهات التي تتلقى البلاغات، من أجل تعديل طريقة التدريب والتواصل.

٢ - المخاوف/المخاطر الشخصية: الوضع الوظيفي

٢١٨ - استناداً إلى الردود على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، فإن أعلى مستويات النقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات (٦٣,٢ في المائة) والانتقام (٦٧,٩ في المائة) يوجد إلى حد كبير بين فئات غير الموظفين، بمن فيهم الاستشاريون، والمتعاقدون، والمتدربون الداخليون، والموظفون المبتدئون من الفئة الفنية، ومتطوعو الأمم المتحدة. وعلى نطاق المنظومة، يُصنّف نحو ٤٥ في المائة من القوة العاملة في فئة غير الموظفين، ومن المرجح أن يرتفع هذا الرقم بسبب الميزنة واتجاهات التمويل^(٢). وأثبتت الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين صحة هذه الأرقام كذلك حسب أنواع العقود، لأن الذين قالوا إنهم يعملون بعقود مؤقتة ذكروا أيضاً أن من غير المرجح البتة أن يقوموا بالإبلاغ، وتبلغ نسبة الذين يشهدون حالات سوء سلوك أو انتقام دون التبليغ عنها ٦٠,٩ و ٦٧,٨، على التوالي.

٢١٩ - ومن حيث المخاطر الشخصية المتعلقة بأسباب المعيشة و/أو المستقبل المهني، فإن غير الموظفين عادة ما تكون عقود عملهم ووظائفهم مؤقتة ويكونون في أدنى الهيكل الوظيفي للمنظمة، إذا لوحظ وجودهم أصلاً. ويواجه غير الموظفين احتمال التعرض بصورة أكبر للانتقام المتمثل في عدم تجديد عقود عملهم وإدراجهم بالتالي في "القائمة السوداء" بالمقارنة مع نظرائهم الذين يكون وضعهم التعاقدية أكثر استقراراً. وفي أثناء المقابلات، أكد موظفون من جميع أنحاء المنظومة ضعف غير الموظفين، وأعربوا عن خشيتهم من أن يكون هؤلاء الأشخاص عرضة لحالات سوء السلوك/المخالفات ولكنهم لا يستطيعون الإبلاغ عنها أو لا يرغبون في ذلك.

٢٢٠ - وبالإضافة إلى ذلك، فإن أقل من نصف سياسات الحماية من الانتقام التي جرى استعراضها يوفر هذه الحماية لمختلف فئات غير الموظفين (انظر الفصل الثاني، مؤشر الممارسات الفضلى ٥-١)، ولا تشترط المنظمات على غير الموظفين إكمال التدريب المتعلق بالأخلاقيات، مما يجعلهم أقل معرفة بكيفية الإبلاغ وتكون لديهم موارد أقل لحماية أنفسهم من الانتقام. وترى المفتشتان أن المنظمات التي لديها فئات من غير الموظفين ينبغي أن تسعى إلى توفير المعلومات لهؤلاء الأشخاص وأن تتيح لهم الوصول إلى التدريب في مجال الأخلاقيات، وينبغي أن تنظر في تنقيح سياسات الحماية من الانتقام لتشمل غير الموظفين، إن لم يكن ذلك قد تم بالفعل.

الإطار ٣

أوجه الضعف المحددة بالنسبة للموظفين الميدانيين

وفقاً للبيانات التي جمعت عن طريق الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، فإن ٥٢ في المائة من الموظفين الميدانيين الجيبين ادعوا أنهم شهدوا حالات سوء سلوك/مخالفات وأبلغوا عنها، وذكر ٤٠ في المائة كذلك أنهم تعرضوا لأفعال انتقام وأبلغوا عنها. ويتعرض الموظفون الميدانيون لأوجه ضعف محددة نتيجة عملهم في مواقع نائية، ومكاتب صغيرة و/أو في أوضاع تتسم بارتفاع مستوى الإجهاد بصورة خاصة مثل مناطق النزاع أو ما بعد النزاع. والحالات الـ ١٧ المتعلقة بموظفين التي استعرضتها وحدة التفتيش المشتركة كان أقل من نصفها بقليل من مكاتب ميدانية، وتعلق معظمها بموظفين وطنيين. وتحدث جميع المعنيين بتلك الحالات عن تحديات تتعلق بالحفاظ على السرية حيث يوفر العمل في مكتب صغير قدراً محدوداً من الخصوصية، وهناك تحديات مواجهة ديناميات السلطة، ومحدودية الوصول إلى المعلومات والموارد اللازمة للإبلاغ. وفي واقع الأمر، فإن غالبية الموظفين المعنيين بالحالات الواردة من الميدان تحدثوا عن وجود ثغرة في السرية عرضتهم للانتقام أو أدت إلى مفاقمة تأثيره.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الموظفين الميدانيين قد لا يحصلون دائماً على نفس المعلومات أو مستوى الاتصالات المتعلقة بالمواضيع ذات الصلة بالأخلاقيات التي تكون متاحة لنظرائهم في المقر، ومن ثم، فهم لا يعلمون بالضرورة ما ينبغي الإبلاغ عنه أو الجهة التي يوجه إليها الإبلاغ أو الموارد التي قد تكون متاحة لدعمهم، وكان هذا الأمر أكثر وضوحاً في الحالات المتعلقة بموظفين التي جرى استعراضها من الميدان وكانت تتعلق برؤساء مكاتب. ففي هذه الحالات، قام الموظفون، دون الكشف عن هوياتهم، بإبلاغ كيان للرقابة أو مكتب إقليمي و/أو موظف آخر تابع لمنظومة الأمم المتحدة يعمل ضمن الفريق القطري. وفي معظم الحالات، كان لا بد من تدخل أشخاص آخرين لمساعدة الموظفين الميدانيين في الإبلاغ. وعندما حدث انتقام، ذكر معظمهم أنهم لم يحصلوا على الدعم اللازم لإتمام عملية الإبلاغ عنه. وتقرح المفتشتان أن

تستحدث المنظمات التي لديها مكاتب ميدانية أدوات محددة للاتصال ولتوعية الموظفين الميدانيين بجميع لغات العمل التي تستخدمها، بما يتسق مع التوصية ٥ الواردة في الفصل الرابع.

وفي ظروف معيّنة، مثل تلك المبينة أعلاه، ينبغي وضع أحكام تمكّن الموظفين من إبلاغ قيادة منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري عن سوء السلوك/المخالفات، حتى إذا كان شاغل الوظيفة من منظمة أخرى - خاصة بالنسبة للدعوات الموجهة ضد كبار الموظفين. وفي بعض الحالات، اضطلع المنسقون المقيمون للأمم المتحدة طواعية بدور داعم. ومع ذلك، لا توجد إجراءات أو بروتوكولات رسمية تمكن المنسقين المقيمين من الوصول إلى آليات المساءلة الخاصة بالوكالات من أجل الإبلاغ عن حالات سوء السلوك/المخالفات التي تقع من موظفي وكالات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

تحت المفتشتان الأمين العام على وضع إجراءات تمكّن الموظفين الميدانيين من إبلاغ كبار موظفي منظومة الأمم المتحدة في البلد عن الادعاءات، ودعم هذه الإجراءات بتوفير التدريب اللازم لتمكين كبار المسؤولين من الاستجابة على النحو الملائم، بهدف تيسير التعامل السليم معها وضمان السرية والحماية من الانتقام.

٣- الآليات الممكنة لتقليل المخاوف/المخاطر الشخصية: خيارات الإبلاغ دون الكشف عن الهوية

٢٢١- تشير نتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين إلى أنه عند الموازنة بين الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والمخاوف الشخصية من الانتقام الذي قد يؤدي إلى فقدان الوظيفة أو الحصول على تقييم ضعيف للأداء أو الإضرار بالمستقبل المهني، فإن الأغلبية تختار عدم الإبلاغ. وهذا يعني أن المنظمات تواجه خطراً إضافياً يتمثل في تصرف الموظفين دون خوف من العقاب في منظمة لا يُبلغ فيها عن حالات سوء السلوك أو المخالفات الجسيمة، مما يشجع بشكل أكبر على وقوع حالات سوء سلوك ويلحق الضرر بسمعة المنظمة. وهناك قليل من الممارسات الفضلى داخل المنظومة وخارجها من شأنها أن توفر المزيد من الحماية والدعم لجميع الموظفين، وبخاصة من هم أكثر عرضة للانتقام.

٢٢٢- ومثلما ورد في الفصل الثاني، فإن الإبلاغ دون الكشف عن الهوية يعد من الممارسات الفضلى (انظر مؤشر الممارسات الفضلى ١-٣) ويمكن أن يوفر الحماية للأشخاص الأكثر تعرضاً لخطر الانتقام. والإبلاغ دون الكشف عن الهوية هو قدرة الفرد على الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات دون الحاجة إلى الإفصاح عن هويته، أي أن المنظمة تقبل تلقي البلاغ عن سوء السلوك دون ربطه بهوية مقدم الشكوى. وفي الوقت الحاضر، تقبل معظم المنظمات (باستثناء الاتحاد الدولي للاتصالات والمنظمة البحرية الدولية) تلقي البلاغات عن سوء السلوك/المخالفات دون الكشف عن هوية مقدميها، وهناك خمس منظمات (هيئة الأمم المتحدة للمرأة، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز) لديها متعاقدون خارجيون يقدمون خدمات تدعم الإبلاغ عن المخالفات دون الكشف عن الهوية. أما الإبلاغ عن الانتقام دون الكشف عن الهوية فقد لا يكون ممكناً في معظم حالات الحماية من الانتقام، لأن هذه الحالات عادة ما تتطلب تحديد النشاط المشمول بالحماية، ومن الصعب على أي منظمة توفير الحماية لمقدم شكوى لم تُكشف هويته.

٢٢٣- ومن بين المنظمات الأخرى، يستخدم كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي جهات متعاقدة خارجية تقوم بتشغيل خطوط ساخنة للإبلاغ عن التجاوزات لتلقي البلاغات عن سوء السلوك والمخالفات دون الكشف عن هوية المبلغ. وزاد عدد المحادثات الهاتفية عبر الخط الساخن الخاص بصندوق النقد الدولي بنسبة ٢٠ في المائة خلال الفترة من عام ٢٠١٥ إلى عام ٢٠١٦، وكانت أكثر الشكاوى شيوعاً تتعلق بعمليات احتيال عبر البريد الإلكتروني (تتعلق بأشخاص ينتحلون صفة موظفين في صندوق النقد الدولي). وقد دفع هذا النوع من النشاط صندوق النقد الدولي إلى إجراء تحليل مخاطر يتعلق بالكيفية المثلى لمواجهة هذه الحيل.

٢٢٤- وهناك عدد من المنظمات المشاركة التي لديها آليات مماثلة. فخط الاتصال الهاتفي المباشر بشأن النزاهة الخاص بمنظمة الصحة العالمية، الذي يعتبر برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز من الشركاء المتعاقدين فيه، يوفر آلية للإبلاغ بطريقة آمنة ومستقلة عن أي مخاوف بشأن قضايا تتعلق بمنظمة الصحة العالمية. وهذا الخط الساخن عبارة عن خدمة تقدم عن طريق التعاقد الخارجي تديرها شركة محترفة اختارتها منظمة الصحة العالمية من خلال عملية تنافسية. والعقد المبرم مع الجهة المقدمة لهذه الخدمة يحظر على وجه التحديد اطلاع منظمة الصحة العالمية على هوية مقدم الشكاوى دون الحصول على إذن منه، وهي تقبل تلقي البلاغات دون الإفصاح عن الهوية. ويمكن الإبلاغ عن طريق ثلاث قنوات: عن طريق الهاتف، وعبر البريد الإلكتروني، وعن طريق تعبئة استمارة على الإنترنت. وتعاقد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع شركة خاصة توفر مشغلين للخط على مدار الساعة، ويمكن للأشخاص الإبلاغ باستخدام أكثر من ١٠٠ لغة (يتولى مترجمون شفويون عبر الهاتف ترجمة الشكاوى إلى لغات العمل ذات الصلة وتقديم نسخة مكتوبة إلى مكتب الرقابة). وهناك خط ساخن منفصل يديره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لفائدة هيئة الأمم المتحدة للمرأة.

٢٢٥- ومن المهم ملاحظة أن الاستعانة بمصادر خارجية لتوفير خدمة الإبلاغ دون الكشف عن الهوية لا يعد شرطاً أساسياً لضمان المساءلة والفعالية في تأدية هذه الوظيفة. وفي الواقع، قد تكون الاستعانة بمصادر خارجية بالنسبة للمنظمات الصغيرة باهظة التكلفة. ومع ذلك، فمن الضروري التأكد من أن الآليات القائمة المتعلقة بالإبلاغ دون الكشف عن الهوية تعمل بطريقة فعالة تشجع على الإبلاغ عن سوء السلوك/ المخالفات، وأن يتم الترويج لها بغية التشجيع على الاستفادة منها، وأن تتم طمأننة الموظفين بأن البلاغات لن تكشف عن هوياتهم. ومن المهم أيضاً وجود قنوات وآليات واضحة لمثل هذا الإبلاغ وجعل الموظفين، وغير الموظفين، ومقدمي الخدمات، والمستفيدين من الأنشطة الإنمائية، على علم بها.

٢٢٦- وهناك أربع منظمات فقط (المنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الطيران المدني الدولي) لا توفر قنوات وآليات متعددة (مثل بوابات على شبكة الإنترنت الداخلية والخارجية، أو خطوط هاتفية ساخنة، أو استمارات وأرقام فاكس) للإبلاغ دون الكشف عن الهوية. وفي حين أفادت العديد من المنظمات المشاركة بأن لديها قنوات وآليات متعددة للإبلاغ دون الكشف عن الهوية، فإن العديد من هذه المنظمات لم تُدرج الخيار في سياساتها أو لم تطلع جميع الموظفين ومقدمي الخدمات و/أو المستفيدين على هذه الخيارات بصورة فعالة.

٢٢٧ - وتعد آليات الإبلاغ دون الكشف عن الهوية من الممارسات الفضلى، وينبغي إنشاؤها وإدراجها في السياسات العامة مع إتاحة قنوات وبرتوكولات محددة للاستفادة منها. وينبغي أن يُبلّغ بها الموظفون وغير الموظفين ومقدمو الخدمات والمستفيدون من أجل التشجيع على الإبلاغ وتقليل مخاطر الانتقام بالنسبة للأشخاص الذين قد لا يبلغون لولا ذلك.

٢٢٨ - ويتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية فعالية نظام حماية المبلغين عن المخالفات عن طريق توسيع نطاق توافر آليات وقنوات الإبلاغ دون الكشف عن الهوية.

التوصية ٨

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بأن يكفلوا، بحلول عام ٢٠٢٠، أن تكون قنوات الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات دون الكشف عن الهوية: (أ) اكتمل إنشاؤها وأصبحت عاملة؛ (ب) متاحة بجميع لغات العمل في المنظمة؛ (ج) في متناول جميع الموظفين ومقدمي الخدمات والمستفيدين؛ (د) مدرجة في سياساتها ذات الصلة؛ (هـ) منشورة على نطاق.

دال - النقص في الإبلاغ بسبب عدم الثقة في النظم والوظائف والعمليات

٢٢٩ - وفقاً للبيانات التي جمعت خلال الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين وتم تلخيصها في الشكلين السابع والثامن فيما يتعلق بأسباب عدم الإبلاغ التي ذكرها مجيبون قالوا إنهم شهدوا حالات سوء سلوك/مخالفات و/أو انتقام، فإن ٥٥,٥ في المائة من العوامل المذكورة كانت تتعلق بعدم ثقة المجيب في فعالية تعامل النظم والسلطات في منظمته مع مثل هذه الحالات. ويُقارن ذلك بنسبة ٤٩,٠ في المائة من المجيبين الذين عزوا عدم الإبلاغ إلى عوامل متعلقة بالمخاطر الشخصية. ومثلما ورد آنفاً، فإن هذه العوامل غير متعارضة. وسيظل النقص في الإبلاغ مصدر قلق رئيسياً في جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إذا لم تتوفر الثقة بالنظم والسلطات القائمة لمعالجة الشكاوى وحماية المبلغين عن المخالفات. أما أولئك الذين يلتزمون حقاً بتقديم البلاغات ولكنهم لا يثقون في النظم القائمة داخل منظماتهم، فقد يسعون إلى تبليغ جهات خارجية، مما يدل على إخفاق على الصعيد الداخلي.

٢٣٠ - ومن بين المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، أعرب ٥١,٤ في المائة فقط عن ثقتهم (جزئياً أو كلياً) بالعمليات والإجراءات المعمول بها في منظماتهم للتعامل بفعالية مع مزاعم سوء السلوك/المخالفات، وانخفضت هذه النسبة إلى ٣٥ و ٤٠ في المائة بالنسبة للمجيبين من المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم، على التوالي، وإلى ٤٣,٥ في المائة بين السيدات. وكانت معدلات الثقة أقل من ذلك فيما يتعلق بالانتقام، حيث ذكر ٤٧,٥ في المائة فقط من المجيبين أن لديهم الثقة في أن العمليات والإجراءات المعمول بها في منظماتهم توفر لهم الحماية من الانتقام إذا أبلغوا عن حالات سوء السلوك/المخالفات، وانخفضت النسبة إلى ٣٤ و ٣٦ في المائة بالنسبة للمجيبين من المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم، على التوالي، وإلى ٣٩,٥ في المائة بين السيدات.

٢٣١ - وتبين المقابلات التي جرت مع موظفين وخبراء، وكذلك البيانات النوعية المستقاة من الحالات المتعلقة بالموظفين التي جرى استعراضها، أن زيادة ثقة الموظفين في النظم والوظائف

المرتبطة بالإبلاغ تتطلب بذل جهود شاملة ومتضافرة والتزاماً قوياً من جانب القادة ومجالس الإدارة. وينبغي أن تركز الجهود على الآتي: وضع أطر مساءلة شاملة تتضمن تعاريف واضحة بشأن استقلالية الوظائف الرئيسية من الناحيتين الهيكلية والعملية؛ والالتزام بالشفافية فيما يتعلق بالنتائج؛ ووجود قيادة فعالة تشجع على الإبلاغ وتحمي المبلغين، أي بعبارة أخرى إرساء "القدوة الحسنة على مستوى القيادة".

١ - الاستقلالية في العمل بوصفها مسألة بنيوية

٢٣٢ - مثلما ورد في الفصل الثالث، فإن استقلال الوظائف المرتبطة بالإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام، والتحقيقات وتوفير الحماية من الانتقام وتوفير الدعم والوساطة غير الرسمية (أي تحديداً مكتب الأخلاقيات، ومكتب الرقابة وأمين المظالم)، تكتسي أهمية حاسمة لوجود إطار موثوق للمساءلة. فلا يكفي فقط إعلان أن وظيفة ما في المنظمة "مستقلة"، مثلما هو الحال في بعض المنظمات التي لديها وظائف معنية بالمساءلة. ولكن يجب أن تكون الوظيفة مهياً هيكلياً وعملياً لكي تكون مستقلة، تمشياً مع التعريف المشار إليه في الفصل الثالث، ويجب أن تكون قيودها وحدودها مفهومة تماماً وموضع احترام من جانب الإدارة والقيادة.

٢٣٣ - وفي الحالات الـ ١٧ المتعلقة بموظفين التي جرى استعراضها، وخلال العديد من المقابلات مع الموظفين، غالباً ما ذُكر أن الافتقار الحقيقي أو المفترض إلى الاستقلال هو السبب الرئيسي الذي يمنع الموظفين من الإبلاغ أو يشيهم عن الإبلاغ مرة أخرى. وكثيراً ما أثار الموظفون حقيقة مفادها أن مكتب الأخلاقيات ومكتب المراقبة وأمين المظالم تقدم تقاريرها، في معظم المنظمات، إلى رئيس المنظمة، وبالتالي فإن هذه الوظائف قد تتأثر بالعوامل السياسية ويمكن أن تتعرض للخطر بشكل خاص إذا كان الادعاء حاداً للحياء و/أو يتعلق بأشخاص على مستوى الإدارة العليا. ومن الناحية المثالية، ينبغي للقادة فهم واحترام أدوار ومسؤوليات هذه الوظائف بشكل تام، ونقل هذه التوقعات نفسها إلى غيرهم من كبار الموظفين وأعضاء مجالس الإدارة، الذين ينبغي لهم أن يعززوا استقلالية هذه الوظائف وأن يوفرُوا رقابة إضافية.

٢٣٤ - وأعربت المفتشتان عن الشعور بالقلق إزاء عدد الأمثلة المقدمة أثناء المقابلات مع الموظفين ولدى استعراض الحالات الـ ١٧ المتعلقة بموظفين، بشأن تقويض الاستقلال في العمل أو تجاهله و/أو التأثير عليه من جانب كبار المديرين في محاولة لتجنب المساءلة و/أو تخفيف الإضرار بالسمعة. وكانت الأمثلة تتعلق بشكل دائم تقريباً بادعاءات ضد الإدارة العليا. وفي حالة واحدة محددة جرى استعراضها من الحالات المتعلقة بموظفين، هدد الرئيس التنفيذي الموظف بعدم تجديد عقد عمله إذا لم يسقط دعوى كان من شأنها أن تضر بشكل خاص بسمعة المنظمة. وفي حالة أخرى، تعرض الموظف لضغوط من أجل الكشف عن مصادر سرية للادعاءات حتى يتمكن الرئيس التنفيذي للمنظمة من التعامل مع الادعاءات بشكل مباشر بصورة أكبر.

٢٣٥ - ومثلما ورد في الفصل الثالث، فإن ضمان استقلالية عمل هذه الوظائف وفقاً لأفضل الممارسات والمعايير المهنية الراسخة ينبغي أن يحظى بأولوية عالية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. فيجب أن يكون لمجالس الإدارة قنوات واضحة للتواصل المباشر مع الموظفين وبرتوكولات للحد من تضارب المصالح والتعامل مع الادعاءات المقدمة ضد رئيس المنظمة.

٢٣٦- وبالإضافة إلى تقديم التوصية ٤ في الفصل الثالث، تشدد المفتشتان على ضرورة أن تستعرض مجالس الإدارة مؤشرات استقلال هذه الوظائف وأن تحمل الرؤساء التنفيذيين المسؤولية عن ضمان هذا الاستقلال. ويجب أيضاً على الرؤساء التنفيذيين تحديد شروط ملزمة بتقديم تقارير سنوية عن هذه الوظائف وتعيين قنوات أو آليات مناسبة للتعامل مع الادعاءات المقدمة ضدها وغير ذلك من قضايا تضارب المصالح ذات الصلة التي قد تؤثر على استقلالية عملها.

٢- الحاجة إلى الشفافية الكافية لإزاء الحالات والنتائج للمساعدة على بناء الثقة في المنظومة

٢٣٧- أشار المحييون على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين إلى أن العامل الأول (ذكره ٦٦ في المائة من المحييين) المرتبط بعدم الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات هو عدم الثقة في قيام المنظمة باتخاذ إجراءات مجدية. وذلك يشير على الأرجح إلى حالة انفصام بين الإبلاغ عن الادعاءات واتخاذ إجراءات لوقف سوء السلوك/المخالفات و/أو معاقبة الجناة. ويتطابق ذلك أيضاً مع المعلومات التي تم جمعها عن طريق مقابلات أجريت على نطاق المنظومة ذكر فيها بعض موظفي الأخلاقيات أن السبب الرئيسي لعدم قيام الموظفين بالإبلاغ هو تصورهم بأنه لن يحدث أي شيء، أي أنهم تصوروا المخاطر فقط دون الفوائد.

٢٣٨- وعندما سُئل الموظفون الذين جرت معهم المقابلات عن الكيفية التي يمكن بها تحسين المساءلة والنزاهة، أشار الكثيرون إلى الحاجة إلى مزيد من الشفافية فيما يتعلق بنتائج الحالات، وتحديدًا تسليط الضوء على الادعاءات والاستنتاجات والنتائج، بما في ذلك أي إجراءات إدارية يتم اتخاذها. وأفاد بعض الموظفين بانتشار الشائعات والأقاويل بشأن الحالات، التي عادة ما تكون غير دقيقة، وقالوا إن نشر المعلومات الحقيقية عن الحالات من شأنه أن يؤدي في الوقت نفسه إلى تعزيز إطار المساءلة في المنظمة، والعمل كرادع عن طريق الإعلان عن الإجراءات الإدارية التي اتخذت بحق الموظفين الذين ثبت أنهم انتهكوا القواعد. وأشار أحد مكاتب الرقابة إلى أنه اتخذ حديثاً سياسة نشر أنشطته علناً: "تم للمرة الأولى نشر قائمة تتضمن الجزاءات التي فُرضت خلال فترة السنتين الماضية ... وقد أرسل ذلك رسالة قوية إلى الموظفين مفادها أن من يخطئ سيواجه العواقب".

٢٣٩- إن نشر نتائج التحقيقات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام هو من أفضل الممارسات، سواء أكان في القطاع الخاص أو المؤسسات العامة في معظم الدول الأعضاء. وهذه التقارير التي تنشر علناً تحذف منها معلومات محددة من أجل حماية السرية فيما يتعلق بالأشخاص موضوع التحقيق وأصحاب الشكاوى على حد سواء، وهي مفصلة وشاملة بما يوفر معلومات كافية عن استجابة المنظمات للادعاءات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات، من أجل ضمان الالتزام إلى أقصى حد ممكن بتحقيق الشفافية والمساءلة.

٢٤٠- وتقوم بعض المنظمات المشاركة بإعداد تقارير قوية تنشر علناً ولكنها متباينة من حيث محتواها وجدواها. وينشر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقريراً سنوياً عن التدابير التأديبية والإجراءات الأخرى المتخذة خلال السنة السابقة. وهذا التقرير شامل لحد بعيد ويتناول حصراً التحقيقات التي جرت بشأن حالات تنطوي على ادعاءات ضد موظفين (تابعين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والوكالات والكيانات الأخرى العاملة بموجب كتب تعيين من برنامج الأمم

المتحدة الإنمائي). ويتضمن التقرير إحصاءات للحالات وتفاصيل عن طبيعة سوء السلوك والإجراءات المتخذة لاحقاً، ويشمل النتائج التي أفضت إليها هذه الحالات.

٢٤١ - وينشر مكتب اليونيسيف للمراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات تقريراً سنوياً يقدم إلى المجلس التنفيذي. ويتضمن عدد التحقيقات التي جرت وتصنيفاً للحالات. ويتضمن التقرير أيضاً إحصاءات عن الفصل في القضايا وأنواع النتائج التي انتهت إليها، فضلاً عن الأثر المالي للتحقيقات. ويتضمن التقرير التدابير التأديبية والإجراءات المتخذة، ولكنها تُدرج كمعلومات إحصائية دون الإشارة إلى أنواع سوء السلوك أو المخالفات أو أي تفاصيل محددة بشأن الحالات.

٢٤٢ - وينشر مكتب خدمات الرقابة الداخلية (الأمانة العامة للأمم المتحدة)، في التقرير السنوي عن أنشطته، إحصاءات بشأن مختلف التحقيقات التي أُجريت، بما في ذلك الحالات المتعلقة بنشاط إجرامي، والتحقيقات المالية، وحالات الغش أو الغش المفترض، وإساءة استخدام المنصب أو الوظيفة، والمسائل المتعلقة بالموظفين والمشتريات، ومسائل التوظيف، وقضايا الانتقام والاستغلال والاعتداء الجنسيين. ويتضمن التقرير أيضاً تفاصيل عن حالات محددة، بما في ذلك تحديد المستوى المهني للموظفين المتورطين، وتفاصيل عن سوء السلوك أو الأنشطة غير القانونية، وطبيعة التحقيقات التي أُجريت والنتائج النهائية للقضية. وهذه المعلومات مهمة، لأنها تسلط الضوء على التدابير الفعالة التي تتخذها المنظمة لمواجهة تفشي الإفلات من العقاب والعمل بشكل استباقي على إيجاد ثقافة تشجع على الإبلاغ عن سوء السلوك. وتقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية يشكل خطوة هامة نحو تعزيز الهيكلية للمساءلة والشفافية، بيد أن تفاصيل هذه الحالات ليست متاحة بصورة تامة للموظفين، لأنها تكون مطمورة في تقرير ضخم.

٢٤٣ - ومن أجل زيادة المساءلة والشفافية، فإن صدور تقرير منفصل يمكن الوصول إليه وتعميمه على الموظفين ونشره علناً في الوقت ذاته من شأنه أن يكفل اطلاع الموظفين على مختلف حالات سوء السلوك وما تلى ذلك من إجراءات من جانب المنظمة. وذلك لا يعطي الموظفين فكرة واضحة عما يمكن أن يتوقعوه من عملية التحقيق فحسب، بل قد يشجعهم أيضاً على الإبلاغ في المستقبل بعد مشاهدة دليل ملموس على نتائج الإبلاغ. ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز الفعالية والمساءلة في تحقيق العدالة الداخلية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٩

بحلول نهاية عام ٢٠١٩، سيتعين على الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ضمان إعداد تقرير سنوي يُنشر علناً، مع إيلاء الاعتبار الواجب للسرية، بشأن سوء السلوك/المخالفات والانتقام. وينبغي أن يتضمن التقرير على وجه التحديد الادعاءات والاستنتاجات والنتائج، بما في ذلك الإجراءات الإدارية المتخذة.

هاء - المسائل البنوية في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم

٢٤٤ - وفقاً للبيانات التي جمعت أثناء الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، والمقابلات التي جرت مع موظفين على نطاق المنظومة، والاستعراضات المتعلقة بـ ١٧ حالة متعلقة بموظفين، فإن النقص في الإبلاغ في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم يعدّ مصدر قلق بشكل خاص. ومقارنة بالموظفين العاملين في منظمات كبيرة، فإن المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين من منظمات صغيرة ومتوسطة الحجم الذين يدعون أنهم شهدوا حالات سوء سلوك/مخالفات وانتقام يبلغون عنها بنسبة متدنية بشكل ملحوظ (انظر الجدول ١٣). كما يشير المجيبون على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين من منظمات صغيرة ومتوسطة الحجم إلى أنهم أقل إلماماً بسياسات وإجراءات منظماتهم بشأن الإبلاغ عن المخالفات مقارنة بالموظفين العاملين في منظمات كبيرة (بنسبة ١٣ و ١٤ في المائة، على التوالي). وبالإضافة إلى ذلك، يرى المجيبون أن معايير قواعد السلوك المقررة تُراعى بمزيد من الجدية في المنظمات الكبيرة بالمقارنة مع المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم، بفارق يتراوح من ١٠ إلى ١٦ في المائة، على التوالي.

الجدول رقم ١٣

النقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام حسب حجم المنظمة (النسبة المئوية لغير المبلغين)

حجم المنظمة المشاركة	النقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات	النقص في الإبلاغ عن الانتقام
متوسطة	٦٠,٧	٦٤,٨
صغيرة	٥٨,٨	٦٤,٣
كبيرة	٤٩,٨	٥٨,٤

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

٢٤٥ - وعموماً، يتوفر للمنظمات الكبيرة المزيد من التمويل للتوظيف وتوفير الخدمات من أجل دعم الإبلاغ، وعادة ما تخضع للمزيد من المراقبة الخارجية من جانب وسائط الإعلام والدول الأعضاء. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المنظمات الكبيرة أكثر تطوراً من حيث السياسات والممارسات من نظيراتها الصغيرة والمتوسطة الحجم. وقد أنشئ مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمانة العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٩٤، وتم إنشاء لجان التدقيق الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف في أواخر تسعينيات القرن الماضي. وقد وضعت الأمانة العامة للأمم المتحدة والصناديق والبرامج التابعة لها الكثير من السياسات المتعلقة بالحماية من الانتقام والوظائف الداعمة عقب فضيحة النفط مقابل الغذاء في عام ٢٠٠٥، فتم إنشاء مكتب الأخلاقيات التابع للأمانة العامة في عام ٢٠٠٦، ومكاتب الأخلاقيات الخاصة بكل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسيف في عام ٢٠٠٧، ومكتب الأخلاقيات الخاص ببرنامج الأغذية العالمي في عام ٢٠٠٨.

٢٤٦- وفي الفترة بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٣، أنشأت معظم المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم مكاتب أخلاقيات ووضعت سياسات للحماية من الانتقام، وكان الدافع يعود بشكل جزئي على الأرجح إلى اثنتين من القضايا البارزة في محكمة الأمم المتحدة للمنازعات^(٣). وهذا الافتقار إلى الخبرة في تنفيذ السياسات والإجراءات المتعلقة بالحماية من الانتقام يتضح أيضاً في قضايا معروضة على المحكمة تتعلق بحالات انتقام في منظمات صغيرة ومتوسطة الحجم، والتي خسرت ٧٧ في المائة (١٠ من كل ١٣) من القضايا المتعلقة بالانتقام (انظر المرفق الخامس)، مقارنة بخسارة ٤٤ في المائة من القضايا بالنسبة للمنظمات الكبيرة. وهناك ثلاث قضايا فقط متعلقة بالانتقام في المنظمات الصغيرة، تم البت في واحدة منها لصالح مقدم الشكوى.

٢٤٧- وبالإضافة إلى معدلات النقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وحدوث الانتقام فيها بصورة أكبر بالمقارنة مع المنظمات الكبيرة وفقاً للاستقصاء العالمي للموظفين، فإن الرضا إزاء كيفية تعامل الموظفين الرئيسيين مع الحالات يتباين أيضاً بشكل كبير. ومثلما يوضح الجدول ١٤، فإن الردود على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين التي ذكر فيها موظفون أنهم أبلغوا عن حالات سوء سلوك و/أو مخالفات و/أو انتقام تبين أن الاستياء العام في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم فيما يتعلق بكيفية معالجة القضايا أعلى بنسبة ٨ إلى ١٤ في المائة مما هو عليه في المنظمات الكبيرة. وكانت مستويات الاستياء الأعلى تتعلق بمعالجة مكاتب الموارد البشرية في المنظمات الصغيرة للبلاغات المتعلقة بالانتقام (٨٠,٨ في المائة)، ومعالجة الإدارة المتوسطة في المنظمات المتوسطة الحجم للبلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات (٦٥,٢ في المائة).

الجدول رقم ١٤

تباين معدلات الرضا إزاء معالجة حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام، مصنفة حسب حجم المنظمة

الكيان	منظمات صغيرة	منظمات متوسطة	منظمات كبيرة	الفرق بين المنظمات الكبيرة والمنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم
النسبة المئوية لغير الراضين إزاء معالجة البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات				
مكتب الرقابة	٥٨,١	٣٩,٦	٤٠,٣	-٠,٧ إلى ١٧,٨
المشرف	٥٦,١	٥٢,٠	٣٧,٢	١٤,٨ إلى ١٨,٩
الإدارة المتوسطة	٦١,٨	٦٥,٢	٥٢,٥	٩,٣ إلى ١٢,٧
الموارد البشرية	٥٩,٠	٥٧,١	٥٠,٨	٦,٣ إلى ٨,٢
متوسط معالجة حالات سلوك التقارير	٥٨,٧	٥٣,٥	٤٥,٢	٨,٣ إلى ١٣,٥
النسبة المئوية لعدم الرضا إزاء معالجة البلاغات المتعلقة بالانتقام				
الموارد البشرية	٨٠,٨	٧٣,٥	٥٨,٠	١٥,٥ إلى ٢٢,٨
مكتب الرقابة	٦٦,٧	٦٠,٠	٥٦,٦	٣,٤ إلى ١٠,١
مكتب الأخلاقيات	٧٣,٣	٦٣,٠	٥٥,١	٧,٩ إلى ١٨,٢
المشرف المباشر	٦٠,٠	٥١,١	٤١,٢	٩,٩ إلى ١٨,٨
الإدارة المتوسطة	٦٦,٧	٧٠,٦	٦٦,٣	٤,٣ إلى ٠,٤
متوسط معالجة حالات الانتقام	٦٩,٥	٦٣,٦	٥٥,٤	٨,٢ إلى ١٤,١

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

٢٤٨ - ويشكّل التسلسل الهرمي الرأسي الواضح في العديد من هذه المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم أحد العوامل الأخرى التي يمكن أن تسهم في التفاوتات المتعلقة بالإبلاغ ومستويات الرضا التي يَبْنِيها الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، بالمقارنة مع المنظمات الكبيرة. وتبيّن العديد من المقابلات مع الموظفين والحالات الـ ١٧ المتعلقة بموظفين التي جرى استعراضها أن الرؤساء التنفيذيين في هذه المنظمات غالباً ما يتدخلون في مرحلة مبكرة جداً من الإبلاغ في محاولة لتسوية القضايا. وفي المنظمات الكبيرة، يتولى اختصاصيون التعامل مع البلاغات ومعالجة الحالات، وفي أغلب الأحيان، نادراً ما يتدخل رئيس المنظمة، حيث إن التوصيات والقرارات الإدارية تتخذها جهة مفوّضة تكون على مستوى واحد أو مستويين دون الرئيس التنفيذي.

٢٤٩ - ومن خلال المقابلات مع الموظفين، اطّلعنا وحدة التفتيش المشتركة على حالات في منظمات صغيرة ومتوسطة الحجم تدخل فيها المدير التنفيذي لوقف استمرار النظر في بلاغ ما، في محاولة واضحة للتوسط قبل اكتمال التحقيق أو من أجل القيام بنفسه بإجراء تحقيق لتقصي الحقائق. وفي بعض الحالات، يبدو الأمر بمثابة "سلوك استباقي" لحل مشكلة ما قبل أن تتفاقم. وفي حالات أخرى، كان يبدو أن اتخاذ مثل هذا الإجراء من جانب الرئيس التنفيذي هدفه تجنب إلحاق الضرر بسمعة المنظمة و/أو حماية واحد من كبار المديرين.

٢٥٠ - وهناك القليل من الحالات التي علمت فيها المفتشتان بتدخل من جانب مجلس الإدارة؛ وهي حالات كانت تتعلق عادة بادعاءات ضد الرئيس التنفيذي أو نائب الرئيس أو رئيس مكتب الرقابة. وفي حالات أخرى كانت تتعلق بهذه المناصب أو بمسؤول شؤون الأخلاقيات، لم يُستشر مجلس الإدارة ولم يتدخل، فتعرض أصحاب الشكاوى للانتقام. وفي ثلاثة أرباع الحالات المتعلقة بموظفين التي جرى استعراضها في منظمات صغيرة ومتوسطة الحجم، ترك الموظفون العمل لدى منظماتهم، وكانت جميع حالات ترك الوظيفة تعزى إلى قيام هؤلاء الموظفين بالإبلاغ. وفي نصف هذه الحالات، وقع انتهاك للسرية تسبب في حدوث الانتقام أو جعله أسوأ إلى حد كبير.

٢٥١ - وبشكل عام، فإن المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم لديها القليل من الخبرة في تنفيذ السياسات والإجراءات المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات. ووفقاً للاستقصاء العالمي للموظفين، فإن رضا المجيبين إزاء عملية الإبلاغ أقل بشكل ملحوظ في هذه المنظمات، كما أن الثقة في الكيفية التي سيتم التعامل بها مع البلاغات أقل أيضاً مقارنة بالمنظمات الكبيرة. وبالنظر إلى التسلسل الهرمي الرأسي الراسخ في هذه المنظمات، فإن توسيع نطاق أدوار ومسؤوليات مجالس الإدارة، وبخاصة بالنسبة للكيانات ذات الكفاءة التقنية التي تتمتع بالاستقلالية من قبيل بعض لجان الرقابة، من شأنه أن يوفر قدراً أكبر من المساءلة عندما تتعلق الادعاءات بكبار المسؤولين أو موظفي الرقابة أو مسؤولي شؤون الأخلاقيات، فضلاً عن توفير الاستقلالية في التعامل مع الادعاءات. وهذه الأدوار والمسؤوليات الموسعة من شأنها أن تشجع على الإبلاغ في المستقبل عن سوء السلوك/المخالفات، وأن توفر الحماية للمبلغين وتشجع على الإبلاغ عن الانتقام. وقد نخدم أيضاً في توجيه وظائف المساءلة الرئيسية في هذه المنظمات وتعزيز طابعها المهني.

٢٥٢ - وتكرر المفتشتان تأكيد التوصية ١ الواردة في الفصل الثاني، وتطلبان إلى مجالس الإدارة في المنظمات الـ ٢٠ الصغيرة والمتوسطة الحجم التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن تستعرض

سياسات وإجراءات العمل الموحدة للإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام، وأن تضع بروتوكولات وآليات، مثل لجنة مراقبة، للإخطار بالادعاءات الموجهة ضد الرئيس التنفيذي أو موظفي الإدارة العليا أو وظائف الرقابة أو الشؤون الأخلاقية، ومعالجة هذه الادعاءات. كما تُدعى مجالس الإدارة إلى تنفيذ تدابير تطلب إلى الموظفين الرئيسيين تقديم تقارير دورية بشأن المساءلة.

الحاجة الجوهرية إلى "قدوة حسنة على مستوى القيادة" بغية التشجيع على الإبلاغ

٢٥٣ - المعدلات الحالية للنقص في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام على نطاق منظومة الأمم المتحدة هي مصدر قلق بالغ، وتشير إلى أوجه ضعف وإخفاق ذريع تتمثل في الآتي: سياسات غير واضحة أو لا توفر الحماية الكافية؛ ووظائف رئيسية غير فعالة و/أو تفتقر إلى الاستقلالية؛ وإجراءات غير واضحة أو تستغرق وقتاً طويلاً؛ وعمليات تستغرق وقتاً أطول مما ينبغي أو تتسم ببيروقراطية مفرطة؛ ويضاف إلى ذلك على وجه الخصوص، وجود قيادة لا تقوم بتطوير أو دعم ثقافة المساءلة التي تشجع على الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات وتوفر الحماية للمبلغين ("القدوة الحسنة على مستوى القيادة").

الحواشي

- (١) مبادرة الأخلاقيات والامتثال، الاستقصاء العالمي بشأن أخلاقيات العمل، ٢٠١٦: قياس المخاطر وتعزيز السلامة في أماكن العمل.
- (٢) JIU/REP/2014/8.
- (٣) محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، هنت ماتيس ضد الأمين العام للأمم المتحدة، القضية رقم UNDT/NBI/2010/054/UNAT/1680، وأسرستورم ضد الأمين العام للأمم المتحدة، القضية رقم UNDT/NY/2009/044/JAB/2008/087.

سادساً - "القدوة الحسنة على مستوى القيادة": تعزيز ودعم ثقافة المساءلة واحترام الاختلاف في الرأي

ألف - "القدوة الحسنة على مستوى القيادة"

٢٥٤ - يتوقع أن يكون القادة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة قدوة ومثالاً يُحتذى من قبل الموظفين في أفعالهم وردود أفعالهم. وهؤلاء القادة في وضع فريد يمكنهم من التأثير في جميع الموظفين عن طريق إيجاد ودعم ثقافة المساءلة والنزاهة من خلال إعطاء "القدوة الحسنة على مستوى القيادة".

٢٥٥ - وعبرة "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" تعني إيجاد ثقافة الإمسك بزمام الأمور والمسؤولية عن التصرف وفقاً للقيم والمبادئ الأخلاقية، انطلاقاً من الإحساس بالمسؤولية الشخصية والمهنية. وهذا يشمل: قيام المديرين التنفيذيين باستمرار وبصورة واضحة برعاية المسائل المتعلقة بالأخلاقيات والامتثال؛ والحصول على فهم عميق للثقافة السائدة قبل محاولة إجراء تغييرات هامة؛ وتطبيق ما يعطون به والتأكد من قيام الآخرين بالشيء نفسه؛ والمكافأة على حسن السلوك؛ واتخاذ إجراءات بشأن السلوك غير اللائق؛ وأخيراً، دعم النظم والعمليات والإجراءات والوظائف المستقلة التي تحافظ على المساءلة وتعززها^(١).

٢٥٦ - وفي سياق هذا الاستعراض، تحدد "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" القيم التوجيهية والبيئة الأخلاقية للمنظمة، وتؤثر في كيفية تعامل الموظفين مع التضارب في الآراء، وما إذا كانوا يميلون إلى الإبلاغ (أو عدم الإبلاغ) عن سوء السلوك/المخالفات، وما إذا كانت الحماية متوفرة للمبلغين. وفي العديد من المقابلات التي أجريت على نطاق المنظومة، كثيراً ما أعرب الموظفون عن إحساسهم بوجود مجموعتين من القواعد في المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة: واحدة منهما لكبار الموظفين وأخرى لجميع من سواهم. ويبدو أن هناك توافقاً عاماً في الآراء مؤداه أن الموظف الذي يؤدي وظائف كتابية أو إدارية في مكتب ميداني سيُطرد في معظم الحالات عندما يرتكب مخالفة خطيرة، في حين أن تطبيق تدابير المساءلة قد يكون أكثر مرونة بالنسبة للموظفين على مستوى الفئة الفنية أو الإدارية العليا فما فوق.

٢٥٧ - وكان هناك توافق عام في الآراء في أوساط الموظفين مفاده أنه لا يمكن بكل بساطة إجراء أي تغييرات على إطار المساءلة دون التزام واضح من جانب الرئيس التنفيذي. حيث إن وجود "قدوة حسنة على مستوى القيادة" على النحو الملائم هو بكل بساطة أمر أساسي للمساءلة. وقد تناولت وحدة التفتيش المشتركة مسألة "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" بشكل مباشر وغير مباشر على حد سواء، في عدد من التقارير والاستعراضات التنظيمية والإدارية. وسيتناول هذا الفصل الأخير مجموعة فرعية من الأمثلة على "القدوة الحسنة على مستوى القيادة"، وهي تحديداً احترام الاختلاف في الرأي، وقد كان موضوعاً بارزاً أثاره الموظفون في هذا الاستعراض. وستشير المفتشتان أيضاً إلى التدريب المحدد الهدف الذي تشتد الحاجة إليه لسد فجوة في غاية الأهمية، علاوة على التطرق إلى أداة رصد فعالة لقياس "القدوة الحسنة على مستوى القيادة"، واحترام الاختلاف في الرأي داخل المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المركزية.

باء - تعريف احترام الاختلاف في الرأي

١ - سياق احترام الاختلاف في الرأي

٢٥٨ - يُعرّف احترام الاختلاف في الرأي بأنه حق الشخص في أن يكون له رأي أو منظور قد لا يتطابقان مع السياسات أو المواقف الراسخة للمنظمة، وأن يعرب عنهما بصورة لائقة. والاختلاف في الرأي يمكن أن يحول دون تسرع المجموعات في الوصول إلى استنتاجات، ويحفّز على التماس المزيد من المعلومات، ويشجع الأشخاص على النظر في الحقائق والآراء من عدة منطلقات وزوايا^(٢). وأشار عدد من كبار موظفي منظومة الأمم المتحدة الذين أُجريت مقابلات معهم إلى أن الأصوات المخالفة مفيدة، لأنها تشكل تحدياً يدفع المديرين لتقييم كيفية سير الأمور؛ وفي المقابل، لا بد أن يكون المديرون أكثر انفتاحاً لتلقي هذه الآراء، وذلك من شأنه أن يساعد في تحسين العمليات والممارسات. ومع ذلك، أقر الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات بأن المديرين ليسوا منفتحين جميعهم لمثل هذه التحديات.

٢٥٩ - ولكي يكون احترام الاختلاف في الرأي فاعلاً، لا بد أن يجد الموظفون السبل والوسائل الملائمة للتعبير عن آرائهم المخالفة، ويتعين على القادة أن يستجيبوا بطرق تعترف بمختلف وجهات النظر التي قد يتم الإعراب عنها ويظهروا أن الآراء المخالفة هي موضع تقدير ولن تُقابل بالانتقام من أصحابها. وتناول موظفون من الفئة الفنية على نطاق منظومة الأمم المتحدة مراراً وتكراراً مسألة عقد اللقاءات المفتوحة كطريقة لـ "عرض القضايا". وبالإضافة إلى ذلك، تم التطرق إلى أن التعاون المنتظم بين رابطات الموظفين والموظفين من الفئة الفنية وكبار الموظفين هو وسيلة لجمع تعليقات قيمة عن مجموعة متنوعة من القضايا على نطاق منظمة ما.

٢٦٠ - والشيء الذي يجعل احترام الاختلاف في الرأي وثيق الصلة بهذا الاستعراض هو حالات الانتقام الحقيقية التي يمكن أن تحدث أو حدثت بالفعل عندما لا تتوفر سبل للتعبير الحقيقي عن هذا الاختلاف. وبما أن التعبير عن اختلاف الرأي لا يرتبط ارتباطاً مباشراً في حد ذاته بمخالفة أو سوء سلوك، فلا يمكن فعل شيء يذكر لحماية الموظفين بشكل فعال من الانتقام بسبب تعبيرهم عن عدم الاتفاق أو انتقاد السياسات أو الإجراءات.

٢٦١ - والحالات المتعلقة بموظفين التي درستها وحدة التفتيش المشتركة خلال هذا الاستعراض كان ربعها تقريباً يتعلق في واقع الأمر بحالات تنصل باحترام الاختلاف في الرأي أو بدأت، على أقل تقدير، على هذا النحو. وكانت هذه الحالات تقوم على خلافات تتعلق بالسياسية العامة أو الإجراءات مع الإدارة المتوسطة أو رؤساء كبار وكان يمكن أن تؤدي، أو أدت، إلى تداعيات خطيرة. وقد تعرّض أصحاب الشكاوى جميعهم إلى انتقام شديد تراوح من المضايقات والإدراج في القائمة السوداء والتحرش إلى الإجراءات العقابية، والتعرض لتحقيقات سيئة النية والإجبار على الاستقالة. وشملت معظم الحالات كشف المعلومات لكيانات خارجية (دول أعضاء و/أو وسائل إعلام)، وانتهى نصف الحالات إلى استقالة صاحب الشكاوى والتقاضى لاحقاً. وقد تسببوا جميعاً، ولا يزالون يتسببون، في وجود خلافات حادة داخل منظماتهم.

٢ - الحماية من سياسات الانتقام لا تشمل الانتقام دون وجود نشاط مشمول بالحماية

٢٦٢ - عندما تتلقى مكاتب الأخلاقيات حالة سببها مسألة احترام الاختلاف في الرأي، يسعى معظم المكاتب جاهداً لتحديد النشاط المشمول بالحماية على وجه التحديد (سوء

السلوك أو المخالفة الأولى)، وبالتالي، واستناداً إلى سياسات هذه المكاتب، فإنها لا تعثر على أدلة ظاهرة الواجهة. ومع ذلك، يكون الانتقام الذي تعرض له أصحاب الشكاوى حقيقياً ويمكن اعتباره سوء سلوك إذا كان انتقاماً سافراً، ولكنه غالباً ما يكون مستتراً. فيتم ببساطة وصف أصحاب الشكاوى بأنهم مثيرو متاعب أو أنهم لا يستطيعون العمل ضمن فريق، ويتم وضعهم في قائمة سوداء، ويتعرضون للمضايقات في بعض الحالات. وقيام الموظفين بتقديم شكاوى تتعلق بإساءة استخدام السلطة ضد من يخالفونهم الرأي يؤدي ببساطة إلى تدعيم إطلاق هذه الأوصاف والتصورات على مقدمي الشكاوى. وكثيراً ما تؤدي هذه الأنواع من الحالات إلى تقديم المزيد من البلاغات وزيادة وعي الموظفين بوجود تجاوزات وقضايا أخرى، مما يؤدي إلى إجهاد موظفي الرقابة والأخلاقيات، والاعتراض على السياسات والإجراءات، وغالباً ما يفضي ذلك إلى وجود بيئة عدائية وانتقامية بصورة مستمرة.

٣- نتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين بشأن المساءلة المتعلقة باحترام الاختلاف في الرأي والثقة في القيادة

٢٦٣- وافقت غالبية المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين (جزئياً أو كلياً) على الآتي: أن الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات يجد التقدير في المنظمة (٥٨,٣ في المائة)؛ أن هناك متدنيات وآليات و/أو عمليات فعالة للتعبير عن المخاوف بشأن القضايا المتعلقة بالمنظمة (٥٤,٦ في المائة)؛ وأن الموظفين يخضعون للمساءلة الكافية عن أفعالهم (٥١,٢ في المائة). وبالإضافة إلى ذلك، وافق نصف المجيبين بالضبط (٥٠,٠ في المائة) على أن بإمكانهم عدم الاتفاق، بصورة تتسم بالاحترام، مع القرارات أو القضايا المتعلقة بالمنظمة دون خوف من التعرض للانتقام.

٢٦٤- وكانت النتائج أفضل فيما يتعلق بالقيادة بشكل عام، حيث وافق ٦٢,٣ في المائة من المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين (جزئياً أو كلياً) على أن الرؤساء التنفيذيين أو نوابهم يجتهدون في الحصول على تعليقات من الموظفين بشأن القضايا والتغيرات الرئيسية المتعلقة بالمنظمة ويمكن الوثوق في كونهم منصفين، ومراعين للأخلاقيات ويخضعون جميع الموظفين للمساءلة. ووافقت الأغلبية أيضاً (٥٨,٧ في المائة) على أنه يمكن الوثوق بالرؤساء التنفيذيين أو نوابهم في اتخاذ إجراءات تأديبية مناسبة وسريعة في حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام.

٢٦٥- وعند تصنيف الردود (انظر الجدول ١٥)، يظهر عدد من الأنماط المتسقة التي أشير إليها في الفصول السابقة، فيما يتعلق بأوجه التباين بين الموظفين في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم والكيانات الكبيرة وبين السيدات والرجال. ووفقاً للردود على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، كان الموظفون في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم والسيدات يفتقرون على الأرجح وباستمرار إلى الثقة في قيادة المنظمة وفي وجود قنوات حقيقية يمكنهم من خلالها التعبير بكل احترام عن الاختلاف دون خوف من التعرض للانتقام. ومثلما ورد في الفصل الخامس، ينبغي للمنظمات الصغيرة والمتوسطة أن تولي اهتماماً خاصاً للسياسات والممارسات والوظائف ذات الصلة المرتبطة بالإبلاغ عن المخالفات. وتشير نتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين إلى ضرورة بذل المزيد من الجهود المتضافرة لدعم احترام الاختلاف في الرأي، وإيلاء اهتمام خاص لأوجه التحامل الجنساني.

الجدول رقم ١٥
تفاوتات نتائج الدراسة الاستقصائية فيما يتعلق باحترام الاختلاف في الرأي والمساءلة، عند
تصنيفها حسب نوع الجنس وحجم المنظمة
(النسبة المئوية للموافقين على البيان)

أسئلة الاستقصاء بشأن "القدوة الحسنة على مستوى القيادة"	جميع المجيبين	المنظمات الكبيرة	التفاوت في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم	التفاوت بالمقارنة مع الإناث	التفاوت بالمقارنة مع الذكور
الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات يحظى بالتقدير في منظمتي	٥٨,٣	٦٣,٩	(+) ١٩,٨ إلى (+) ٢٣,٥	٦٥,٧	(+) ١٤,٦
توجد محافل وآليات و/أو عمليات فعالة للإعراب عن الشواغل بشأن قضايا المنظمة.	٥٤,٦	٥٩,٧	(+) ١٧,٠ إلى (+) ١٩,٤	٦١,٤	(+) ١٣,٢
إذا لم أوافق على قرار أو مسألة داخل المنظمة، بإمكانني الإعراب عن عدم الاتفاق بكل احترام دون خوف من التعرض للانتقام	٥٠,٠	٥٣,٩	(+) ١٩,٨ إلى (+) ١٥,٢	٥٦,٠	(+) ١١,٨
الموظفون في منظمتي يخضعون للمساءلة على النحو الملائم عن أفعالهم	٥١,٢	٥٥,٨	(+) ١٥,٧ إلى (+) ٢١,٥	٥٩,٣	(+) ١٦,١
يجتهد الرئيس التنفيذي/نائب الرئيس في الحصول على تعليقات من الموظفين بشأن المسائل والتغييرات الرئيسية في المنظمة	٦٢,٣	٦٧,٥	(+) ١٨,٥ إلى (+) ٢١,٤	٦٧,٥	(+) ١٠,٤
واثق من أن رئيس/نائب رئيس المنظمة سيكون منصفاً ومراعياً للأخلاقيات ويخضع جميع الموظفين للمساءلة	٦٢,٣	٦٧,٣	(+) ١٧,٢ إلى (+) ٢٣,٦	٦٨,٧	(+) ١٢,٨
واثق من أن رئيس/نائب رئيس المنظمة سيتخذ الإجراءات التأديبية الملائمة وفي الوقت المناسب في حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام	٥٨,٧	٦٣,٩	(+) ١٨ إلى (+) ٢٣,٨	٦٥,٦	(+) ١٣,٧

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

٤ - الممارسات الجيدة فيما يتعلق بتعزيز احترام الاختلاف في الرأي

٢٦٦ - خلال المقابلات التي أجريت مع موظفين على نطاق منظومة الأمم المتحدة ومنظمات دولية أخرى، وقفت المفتشتان على بعض الممارسات الجيدة الراسخة المتبعة لتعزيز ثقافة التعاون وتشجيع النقاش المفتوح بشأن الآراء المتباينة، والتي تكون حتى مثيرة للجدل في بعض الأحيان. ويتبع العديد من الرؤساء على نطاق المنظومة "سياسات الباب المفتوح" أو يحددون وقتاً معيناً للموظفين إما لتحديد موعد معهم أو الحضور إلى مكاتبهم لمناقشة أي مواضيع.

٢٦٧ - فعلى سبيل المثال، بعث المدير التنفيذي السابق لمنظمة الصحة العالمية رسالة إلى جميع الموظفين أعلن فيها عن اتباع سياسة الباب المفتوح، وشجع جميع المديرين على اعتماد نهج مماثل. وهناك منظمات أخرى مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونيسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، واليونسيف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات دعم المشاريع، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين

الفلسطينيين، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، اعتمدت نظام اللقاءات المفتوحة التي يُشجع فيها الموظفون على التعبير عن وجهات نظرهم وآرائهم بطريقة تشاورية ومفتوحة، دون خوف من الانتقام.

٢٦٨ - ولدى المفوضية السامية لحقوق الإنسان آلية تسمى "الحوار الصريح"، وهي منتدى مفتوح للحوار يهدف إلى جعل الموظفين أكثر ثقة في العمليات الرسمية وغير الرسمية المتاحة لهم للتعبير عن شواغلهم. ويتيح هذا المنتدى التواصل التعاوني مع الإدارة، وقد ساعد في تعزيز ثقة الموظفين فيها عن طريق خلق حيز للاستماع بصورة فاعلة إلى شواغل الموظفين وأخذها في الاعتبار. وتجتمع اللجنة الاستشارية لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، التي تضم كبار موظفي الإدارة المفوضين من قبل المدير التنفيذي وممثلي نقابة الموظفين، مرة واحدة كل ثلاثة إلى ستة أشهر، لمناقشة المسائل المتعلقة بشواغل الموظفين للحيلولة دون تفاقمها إلى مستوى سوء السلوك.

٢٦٩ - ومن بين المنظمات الدولية الأخرى، فإن لدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مدونة قواعد سلوك تتوخى تسوية المنازعات بين الموظفين قبل أن تبلغ مرحلة الاختلاف الفعلي. وتلزم مدونة قواعد السلوك المشرفين بالحفاظ على علاقات عمل جيدة وتهيئة جو من التسامح والاحترام المتبادل بين الموظفين الخاضعين لإشرافهم. ووفقاً لهذه المدونة، لا يتوقع من المشرفين تقديم المشورة والتوجيه إلى مرؤوسيه بشأن أداء عملهم فحسب، بل أن يكونوا أيضاً على استعداد للاستماع والاستجابة بعقل مفتوح لأي أسئلة أو تعليقات أو اعتراضات أو شكاوى من مرؤوسيه تتعلق بالعمل. وتفترض مدونة قواعد السلوك أنه ينبغي معالجة المنازعات على نحو استباقي، قدر الإمكان، وينبغي أن تحل في مرحلة مبكرة بطريقة حساسة ومحيدة.

٢٧٠ - واحترام الاختلاف في الرأي عنصر أساسي لإيجاد ثقافة تمنح الموظفين الشعور بالأمان لمعرفتهم أن بإمكانهم الاختلاف في الرأي بكل احترام مع الزملاء والرؤساء دون خوف من التعرض للانتقام، وبالتالي يشعرون بالأمان أيضاً في الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام. وهذه الثقافة المتمثلة في "التحدث بصراحة" أو "المجاهرة" تُعَلِّق أهمية كبيرة على اتخاذ القرارات بشأن الأخلاقيات على وجه العموم، حيث يتقاسم الجميع المسؤولية. بيد أن المسؤولية عن توفير القدوة الحسنة وتعزيز تلك الثقافة تقع بالكامل على عاتق قادة المنظمات^(٣). ومن أجل تعزيز الحوار السليم واحترام الاختلاف في الرأي، ينبغي أن يهيئ الرؤساء التنفيذيون في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المنابر والآليات الملائمة داخل منظماتهم من أجل الحصول على طائفة واسعة من الآراء بشأن السياسات والإجراءات من الموظفين على جميع المستويات، بمن في ذلك الموظفون الميدانيون.

جيم - تعزيز احترام الاختلاف في الرأي: سد الثغرات

٢٧١ - ترى المفتشتان أن ثمة ثغرات في التدريب والرصد في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأن سد هذه الثغرات يمكن أن يعزز المساءلة وأن يدعم ثقافة احترام الاختلاف في الرأي. واستناداً إلى البيانات المستقاة من الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، والمقابلات التي أجريت مع موظفين على نطاق المنظومة وتحليل الحالات المتعلقة بموظفين، يقترح هذا الفرع الأخير حلولاً محددة الهدف واستراتيجية تتعلق بالتدريب في مجال الإشراف ورصد "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" عن طريق إجراء استقصاءات عالمية للموظفين.

١ - تدريب الموظفين: ما هي الجوانب الفاعلة وأين تكمن الثغرات

٢٧٢ - وفقاً لنتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، فقد حصل ثلاثة من كل أربعة مجيبين على التدريب في منظماتهم في مجال المواضيع المتعلقة بالأخلاقيات خلال السنوات الخمس الماضية؛ وحصل معظمهم (٧٩,٤ في المائة) على التدريب بطرق غير تفاعلية، مثل نماذج التدريب عن طريق الإنترنت، يلي ذلك الطرق التفاعلية (٤٧,٠ في المائة)، مثل التدريب الشخصي أو الحلقات الدراسية الشبكية. والسبب الأكثر شيوعاً الذي ذكره ٢٤,٧ في المائة من المجيبين الذين لم يتلقوا أي نوع من التدريب المتعلق بالأخلاقيات هو أنهم لم يعلموا بوجود هذا التدريب (٥١,٤ في المائة)، يلي ذلك عدم توفر هذا التدريب في المنظمات (٢٧,٢ في المائة). وفي المنظمات الكبيرة، حصل ٨٠,٧ في المائة من المجيبين على التدريب، مقارنة بنسبة ٧٥,١ في المائة في المنظمات الصغيرة، ونسبة ٥٩,٥ في المائة فقط في المنظمات المتوسطة الحجم.

٢٧٣ - والأغلبية الساحقة من الذين تلقوا التدريب اتفقوا جزئياً أو كلياً (٩٦,٤ في المائة) على أن محتوى التدريب بيّن لهم بوضوح ما هي الأفعال التي تعد مخالفة/سوء سلوك أو انتقاماً. وبالإضافة إلى ذلك، فإن ٨٧,٩ في المائة من المجيبين اتفقوا أيضاً (جزئياً أو كلياً) على أن التدريب قد أوضح لهم كيف وأين ولمن يتم الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام. والعديد من المنظمات إما أنها تستخدم دورة التعلم الإلزامية للأمانة العامة على شبكة الإنترنت بشأن الأخلاقيات المعنونة "الأخلاقيات والنزاهة في الأمم المتحدة" أو تقوم بتكييفها لاستخدامها الخاص. ويوفر هذا النموذج التدريبي المعلومات الأساسية عن الإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام، كما يشتمل على نموذج للمشرفين؛ وبالإمكان تكييف الاثنين لاستخدامهما من قبل المنظمات الأخرى. وينبغي للمنظمات المتوسطة الحجم أن تحيط علماً بثغرة التعلم المذكورة أعلاه واستطلاع سبل توفير التدريب المتعلق بالأخلاقيات للموظفين وربطه بفترة التوجيه والتعريف.

٢٧٤ - وفي هذا الصدد، تود المفتشتان الإشارة إلى التوصية ٥ الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض الآليات والسياسات التي تعالج تضارب المصالح في منظومة الأمم المتحدة"^(٤)، والتي تدعو الرؤساء التنفيذيين إلى اتخاذ الخطوات الضرورية، بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩، من أجل: (أ) ضمان أن يستكمل جميع الموظفين بنجاح، بصرف النظر عن الرتبة والدرجة، الدورة التدريبية الإلزامية الأولية والدورية في مجال الأخلاقيات وحصولهم على الشهادات ذات الصلة؛ (ب) ربط الشهادات الخاصة بالتدريب الإلزامي في مجال الأخلاقيات بدورة تقييم الأداء السنوي للموظفين؛ و(ج) إدراج التدريب في مجال الأخلاقيات ضمن التدريب التوجيهي لغير الموظفين، بما في ذلك تنظيم دورات لتجديد المعارف بعد فترات من الخدمة، حسب الاقتضاء.

٢ - التدريب في مجال الإشراف: ثغرة حرجة يتعين سدّها

٢٧٥ - مثلما ذكر في الفصل الرابع، فإن المشرفين المباشرين، ثم المديرين من الرتب المتوسطة، هم على خط المواجهة فيما يتعلق بتلقي التقارير المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام، غير أن العديد من المقابلات مع الموظفين أسفرت عن رأي شائع مفاده أن هؤلاء الأشخاص موهوبون من الناحية الفنية، ومع ذلك غالباً ما تنقصهم مهارات المديرين. وبالتالي تمس الحاجة

إلى تدريب غير تقني محدد الهدف لمساعدة هؤلاء المشرفين والمديرين من الرتب الوسطى في الاستجابة على النحو المناسب لاحترام الاختلاف في الرأي والمنازعات، وفي التعامل مع البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام.

٢٧٦ - ومن بين المجيبين على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، تلقى التدريب الإضافي على كيفية التعامل مع البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام ٢٨,١ في المائة فقط من الذين تم تحديدهم على أنهم من المشرفين. وتراوحت هذه النسبة بين ٣٠,٨ في المائة في المنظمات الكبيرة إلى ٢٥,١ في المائة في المنظمات الصغيرة. ومع ذلك، لم يتلق هذا التدريب سوى ١٧,٥ في المائة من المجيبين الذين تم تحديدهم على أنهم من المشرفين في المنظمات المتوسطة الحجم. والمشرفون الذين تلقوا التدريب وصفوه بأنه فعال للغاية في إعدادهم على النحو المناسب للاستجابة للبلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات (أعرب ٩٥,٣ في المائة عن الموافقة أو الموافقة جزئياً) والانتقام (أعرب ٩٢,٩ في المائة عن الموافقة أو الموافقة جزئياً).

٢٧٧ - ومثلما ذكر في الفصل الرابع، ووفقاً لنتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، فإن المشرفين المباشرين يليهم المديرون من المستوى المتوسط يشكّلون القنوات الداخلية الأكثر استخداماً للإبلاغ عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام. ورغم ذلك، ومع استثناء واحد، وهو تحديداً البلاغات التي عاجلها المشرفون في المنظمات الكبيرة، فإن أغلبية المجيبين على الاستقصاء أعربوا عن عدم رضاهم عن الطريقة التي عولجت بها بلاغاتهم، وكانت الأرقام أقل بكثير بالنسبة للبلاغات التي عاجلها مديرون على مستوى الإدارة المتوسطة (١٦,٧ إلى ٣٦,٨ في المائة) مقارنة بالبلاغات التي عاجلها مشرفون (٣٠,٠ إلى ٦١,٨ في المائة) في جميع الحالات، بغض النظر عن حجم المنظمة.

الجدول رقم ١٦

تقديم البلاغات إلى المشرفين والإدارة المتوسطة ومستويات الثقة والاطمئنان المتصلة بذلك (نسبة مئوية)

الإدارة المتوسطة			المشرف		
منظمة كبيرة	منظمة متوسطة	منظمة صغيرة	منظمة كبيرة	منظمة متوسطة	منظمة صغيرة
الإبلاغ ومستويات الرضا					
٣٣,١	٢٧,٩	٣٨,٣	٦١,٨	٥٢,٨	٥٢,٥
حالات سوء السلوك/المخالفات التي تم الإبلاغ عنها للقناة المحددة (كنسبة مئوية من المبلغين)					
٣٦,٨	٢٠,٥	٢٨,١	٥٠,٩	٣٢,٤	٣٤,٢
الرضا عن تعامل القناة المحددة مع البلاغ عن سوء السلوك/المخالفات (النسبة المئوية للتعبير عن الرضا جزئياً أو كلياً)					
٣٦,٧	٢٧,٠	٤٣,٦	٤٨,٥	٣٧,٣	٣٨,٢
الانتقام الذي تم الإبلاغ عنه للقناة المحددة (كنسبة مئوية من المبلغين)					
٢٧,٧	٢٠,٦	١٦,٧	٤٩,٢	٣٤,٠	٣٠,٠
الرضا عن تعامل القناة المحددة مع البلاغات المتعلقة بالانتقام (النسبة المئوية للتعبير عن الرضا جزئياً أو كلياً)					
الثقة والاطمئنان					
٥٧,٣	٤٥,٥	٤٣,٥	٦٦,٩٠	٦٠,١٠	٦٠,٢٠
شعور بالارتياح والاطمئنان عند قيام زميل من المرتبة نفسها أو مرتبة أدنى بإبلاغ القناة المحددة عن مخالفة/سوء سلوك أو انتقام (النسبة المئوية للاتفاق جزئياً أو كلياً)					

الإدارة المتوسطة			المشرف			
منظمة كبيرة	منظمة متوسطة	منظمة صغيرة	منظمة كبيرة	منظمة متوسطة	منظمة صغيرة	
٥٢,٧	٣٩,٨	٣٧,٦	٦٣,١٠	٥٥,٢٠	٥٥,٩٠	شعور بالارتياح والاطمئنان عند قيام زميل من مرتبة أعلى بإبلاغ القناة المحددة عن مخالفة/سوء سلوك أو انتقام (النسبة المئوية للاتفاق جزئياً أو كلياً)
٥٥,٤	٤٢,٣	٣٨,٤	٦٧,٩٠	٥٩,٩٠	٥٧,٦٠	الثقة في أن حالات سوء السلوك/المخالفات أو الانتقام التي تم الإبلاغ عنها للقناة المحددة ستعالج في الوقت المناسب وبشكل فعال (النسبة المئوية للاتفاق جزئياً أو كلياً)
٦١,١	٤٩,٧	٤٥,٢	٧٣,٤	٦٨,٤	٦٥,٣	القناة المحددة تعامل جميع الموظفين بشكل منصف (النسبة المئوية للاتفاق جزئياً أو كلياً)

المصادر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

٢٧٨ - وللرضا إزاء معالجة التقارير تأثير أيضاً في مستوى ثقة الموظفين في المشرفين والمديرين من الإدارة المتوسطة، مع وجود اتجاهات ناشئة بشكل واضح بينتها الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، على النحو المبين في الجدول ١٦:

- لدى الإجابة على جميع الأسئلة الأربعة المطروحة في الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين فيما يتعلق بالثقة والاطمئنان، هناك نسبة أكبر من المجيبين، بصرف النظر عن حجم المنظمة، الذين أعربوا عن الثقة في رؤسائهم المباشرين أكبر من ثقتهم في الإدارة المتوسطة.
- على الرغم من أن نسبة الثقة في المشرفين المباشرين تجاوزت ٥٠ في المائة في جميع الحالات، بغض النظر عن حجم المنظمة، فإن نسبة الثقة في الإدارة المتوسطة لم تبلغ ٥٠ في المائة بين المجيبين على أي من الأسئلة الأربعة في المنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم.
- معدلات الرضا إزاء معالجة البلاغات (البلاغات عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام) والثقة في المشرفين والمديرين من الإدارة المتوسطة أعلى بكثير في المنظمات الكبيرة مقارنة بالمنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم في جميع الحالات.

٢٧٩ - إن التدني الثابت في مستويات الرضا إزاء المديرين من الإدارة المتوسطة والثقة فيهم الذي أعرب عنه المجيبون على الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين، إضافة إلى تدني مستوى الرضا إزاء معالجة البلاغات من قبل المشرفين المباشرين، يكشف عن ثغرة خطيرة في التدريب اللازم لتمكين المشرفين والمديرين من الاستجابة بفعالية للبلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام.

٢٨٠ - وهذه الثغرة في التدريب كبيرة بشكل خاص فيما يتعلق بإدارة المنازعات وبناء الأفرقة. وفي حين توفر العديد من المنظمات برامج تدريبية للمديرين، فإنها عادة ما تكون غير إلزامية. وتعتمد العديد من البرامج على قيام المديرين بتحديد أولويات وتوقيت التدريب الذي يشاركون فيه، نظراً لانشغالهم الشديد، ومعظم برامج التدريب لا تشمل التوجيه والمتابعة أو أنشطة للتأكد من التطبيق العملي لما تم تعلمه.

(أ) الممارسات الجيدة في مجال التدريب على الإشراف

٢٨١ - تبين المفتشتان أنه لا يوجد سوى القليل من الممارسات الجيدة الراسخة لتدريب ودعم المديرين في مجال المهارات الشخصية التي يمكن أن تكون مهمة للمعالجة الفعالة للبلاغات المقدمة من الموظفين. وأولى هذه الممارسات هي برنامج منظمة العمل الدولية الخاص بالقيادة التنفيذية والإدارة الاستراتيجية، الذي تم تجريبه في عام ٢٠١٧. ويتألف هذا التدريب من مستويين ويتضمن تدريباً شاملاً خارج موقع العمل يركز على المهارات الشخصية، فضلاً عن تنظيم أنشطة وتوجيه متكاملين في المقر، ويشمل ذلك لقاءات صباحية لتناول أي قضايا ملحة قد يواجهها فريق عمل. وهذا البرنامج الذي يريعه نائب المدير العام للإدارة والإصلاح، الذي يعترف بوجود ثغرة في تدريب المديرين، سيتم توسيع نطاقه في عام ٢٠١٨ ليشمل المديرين في المكاتب الميدانية.

٢٨٢ - والتدريب الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمنسقين المقيمين الجدد يشمل دورة أخلاقيات تغطي كيفية الوصول إلى سياسات الحماية من الانتقام وتنفيذها. كما يقدم مكتب الأخلاقيات تدريباً مخصصاً للموظفين في المكاتب الميدانية على أساس البيانات الخاصة بالبلد المحدد المتحصل عليها من استقصاء الموظفين والمعلومات المقدمة من موظفي مراجعة الحسابات والتحقيقات بشأن المخاطر الخاصة بالبلد المعني.

٢٨٣ - وبالإضافة إلى الدورة المقررة إلزامياً للموظفين في مجال الأخلاقيات والدورة الأخرى المقررة للمشرفين المشار إليهما أعلاه، لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة أيضاً مجموعة من الدورات المقررة إلزامياً للمشرفين. وفضلاً عن ذلك، تقوم الأمانة العامة برعاية حوار القيادة السنوي، الذي ييسره المشرفون مع موظفيهم لمناقشة المواضيع الرئيسية. ويتضمن الحوار معلومات توجيهية وافية للميسرين والمشاركين على حد سواء، مما يساعد في تركيز المشاركين على الموضوع وتهيئة المشرفين لتيسير المناقشات المتعلقة بالمسائل ذات الصلة. وفي مفوضية شؤون اللاجئين، تقدم للموظفين أيضاً، بالإضافة إلى الدورة المقررة إلزامياً في مجال الأخلاقيات، برامج تعلم مخصصة بشأن إدارة المنازعات والتدريب على التدخل الاستباقي.

٢٨٤ - وبيّنت المقابلات التي أجريت على نطاق الأمانة العامة أن حوار القيادة يمثل منتدى جيداً للمديرين لتطبيق بعض المهارات الشخصية التي تعلموها، ومناقشة المواضيع المتعلقة بالأخلاقيات والمساءلة مع موظفيهم. وتفتح المفتشتان أن يستنسخ هذا النموذج في المنظمات الأخرى وتشجعان الأمانة على إجراء تقييم رسمي للحوار من أجل قياس فعاليته بهدف تحسين إنجازه.

٢٨٥ - ومن أجل معالجة أوجه نقص التدريب في مجال الإدارة، يتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية نظام حماية المبلغين عن المخالفات في كل منظمة، وذلك عن طريق تزويد المكلفين بالإشراف على الموظفين وإدارتهم بما يلزم من معرفة ومهارات وقدرات من أجل التعامل بفعالية مع البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام.

التوصية ١٠

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بأن يكفلوا، بنهاية عام ٢٠١٩، أن يكون جميع المشرفين والمديرين مطالبين بإكمال تدريب خاص في مجال السياسات المرتبطة بالإبلاغ عن المخالفات وكيفية الاستجابة للبلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات والانتقام والتعامل معها على النحو المناسب.

٣- الدراسات الاستقصائية العالمية للموظفين: رصد "القدوة الحسنة على مستوى القيادة"

٢٨٦- الدراسات الاستقصائية العالمية للموظفين يمكن أن تكون أدوات مفيدة لقياس "القدوة الحسنة على مستوى القيادة"، ولرصد مبادرات إدارة التغيير، وتقييم الخدمات والوظائف وتتبع أطر المساءلة. وفي حال إجراء هذه الدراسات بانتظام، فإنها يمكن أن تتيح رؤية طويلة المدى للتقدم المحرز مع مرور الوقت بشأن مختلف المواضيع والمبادرات، كما يمكن أن تكون آلية لجمع الآراء المخالفة. ومع ذلك، فإنها لا تكون فعالة وموثوقة إلا إذا استخدمت بصورة شفافة واستراتيجية، وأن يتم قبل إطلاقها وضع وعرض خطط مفصلة تحدد ما يلي: (أ) الكيفية (على شبكة الإنترنت، عن طريق البريد الإلكتروني و/أو وسائل أخرى) والأشخاص المعنيون (الموظفون، غير الموظفين، وغيرهم)؛ (ب) ما هي المعلومات التي ينبغي جمعها من أجل اطلاع المنظمة على ما ينبغي لها أن تعرفه من أجل تحسين الخدمات أو الوظائف؛ (ج) كيف ستستخدم النتائج (وربما التحقق من صحتها بالمقارنة مع بيانات أخرى)؛ و(د) كيفية تقاسم النتائج ومع من (نشرها علناً، على سبيل المثال).

٢٨٧- ومن أجل التأثير في إحداث التغيير وقياس وجهات النظر بشأن المساءلة والقضايا المتعلقة بالأخلاقيات، ينبغي إدارة الدراسة الاستقصائية بصورة واضحة. وهذا يعني أن الاستقصاء ينبغي أن يكون تحت "إمرة" الإدارة بصورة تامة مع وجود مساهمات ومشاركة من أصحاب المصلحة الرئيسيين مثل رابطات الموظفين، لكن من الأمل أن يديره طرف ثالث مستقل من خارج المنظمة. وعملية التشاور بين الإدارة ورابطات الموظفين تكتسي أهمية خاصة من أجل استبعاد أي أسئلة استدرجية أو متحيّزة.

٢٨٨- ومن المهم أيضاً ضمان السرية والاكتفاء بجمع المعلومات الديمغرافية التي تتماشى مع أهداف الاستقصاء ولا تجعل من الممكن تتبع الجيبين. وعندما يخصص الموظفون وقتهم لاستكمال الدراسة الاستقصائية، فإنهم سيرغبون في معرفة الكيفية التي سيستخدم بها وفي أن تتخذ إجراءات، وسيرغبون في التأكد من سرية المعلومات المجمعة وعدم استخدامها ضدهم.

٢٨٩- والاستقصاءات التي تنفذ دون أهداف واضحة وشفافة يرجح أن تقابل بالشك والريبة. فالدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين التي أجرتها الأمانة العامة في عام ٢٠١٧ قد أُطلقت، على الرغم من تصميمها الجيد، بأهداف غير واضحة من قبيل "قياس ورصد التزام الموظفين" و"توجيه الإجراءات الإدارية المركزة - على نطاق المنظمة ومحلياً". كما افترقت الدراسة الاستقصائية إلى الوضوح بشأن الكيفية التي ستستخدم بها وما هي الجهة التي ستستخدمها، مع الإشارة، على سبيل المثال، على أنها "توفر معلومات للمديرين من أجل المساعدة في سد الثغرات في مجال القدرات". وقدمت تفاصيل النتائج خلال لقاء مفتوح، ولكن لا يزال هناك عدم وضوح فيما يتعلق بالاستخدام العملي المحتمل لهذه النتائج.

٢٩٠- ومن خلال المقابلات التي أجريت على نطاق جميع المنظمات، وقفت المفتشتان على مجموعة متنوعة من الممارسات والنهج المتعلقة بالدراسات الاستقصائية العالمية للموظفين التي تشمل "القدوة الحسنة على مستوى القيادة"، والمسائل المتعلقة بالأخلاقيات والمساءلة. وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز يعتمد فقط على رابطة الموظفين من أجل إجراء مثل هذه الاستقصاءات، مما يعني أن الإدارة لا تلتزم بالضرورة بتصميم الاستقصاء أو نتائجه ويمكن بكل سهولة رفض الاستقصاء أو إساءة استخدامه.

٢٩١ - وذكر موظفون أساسيون في منطمتين (الاتحاد البريدي العالمي ومنظمة السياحة العالمية) أن الإدارة لا تؤيد إجراء دراسة استقصائية للموظفين. وهناك بعض المنظمات (المنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة الصحة العالمية، واليونسكو) التي تقوم بصورة دورية فقط بإجراء دراسة استقصائية عالمية للموظفين، في حين أن بعض المنظمات الأخرى (الاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة البحرية الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة الصحة العالمية) لا تجري هذا الاستقصاء على مدى سنوات أو ليس لديها جدول زمني يمكن التنبؤ به أو منتظم لإجراء الاستقصاء. وعدم الالتزام بجدول زمني منتظم يعتبر فرصة ضائعة لمعرفة معلومات مهمة عن المواضيع والمسائل ذات الصلة بالإدارة الفعالة وقياس النتائج المحققة مع مرور الوقت.

٢٩٢ - ووجدت المفتشتان أن اليونيسيف تقدم مثلاً على الممارسات الجيدة من خلال طريقة قيامها بالتخطيط للدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين الخاصة بها واستخدامها وتوصيلها. ويكون الاستقصاء تحت إمرة الإدارة (ويشرف عليه مكتب الموارد البشرية)، ويضع في الحسبان المساهمات المتعلقة بالمواضيع والأسئلة المقدمة من جهات من بينها رابطة الموظفين. ويجري الاستقصاء كل سنتين، وقد زاد معدل الاستجابة في الدورة الأخيرة من ٥٦ إلى ٧٩ في المائة. ويتم تنسيق تطوير كل جانب من جوانب الاستقصاء مع رابطة الموظفين، وتتم الموافقة على جميع المعلومات من قبل رابطة الموظفين والإدارة. ويتضمن الاستقصاء خمسة مجالات ذات أولوية تشمل جميع شعب اليونيسيف، وهناك خطط عمل عالمية وإقليمية تسترشد بنتائج الاستقصاء. ويتم تخصيص موارد لتصميم وإدارة الاستقصاء والاستفادة من نتائجه بصورة استراتيجية لتحسين العمليات، وقياس المشاركة والمبادرات.

٢٩٣ - وتستخدم اليونيسيف، ومنظمات كبيرة أخرى، جهة متعاقدة خارجية للمساعدة في تصميم الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين الخاصة بها والإشراف عليها وفي تحليل البيانات. وهذه الممارسة يمكن أن توفر مستوى من السرية والأمن، فضلاً عن ضبط التصميم واستخدام النتائج. وفي حين أن هذه الممارسة مثالية بالنسبة للمنظمات الأصغر أو التي لديها موارد محدودة، فمن الممكن تصميم الاستقصاءات والإشراف عليها وتحليلها بواسطة موظفين داخليين باستخدام موارد شاملة وغير مكلفة على الإنترنت تؤدي وظائف تحليل البيانات. وإدارة الاستقصاءات باستخدام الموارد الداخلية ينبغي أن تراعي السرية والوصول إلى البيانات في مرحلة مبكرة من العملية، وذلك من أجل تعزيز المساءلة والشفافية ووضع التوقعات المناسبة.

٢٩٤ - والدراسات الاستقصائية العالمية للموظفين التي تجرى بصورة دورية وتكون ذات أهداف وحوكمة واضحة وشفافة، إلى جانب خطة لتقاسم النتائج واستخدامها، يمكن أن توفر للقيادات والإدارة معلومات من ضمنها النظرة المتعمقة التي تمس الحاجة إليها عن "بيئة العمل" في المنظمة، وكيفية عمل أطر المساءلة، وكيفية النظر إلى المواضيع المتعلقة بالأخلاقيات، والكيفية التي يُنظر بها إلى القادة، أي "القدوة الحسنة على مستوى القيادة".

٢٩٥ - ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في المنظمات عن طريق القيام على نحو استراتيجي بقياس تصورات الموظفين حيال المواضيع المتعلقة بالأخلاقيات و"القدوة الحسنة على مستوى القيادة".

التوصية ١١

ينبغي بحلول عام ٢٠٢٠، أن يجري الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة دراسات استقصائية عالمية للموظفين كل سنتين، لقياس آراء الموظفين بشأن المسائل المرتبطة بنهج "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" والمواضيع ذات الصلة بالمساءلة والأخلاقيات، وأن يضعوا خطة عمل شاملة لمعالجة المسائل المحددة.

الحواشي

- (١) JIU definition based on Pricewaterhouse Coopers LLC, "Tone from the top: transforming words into actions", Available at www.ibe.org.uk/userimages/pwc_tone_from_the_top_2013.pdf; and Deloitte, "Building world-class ethics and compliance programs: making a good program great", Available at: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/risk/us-aers-g2g-compendium.pdf>
- (٢) C. J. Nemeth and A.J. Goncalo, "Creative collaborations from afar: the benefits of independent authors", *Creativity Research Journal*, vol. 17, pp. 1-8
- (٣) M. Pachman, "Before the whistle blows: creating a speak-up culture at work", *FTI Journal*, August 2016, Available at: www.ftijournal.com/article/before-the-whistle-blows-creating-a-speak-up-culture-at-work#fn1
- (٤) JIU/REP/2017/9

Annex I

Source documents used for the compilation of United Nations system whistle-blower policy best practices criteria and indicators¹

[Original: English/French]

Government of the United States of America, Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012.

www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ199/pdf/PLAW-112publ199.pdf

Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, National Audit Office, "Government whistleblowing policies", 2014.

www.nao.org.uk/report/government-whistleblowing-policies/

Government of the United Kingdom, National Audit Office, "The role of prescribed persons", 2015.

www.nao.org.uk/report/the-role-of-prescribed-persons/

Government of the United Kingdom, National Audit Office, "Making a whistleblowing policy work", 2015.

www.nao.org.uk/report/making-a-whistleblowing-policy-work/

Government of the United Kingdom, National Audit Office, "Assessment criteria for whistleblowing policies", 2014.

www.nao.org.uk/report/government-whistleblowing-policies/

Open Democracy Advice Centre (ODAC), *Implementing PAIA (South Africa Promotion of Access to Information Act 2 of 2000): A Guide by ODAC*, 2016.

www.opendemocracy.org.za/index.php/resources/publications

Organization for Economic Cooperation and Development, "Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation", 2010.

www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf

The Whistleblowing Commission, "Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK", 2013.

www.pcaw.org.uk/files/WBC%20Report%20Final.pdf

Transparency International, "Alternative to silence: whistleblower protection in 10 European countries", 2007.

<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/TI-Alternative-to-Silence-report-ENG.pdf>

United Nations Staff Unions, Proposals from the UN staff unions to Secretary-General Guterres, 2017.

www.ccisua.org/wp-content/uploads/2017/01/StaffUnionProposals.pdf

Tom Devine, Government Accountability Project, "International best practices for whistleblower policies", 2016.

www.whistleblower.org/international-best-practices-whistleblower-policies

United Nations Office on Drugs and Crime, The Institutional Integrity Initiative, 2014.

www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/InstitutionalIntegrityInitiative.pdf

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, A/70/361.

www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361

Association for Progressive Communications, "The protection of sources and whistleblowers: submission to the United Nations special rapporteur on the right to freedom of opinion and expression", June 2015.

www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/AssociationProgressiveCommunications.pdf

Government of the United Kingdom, "Publicly available specification 1998:2008: whistleblowing arrangement code of practice", 2008.

<https://shop.bsigroup.com/ProductDetail?pid=000000000030183709>

Government of Australia, "Australian standard: whistleblower protection programs for entities", 2003.

www.aphref.aph.gov.au/house-committee--laca-whistleblowing-subs-attachmenta16.pdf

Government of France, Ministry of Justice, Lignes Directrices Françaises Visant à Renforcer la Lutte Contre la Corruption dans les Transactions Commerciales (French Guidelines to Strengthen the Fight Against Corruption in Commercial Transactions), 2015.

www.justice.gouv.fr/include_htm/pub/lignes_directrices.pdf

¹ The enclosures are being circulated as received, in the languages of submission only.

CSA Group, Whistleblowing Systems: A Guide 2016.

https://www.csagroup.org/news_or_press/first-guideline-on-whistleblowing-systems/

Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles), 2013.

www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf

International Chamber of Commerce, "Guidelines on whistleblowing".

<https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/>

Financial Conduct Authority, "Whistleblowing in deposit-takers, PRA-designated investment firms and insurers", 2015.

www.fca.org.uk/publication/policy/ps-15-24.pdf

Eversheds, "Whistleblowing: understanding the global landscape".

www.eversheds-sutherland.com/global/en/what/practices/labour-employment-law/whistleblowing.page

Sir Robert Francis, *Freedom to Speak Up*, February 2015.

<http://freedomtospeakup.org.uk/the-report/>

Organization of American States, Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses.

www.oas.org/juridico/english/draft_model_reporting.pdf

Simon Wolfe, Mark Worth, Suelette Dreyfus and A.J. Brown, *Whistleblower Protection Rules in G20 Countries: The Next Action Plan*.

<http://transparency.org.au/wp-content/uploads/2014/06/Action-Plan-June-2014-Whistleblower-Protection-Rules-G20-Countries.pdf>

Transparency International, "International principles for whistleblower legislation", 2013.

www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, 2014.

<https://rm.coe.int/16807096c7>

المرفق الثاني

السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات الموجودة في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧

المنظمة	سياسات حماية (المبلغين عن المخالفات) من الانتقام
منظمة الأغذية والزراعة الوكالة الدولية للطاقة الذرية	سياسة حماية المبلغين عن المخالفات (التعميم الإداري ٥/٢٠١١، ٩ شباط/فبراير ٢٠١١) السياسة المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات (مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ١٤ نيسان/أبريل ٢٠١٦، AM. III/3)
منظمة الطيران المدني الدولي	إطار الأخلاقيات في منظمة الطيران المدني الدولي (Doc7350/9، التعديل رقم ٤، المرفق الأول، ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١) والمادة ٢ من مدونة الخدمة في منظمة الطيران المدني الدولي
منظمة العمل الدولية	الأخلاقيات في المنظمة: حماية المبلغين عن المخالفات (IGDS No. 186، النسخة ١، ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠)، والأخلاقيات في المنظمة (IGDS No. 76، النسخة ١، عام ٢٠٠٩)
المنظمة البحرية الدولية	سياسة المنظمة البحرية الدولية للحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك والتعاون مع عمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات المأذون بها حسب الأصول (٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥)
الاتحاد البريدي العالمي	سياسة الاتحاد البريدي العالمي بشأن حماية الموظفين من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك (الأمر الإداري ٤/١١، ٢٢ شباط/فبراير ٢٠١١)
الأمانة العامة للأمم المتحدة ^(١)	الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك والتعاون مع عمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات المأذون بها حسب الأصول (ST/SGB/2017/2/Rev.1)
هيئة الأمم المتحدة للمرأة برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	سياسة هيئة الأمم المتحدة للمرأة للحماية من الانتقام (كانون الثاني/يناير ٢٠١٣) مذكرة إعلامية لبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز (MER/Ethics 2017-1، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧)، والإبلاغ عن المخالفات والحماية من الانتقام في منظمة الصحة العالمية: السياسات والإجراءات (٢٠١٥)
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	السياسة المتعلقة بالحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك والتعاون مع عمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات المأذون بها حسب الأصول (شباط/فبراير ٢٠١٥)
اليونسكو	إنشاء نظام إفصاح سري محمي وتوفير الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك أو المخالفات والتعاون مع عمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات المأذون بها حسب الأصول (دليل الموارد البشرية، البند ١٨-٣، ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١١)
صندوق الأمم المتحدة للسكان	الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك أو التعاون مع أنشطة تقصي الحقائق المأذون بها (دليل السياسات والإجراءات، ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤)
مفوضية شؤون اللاجئين	سياسة مفوضية شؤون اللاجئين بشأن حماية الأفراد من الانتقام (مذكرة داخلية رقم ٢٠٠٨/٠٤٣، ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨)
اليونيسيف	الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك أو التعاون مع عمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات المأذون بها حسب الأصول وغيرها من أنشطة الرقابة (سياسة اليونيسيف لحماية المبلغين عن المخالفات) (CF/EXD/2007-005، التنقيح ٢، ٦ شباط/فبراير ٢٠١٥)
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك أو التعاون مع عمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات المأذون بها حسب الأصول (UNIDO/DGB/(M).116، ١ آذار/مارس ٢٠١٠)
مكتب الأمم المتحدة لخدمات دعم المشاريع	الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك أو التعاون مع أنشطة تقصي الحقائق المأذون بها (الأمر التوجيهي للمنظمة رقم ٣٥، ٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٠)

الادعاءات وإجراءات الشكاوى والحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك والتعاون مع عمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات (التعميم العام للموظفين رقم ٢٠٠٧/٥، ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧)	وكالة إغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين
الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك أو التعاون مع أنشطة تقصي الحقائق المأذون بها حسب الأصول (NS/768، ١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٣)	منظمة السياحة العالمية
حماية الأشخاص الذين يبلغون عن سوء السلوك والتعاون مع عمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات المأذون بها حسب الأصول (الأمر الإداري (DAJ) No. 35/Rev. 1)، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧	الاتحاد البريدي العالمي
الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك والتعاون مع عمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات المأذون بها حسب الأصول (سياسة برنامج الأغذية العالمي لحماية "المبلغين عن المخالفات") (ED2008/003، ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨)	برنامج الأغذية العالمي
الإبلاغ عن المخالفات والحماية من الانتقام في منظمة الصحة العالمية: السياسات والإجراءات (٢٠١٥)	منظمة الصحة العالمية
سياسة الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك والتعاون مع عمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات المأذون بها حسب الأصول (توجيه مكنتي رقم ٢٠١٧/٣٣، ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧)	المنظمة العالمية للملكية الفكرية
سياسة المنظمة العالمية للأرصاد الجوية للحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك والتعاون مع عمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات المأذون بها حسب الأصول (مذكرة إدارية رقم ٢٠١٢/٧، ٥ نيسان/أبريل ٢٠١٢)	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية

(١) تنطبق أيضاً على المنظمات الخمسة التالية المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة: مركز التجارة الدولية، والأونكتاد، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وموئل الأمم المتحدة، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

المرفق الثالث

تقييمات أفضل الممارسات المتعلقة بسياسات الحماية من الانتقام في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة - الجدول الرئيسي

٥-٥	٤-٥	٣-٥	٢-٥	١-٥	٤-٤	٣-٤	٢-٤	١-٤	٣-٣	٢-٣	١-٣	٤-٣	٣-٣	٢-٣	١-٣	٦-١	٥-١	٤-١	٣-١	٢-١	١-١	
X	0	0	✓	✓	0	0	✓	✓	X	X	✓	✓	0	✓	✓	X	✓	0	✓	✓	✓	منظمة الأغذية والزراعة
X	0	X	✓	✓	0	0	✓	✓	X	X	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	وكالة الطاقة الذرية
X	0	X	✓	✓	0	0	✓	0	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X	X	0	X	✓	منظمة الطيران المدني
X	0	X	✓	✓	0	0	X	X	X	0	✓	✓	0	0	✓	X	✓	0	0	0	0	منظمة العمل
X	0	X	✓	✓	0	0	0	✓	X	X	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	X	0	✓	✓	منظمة الأرصاد
X	0	X	✓	✓	0	0	X	0	X	X	✓	✓	0	✓	✓	X	✓	X	X	0	X	الاتحاد الدولي للاتصالات
✓	0	0	✓	✓	0	0	X	✓	✓	X	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	0	✓	✓	✓	الأمانة العامة
X	✓	0	✓	✓	0	0	X	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	البرنامج المشترك المعني بالإلينز
0	0	0	✓	✓	0	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	✓	0	0	✓	✓	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
X	0	X	✓	✓	0	0	X	✓	X	X	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	اليونسكو
0	0	0	✓	✓	0	0	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	✓	✓	✓	صندوق الأمم المتحدة للسكان
X	0	X	✓	✓	✓	0	✓	✓	X	✓	✓	0	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	مفوضية شؤون اللاجئين
X	0	X	✓	✓	0	0	0	✓	✓	X	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	0	0	✓	✓	اليونيسيف
X	0	0	✓	✓	0	0	0	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	0	✓	✓	✓	اليونيدو
X	0	X	✓	✓	0	0	0	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	0	✓	✓	مكتب خدمات المشاريع
X	0	X	✓	✓	0	0	0	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	0	✓	✓	✓	هيئة الأمم المتحدة للمرأة
X	0	X	✓	✓	✓	0	✓	X	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	الأونروا
X	0	0	✓	✓	X	0	X	0	X	X	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	0	0	X	✓	منظمة السياحة العالمية
X	0	0	✓	✓	✓	0	0	0	X	0	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	X	0	X	✓	الاتحاد البريدي العالمي
X	0	0	✓	✓	✓	✓	0	✓	X	X	✓	✓	0	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	برنامج الأغذية العالمي
X	✓	✓	✓	✓	0	0	0	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	منظمة الصحة العالمية
0	0	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	المنظمة العالمية للملكية الفكرية
X	0	0	✓	✓	✓	0	✓	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	منظمة الأرصاد الجوية

مؤشرات أفضل الممارسات

١-١- تطلب ما لا يقل عن قناتين للإبلاغ الداخلي، مثل مدير أو موظف أقدم أو موظف موارد بشرية أو خط ساخن داخلي

٢-١ تسمح بإبلاغ هيئة رقابية وتطلب أن يكون خط الإبلاغ هذا مستقلاً

١-٣ تسمح للشخص بالإبلاغ بصورة سرية ودون الكشف عن الهوية

١-٤ لديها أحكام محددة للإبلاغ عن المخالفات المتعلقة برئيس المنظمة ورئيس مكتب الرقابة

١-٥ تسمح بالإبلاغ باستخدام أي من لغات عمل المنظمة

١-٦	توضح متى وكيف يمكن لشخص أن يقوم بإبلاغ جهة خارجية (مثل جهات إنفاذ القانون أو مجموعة دفاع عن المصلحة العامة أو وسائط الإعلام)
٢-١	تحدد آلية إبلاغ يمكن أن يستخدمها المبلغ (مثل مكتب الأخلاقيات أو مكتب الموارد البشرية)، إذا كان هذا الشخص يعتقد أنه قد يتعرض على الأرجح إلى انتقام أو أضرار أو تعرض للانتقام أو ضرر من جراء الإبلاغ عن مخالفات
٢-٢	توفر آليات حماية إذا تعرض الشخص المبلغ للانتقام أو ضرر، بما في ذلك نقله داخل مركز العمل نفسه أو إلى مركز عمل آخر أو تغيير المشرف عنه
٢-٣	تطلب اطلاع الشخص المبلغ على نتائج بلاغه (البلاغات المتعلقة بالمخالفات/سوء السلوك والانتقام على حد سواء)، وعلى أي إجراء اتخذته المنظمة لمعالجة الشواغل، شريطة ألا يؤدي ذلك إلى إلحاق الضرر بموظفين آخرين أو الكشف عن معلومات سرية أو حساسة
٢-٤	تطلب اتخاذ تدابير تأديبية ملائمة ضد الشخص الذي تورط في ممارسة الانتقام
٣-١	تحدد متى وكيف ينبغي أن تتدخل الإدارة العليا للمنظمة لتوفير المزيد من الحماية أو المساعدة للمبلغ
٣-٢	تبيّن الخيارات المتاحة للمبلغين لالتماس التوجيه والدعم غير الرسميين من الجهات ذات الصلة مثل اتحاد الموظفين أو أمين المظالم أو المستشار القانوني للموظفين أو خدمات تقديم المشورة للموظفين
٣-٣	تنص على إتاحة عملية طعن خارجية ومستقلة للمبلغين إذا توفرت لديهم أسباب معقولة للاعتقاد بأن الحماية المقدمة غير كافية أو إذا لم يتم التوصل إلى أدلة ظاهرة الوجهة
٤-١	تطلب من المنظمة إجراء استعراض أولى للبلاغات المتعلقة بالمخالفات والانتقام، وإجراء تحقيق مفصل في حالة تحديد وجود دعوى ظاهرة الوجهة
٤-٢	تطلب وجود نظام لتسجيل البلاغات المتعلقة بالمخالفات والانتقام بغض النظر عما إذا اتخذت أي إجراءات إضافية
٤-٣	تقتضي إجراء استعراضات وتحقيقات مبدئية (لكل من شكاوى الانتقام والمخالفات) في الوقت المناسب وتوضيح الأطر الزمنية
٤-٤	توفر آلية لإحالة التحقيقات إلى جهات خارجية و/أو التماس المشورة من جهات خارجية حسب الاقتضاء
٥-١	تتضمن تعاريف واضحة بشأن، الأشخاص (الموظفون أو غير الموظفين أو مقدمو الخدمات الخارجيون على سبيل المثال)، ونوع الأنشطة (مثل سوء السلوك/المخالفات و/أو الانتقام)
٥-٢	تطلب أن يكون واجب الإبلاغ مدرجاً في مدونة أو معايير السلوك ذات الصلة بالمنظمة
٥-٣	تزد في وثيقة واحدة يسهل الاطلاع عليها في موقع المنظمة على شبكة الإنترنت
٥-٤	تعمم باستخدام لغة واضحة وموجزة وبسيطة، ومترجمة إلى جميع لغات عمل المنظمة وتستخدم أمثلة لمساعدة الموظفين في فهم متى وكيف تنطبق السياسة
٥-٥	توفر آلية لاستعراض السياسة العامة بشكل دوري، بما يشمل أحكاماً تنص على تحديث السياسة العامة استناداً إلى الدروس المستفادة

المرفق الرابع

تصميم ومنهجية الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين المعدة من قبل وحدة التفتيش المشتركة عام ٢٠١٧ بشأن سياسات الإبلاغ عن المخالفات

أولاً - مقدمة

الأسلوب المنهجي الذي استخدمته وحدة التفتيش المشتركة في تصميم الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين بشأن سياسات الإبلاغ عن المخالفات لعام ٢٠١٧، ييسر عملية استخلاص الآراء بشكل نزيه باستخدام البيانات العالية الجودة اللازمة لإجراء تحليل موثوق. وتنقسم المنهجية إلى عدة خطوات منهجية: تصميم الدراسة الاستقصائية؛ وحساب حجم العينة المطلوبة؛ والتنفيذ وجمع البيانات؛ والتحقق والمراقبة؛ وتحليل الدراسة الاستقصائية.

ثانياً - تصميم الدراسة الاستقصائية

جرى تنقيح تصميم الدراسة الاستقصائية عدة مرات من أجل تعزيز عملية استخلاص الآراء، والهيكل العام للدراسة، وجمع البيانات. والأسئلة المدرجة في الدراسة الاستقصائية لوحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠١٧ بشأن سياسات الإبلاغ عن المخالفات قد أعدت ونقحت بعناية من قبل مفتشين وموظفين من وحدة التفتيش المشتركة، وممارسين لديهم خبرة في مجال سياسات وممارسات الإبلاغ عن المخالفات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ومتخصص في البيانات (اختصاصي إحصاء) عمل كمستشار خارجي لفريق المشروع. ومن أجل الحصول على معدلات استجابة موثوق بها وتجنب إزهاق المجيبين، كانت الأسئلة موجزة، وحُدّد طول الدراسة إجمالاً بفترة زمنية معقولة. وجرى تجريب الدراسة قبل نشرها من أجل تحديد وتصحيح أي خلل في أو أخطاء في التسلسل المنطقي. وفي المتوسط، كانت الفترة الزمنية الفعلية التي احتاجها كل مشارك هي ١٣,٣٤ دقيقة عند تحديد المتوسط بالنسبة لجميع المجيبين الذين أكملوا الدراسة والبالغ عددهم ٨٦٥ ١٥ شخصاً. وقد أتيحت الدراسة الاستقصائية باثنتين من لغات العمل في الأمم المتحدة، هما الإنكليزية والفرنسية.

وبلغ مجموع الأسئلة ٣٥ سؤالاً. وتضمن تصميم الدراسة استخدام منطق تشعب الأسئلة الذي يوجه المجيبين نحو أسئلة ذات صلة على أساس ردودهم ويوجههم من خلال أسئلة إضافية. ويكفل منطق التصنيف هذا أن يستكمل المجيبون الأسئلة التي تناسبهم فقط. واشتمل هيكل الدراسة الاستقصائية على أربعة فروع. ففي الفرع الأول، طُلب من المشاركين في الدراسة تقديم معلومات ديمغرافية، من قبيل المنظمة التي يعملون لديها، وما إذا كانوا يعملون في المقر أم في الميدان، ونوع عقود عملهم، وسنوات الخدمة، والمرتبة الوظيفية ونوع الجنس. أما الفروع الثاني والثالث والرابع، فتضمنت أسئلة تهدف إلى معرفة تصورات المشاركين بشأن: التدريب والتوجيه في مجال المعايير أو مدونة قواعد السلوك والأخلاقيات؛ وسياسات وإجراءات الإبلاغ

عن سوء السلوك/المخالفات والانتقام وحماية المبلغين؛ و"القدوة الحسنة على مستوى القيادة"، وتقييم ثقافة المنظمة والقيادة والمساءلة فيها.

وشملت أنواع الأسئلة طريقة الاختيار من إجابات متعددة، وأسئلة الاستفهام التقريري (نعم أم لا)، وتقييمات من قبيل أوافق، أو أوافق جزئياً، لا أوافق ولا أخالف، أخالف جزئياً، أخالف. ولقياس الرضا، استخدمت تقييمات من قبيل راض تماماً، راض نوعاً ما، لا راض ولا غير راض، غير راض نوعاً ما، غير راض تماماً. ولم تطرح أسئلة موضوعية مفتوحة. وفي محاولة للحصول على معدل إجابة أعلى على كل سؤال، قُدمت خيارات من قبيل "لا ينطبق" و"غير متأكد" بغية التمكين من الإجابة على بعض الأسئلة بدلاً من خيار تخطي الأسئلة.

وشملت عملية تصميم العينات: موظفو المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة البالغ عددها ٢٨ منظمة بوصفهم المجموعة المستهدفة؛ واستخدم أسلوب العينات العشوائية حيث دُعي جميع الموظفين عن طريق البريد الإلكتروني إلى المشاركة في الدراسة الاستقصائية؛ وتم إعداد الاستقصاء وتوزيعه رقمياً عن طريق رسائل البريد الإلكتروني موجهة من جهات التنسيق التابعة لوحدة التفتيش المشتركة إلى جميع الموظفين المدرجين في قوائم البريد الإلكتروني لكل واحدة من المنظمات المشاركة؛ واقترح حد أدنى لحجم العينة من كل منظمة؛ وتم تحديد مرحلة تحقق للتأكد من انجاز العملية بشكل صحيح.

واستند الفريق أيضاً على دراسات استقصائية متعلقة بالأخلاقيات سبق وأن أجرتها وحدة التفتيش المشتركة، ودراسات استقصائية عالمية للموظفين أجراها بصورة دورية كل من مكاتب الأخلاقيات، ومكاتب الموارد البشرية، ومجالس الموظفين أو اتحادات الموظفين في المنظمات المشاركة. وبالإضافة إلى ذلك، استرشد تصميم الدراسة الاستقصائية بآراء مجموعات تركيز شارك فيها موظفو الأخلاقيات من مختلف المنظمات من أجل تقديم خيارات متنوعة لمختلف الأسئلة المتعددة الاختيارات.

ثالثاً - تحديد حجم عينة المجيبين وصلاحيّة معدلات الاستجابة

من أجل الحصول على استنتاجات موثوقة بشأن فهم السياسات والممارسات المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، كانت هناك حاجة إلى قدر كبير من المعلومات الدقيقة. وترتب على ذلك الحاجة إلى عيّنات أكبر؛ لكن كلما زاد حجم العينة زادت تكلفة الحصول على كل وحدة معلومات إضافية. وحجم العينة هو العدد الفعلي للأشخاص الذين تم اختيارهم عشوائياً من مجتمع إحصائي مستهدف لجعل تحليل الدراسة الاستقصائية تمثيلاً قدر الإمكان. وبما أن منظومة الأمم المتحدة تتضمن العديد من المنظمات التي تختلف في جملة أمور منها عدد الموظفين (المجتمع الإحصائي المستهدف)، فإن الطابع التمثيلي يشكل أمراً أساسياً في تصميم الدراسة الاستقصائية.

وتحديد العينات لهذا الغرض يمكن أن يتم إما على المستوى الأول من التسلسل الهرمي، باعتبار أن منظومة الأمم المتحدة هيئة واحدة وأن العاملين فيها جميعهم هم القاعدة الإحصائية، أو على المستوى الثاني من التسلسل الهرمي، باعتبار أن كل مؤسسة تشكل جزءاً من منظومة

الأمم المتحدة وتقسيم أعداد العاملين فيها على أنهم القاعدة الإحصائية. وقد تم تحديد العيّنة الفعلية المستخدمة في هذا التحليل استناداً إلى النهج الأخير.

ومن ثم، فإن جعل الدراسة الاستقصائية تمثيلية قدر الإمكان، وتحديد الحجم المناسب للعيّنة على مستوى المنظمة، استلزم الأخذ بالعديد من الاعتبارات النوعية والكمية. والعوامل النوعية الهامة التي أخذت في الاعتبار هي: طبيعة البحث؛ وعدد الأسئلة؛ وعدد خيارات الإجابة على كل سؤال؛ وأحجام العيّينات المستخدمة في دراسات مماثلة؛ ومعدلات الحدوث المستقاة من دراسات استقصائية مماثلة أجرتها وحدة التفتيش المشتركة؛ ومعدلات الإكمال؛ والقيود المتعلقة بالموارد، من قبيل الموارد المالية ووقت جهات التنسيق والخبراء.

أما الاعتبارات الكمية الهامة فشملت حجم المجتمع الإحصائي، ومستوى الثقة، ومستوى الدقة، ودرجة التباين. وحجم المجتمع الإحصائي هو العدد الإجمالي للأشخاص الذين يود الباحث أن يستخلص استنتاجات منهم. وفي هذه الحالة تحديداً، يستخدم عدد الموظفين في كل مؤسسة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة كبديل لحجم المجتمع الإحصائي، ومستوى الثقة هو مقياس مدى تأكد الباحث من أن العينة تمثل المجتمع الإحصائي في حدود مستوى الدقة المنشود، وهامش الخطأ هو مقياس مدى اقتراب إجابات العينة من "الإجابة الصحيحة" التي قدمها المجتمع الإحصائي. وتم حساب عدد المجيبين المستهدف في كل منظمة على أساس نسبة ثقة تبلغ ٩٠ في المائة وهامش خطأ بنسبة ١٠ في المائة. وتم حساب حجم العينة لكل واحدة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة باستخدام المعادلة التالية:

$$Sample Size = \frac{\frac{z^2 * p(1-p)}{e^2}}{1 + \left(\frac{z^2 * p(1-p)}{e^2}\right) * N}$$

وفي هذه المعادلة، تعني "N" حجم المجتمع الإحصائي، و(e) هامش الخطأ، و(P) توزيع استجابة المجتمع الإحصائي (مثل، متكافئ بنسبة ٥٠ في المائة)، ومتوسط القيمة (Z-SCORE) هو دقة الإحصاء بالنسبة إلى مستوى الثقة الذي تم اختياره.

رابعاً – التنفيذ وجمع البيانات

تم توزيع الدراسة الاستقصائية في شكل رقمي عن طريق البريد الإلكتروني. ومن أجل تحفيز الموظفين على الاستجابة بحرية ودون تحيز، دُكر أن الدراسة الاستقصائية طوعية، ولا تكشف عن الهوية، وتكفل السرية. وبعثت معظم المنظمات المشاركة رسالة تذكيرية واحدة على الأقل عبر البريد الإلكتروني بالإضافة إلى الرسالة الأصلية. وتتسم هذه الدراسة بمصادقية عالية لأنها تحت إشراف وحدة التفتيش المشتركة، التي تعمل بوصفها هيئة رقابة خارجية بالنسبة للمنظمات والموظفين.

والخاصية المفيدة لأداة جمع المعلومات (surveymonkey.com، القناة المستخدمة لتوزيع الدراسة) هي أنها لا تلزم المجيبين بإكمال الدراسة الاستقصائية في جلسة واحدة. وبالإضافة إلى ذلك، سُمح بالمشاركة مرة واحدة فقط لكل عنوان بروتوكول على الإنترنت أو الحاسوب، من أجل تفادي قيام الموظفين بالرد على الأسئلة عدة مرات.

ومع مراعاة إمكانية انخفاض معدل الاستجابة نظراً للطابع المحدد والحساس لموضوع الدراسة الاستقصائية، ولا سيما بالمقارنة مع الدراسات الاستقصائية المتعلقة بمواضيع تهم الموظفين بشكل عام (مثل ظروف عمل الموظفين، ومرتبات وبدلات الموظفين)، تعاونت وحدة التفتيش المشتركة تعاوناً وثيقاً مع جهات التنسيق في كل منظمة في تنفيذ عملية جمع البيانات، بما في ذلك الاتصال الأول، والتراسل، واستراتيجيات تعزيز معدل الاستجابة، وعمليات المتابعة والرسائل التذكيرية.

وكانت وحدة التفتيش المشتركة على استعداد للرد على الأسئلة الفنية والموضوعية. وقد وردت حفنة قليلة من الاستفسارات، وهو مؤشر جيد على التنفيذ السليم لتصميم الدراسة الاستقصائية.

خامساً - التحقق وضبط جودة البيانات

استُحدثت أداة تتبع داخلية توضح عدد العينات اللازمة لكل منظمة. وكان هدف هذه الأداة توجيه جمع البيانات بحيث يمكن تحديد ما إذا كان قد تم بلوغ حجم العينة المطلوب. وكان رصد جمع البيانات بالغ الأهمية للحصول على معدلات استجابة أعلى، ومن ثم ضمان موثوقية التحليلات والاستنتاجات التي تم التوصل إليها.

وبيّن الجدول أدناه كيفية التحقق من صحة الإحصاء في كل منظمة بناءً على البارامترات المستهدفة والنتائج المتحصل عليها بالفعل. وبلغ الحد الأدنى لمستوى الثقة المستهدف وهامش الخطأ الأقصى ٩٠ في المائة و ١٠ في المائة على التوالي (تُقَدَّم أيضاً قياسات مستوى الثقة بنسبة ٩٥ في المائة وهامش خطأ بنسبة ٥ في المائة، للعلم فقط). وبما أن هذه الحالة تتعلق على وجه التحديد بمنظومة الأمم المتحدة، المكونة من عدة منظمات، فيمكن تحديد حجم عينة الدراسة الاستقصائية باستخدام منهجية تحديد العينات على المستوى الأول من التسلسل الهرمي (النظر إلى منظومة الأمم المتحدة ككل أو كهيئة واحدة) أو على المستوى الثاني من التسلسل الهرمي (تحديد العينات على مستوى كل منظمة على حدة).

وميزة استخدام المستوى الثاني تتمثل في أنه يمكن استخلاص استنتاجات من بيانات الدراسة الاستقصائية بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة ككل أو لمنظمة بعينها. في حين أن الاستنتاجات المستخلصة من بيانات الدراسة الاستقصائية عند استخدام المستوى الأول لا تكون صالحة من الناحية الإحصائية إلا لمنظومة الأمم المتحدة ككل. وعند استخدام منهجية العينات الإحصائية على المستوى الثاني من التسلسل الهرمي، يكون حجم العينة المطلوب هو ١٥٣٨ مستجيباً نتيجة تجميع العينات الفرعية على مستوى المنظمة (مقارنة بـ ١٢٨ مستجيباً فقط إذا تم تحديد العينة على المستوى الأول من التسلسل الهرمي). ويكفل استيفاء هذا المعيار موثوقية الاستنتاجات على مستوى المنظمة المعنية وعلى مستوى منظومة الأمم المتحدة على حد سواء.

وبعد انتهاء الدراسة الاستقصائية، أظهرت النتائج الفعلية المتحصل عليها على مستوى منظومة الأمم المتحدة ارتفاع مستوى الثقة (٩٩,٢٥ في المائة) وانخفاضاً شديداً في هامش الخطأ (٠,٧٤ في المائة) ومشاركة عدد كبير جداً من المجيبين (١٥٨٦٥). وعلى مستوى المنظمة، كان

أعلى مستوى ثقة تم بلوغه هو ٩٨,٤٦٥ في المائة وبلغ هامش الخطأ ١,٥١ في المائة (بالنسبة للأمانة العامة للأمم المتحدة)، في حين كان أدنى مستوى ثقة هو ٨٥,٦٤ في المائة وبلغ هامش الخطأ ١٤,٠٨ في المائة (بالنسبة لمنظمة السياحة العالمية).

ومن بين المؤسسات الـ ٢٨ التي شملتها الدراسة الاستقصائية^(١)، كان مستوى الثقة في ٢٦ منها أعلى من ٩٠ في المائة وهامش الخطأ أقل من ١٠ في المائة. ولذلك، فإن الاستنتاجات والاستدلالات على مستوى المنظمة وعلى مستوى منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بهذه المؤسسات كانت موثوقة للغاية. وهناك مؤسستان فقط لم تحققا الهدف المنشود المتمثل في أن يكون مستوى الثقة ٩٠ في المائة وهامش الخطأ ١٠ في المائة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة ومنظمة السياحة العالمية).

سادساً - تحليل الدراسة الاستقصائية

الهدف من الدراسة الاستقصائية هو إلقاء نظرة ثاقبة على تصورات الموظفين بشكل عام حيال السياسات والإجراءات المتعلقة بالإبلاغ عن سوء السلوك وحماية المبلغين، وبشأن التدريب في مجال قواعد ومعايير السلوك والمواضيع ذات الصلة بالأخلاقيات، ومساءلة القادة والموظفين داخل المنظمات، ومن أجل تقديم توصيات واقتراح إجراءات تصحيحية استناداً إلى النتائج.

وفي سبيل تحقيق هذا الهدف، كانت هناك حاجة كبيرة إلى إدارة البيانات والنمذجة الإحصائية. وتم تحديد درجات كمية (من ١ إلى ٥) لخيارات الأسئلة النوعية (على سبيل المثال، من غير موافق إلى موافق، ومن غير راض إلى راض). وتضمنت الخطوة التالية تجميع البيانات من درجات فرادى الأسئلة الواردة في الأجزاء التي يجري تقييمها من الدراسة الاستقصائية. وقد مكّنت الأسئلة المتعلقة بالبيانات الديموغرافية من ترشيح الردود (على سبيل المثال، على أساس الموقع (موظفو المقر مقابل الموظفين الميدانيين)، أو الجنس أو مستوى الرتبة أو سنوات الخدمة) من أجل تحليل الدراسة الاستقصائية بطريقة أكثر دقة وتفصيلاً، ومكّنت كذلك من إجراء نوع من المقارنة للتصورات بين مختلف المجموعات ومن إجراء تحليلات مقارنة. وبما أن أحجام العينات تعني أن الاستنتاجات المتحصل عليها من البيانات التي جمعت على مستوى المنظمة صحيحة من الناحية الإحصائية، فإن الأمر نفسه ينطبق عند تجميع المنظمات في مجموعات على أساس حجمها. وجرت مضاهاة بيانات الدراسة الاستقصائية والبيانات الأخرى المتحصل عليها من دراسات إفرادية نوعية، وردود على الاستبيانات من المنظمات المشاركة، ومقابلات جرت مع موظفين وخبراء خارجيين.

سابعاً - القيود

نظراً لمحدودية الموارد، لم يتسن إجراء الدراسة الاستقصائية باللغات الرسمية الأربع الأخرى للأمم المتحدة، وهي تحديداً الإسبانية والعربية والصينية والروسية. وربما كان لذلك أثر سلبي على معدل الاستجابة من المكاتب الإقليمية والميدانية حيث تعتبر هذه اللغات أيضاً لغات عمل.

وتبيّن أن توقيت إجراء الدراسة الاستقصائية من بداية تشرين الثاني/نوفمبر وحتى منتصف كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧ شكل تحدياً بالنسبة لبعض المنظمات بسبب العطلات (على سبيل المثال، عيد الشكر في الولايات المتحدة الأمريكية وعيد الميلاد) بالإضافة إلى عوامل أخرى. وأشارت بعض المنظمات (صندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، واليونسكو) إلى أنها كانت تجري أو أجرت دراسات استقصائية في الآونة الأخيرة بشأن مواضيع مماثلة (مثل الأخلاقيات والمساءلة)، وقررت منظمتان (منظمة الصحة العالمية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع) تأخير إجراء الدراسة الاستقصائية التي أعدها وحدة التفتيش المشتركة من أجل توفير مدة فاصلة بين الدراسات الاستقصائية.

وربما كان لتوزيع الدراسة الاستقصائية في بعض المنظمات تأثير على معدلات الاستجابة، حيث إن الحصول على أرقام دقيقة لقوائم البريد الإلكتروني التي استخدمت لإبلاغ الموظفين بالدراسة كان صعباً بالنسبة لبعض المنظمات، وهناك قليل من المنظمات التي لم تقدّم سوى تقديرات عامة لقوائمها العامة لتوزيع البريد الإلكتروني. ففي وكالة الأونروا، على سبيل المثال، التي لديها أكثر من ٣٠.٠٠٠ موظف محلي، فإن معظم الموظفين ليس لديهم عنوان بريد إلكتروني تابع للوكالة. وربما تكون معدلات الاستجابة قد تأثرت أيضاً بما إذا كانت المنظمات قد بعثت رسائل تذكيرية إلى الموظفين عن طريق البريد الإلكتروني بشأن الدراسة الاستقصائية؛ فقد بعثت بعض المنظمات رسالتين تذكيريتين، في حين أن البعض الآخر لم يرسل أي رسالة تذكيرية بعد الرسالة الأصلية عن الدراسة الاستقصائية.

الحاشية

- (١) أربعة وعشرون عند إدراج الأونكتاد، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وموئل الأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، في نطاق الأمانة العامة للأمم المتحدة.

مستوى الثقة في الردود على الاستقصاء حسب المنظمة														
المنظمة (المستقصاة فعلياً)	عدد الموظفين (حجم المجتمع الإحصائي، ٢٠١٧)	توزيع المجتمع الإحصائي (في المائة)	عدد الردود (حتى كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٧)	توزيع الاستجابة (في المائة)	معدل الاستجابة (حتى كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٧) (في المائة)	الوزن	حجم العينة عند مستوى الثقة بنسبة ٩٠ في المائة وهامش خطأ بنسبة ٥ في المائة			حجم العينة عند مستوى الثقة بنسبة ٩٥ في المائة وهامش خطأ بنسبة ٥ في المائة			النتائج المتحصل عليها	
							حجم العينة المطلوبة	عدد الردود الإضافية المطلوبة	عدد أحجام العينات المتحصل عليها	حجم العينة المطلوبة	عدد الردود الإضافية المطلوبة	عدد أحجام العينات المتحصل عليها	مستوى الثقة (في المائة)	هامش الخطأ (في المائة)
على الصعيد العالمي														
منظومة الأمم المتحدة	١٥٣٠٩٨	١٠٠	١٥٨٦٥	١٠٠			١٢٨	صفر	١	٣٨٣	١	صفر	٩٩,٢٥	٠,٧٤
على صعيد المنظمة														
منظمة الأغذية والزراعة	٣٢٥٠	٢,١	٨٣٣	٥,٣	٢٥,٦	٠,٤٠	٦٧	صفر	١	٣٤٤	١	صفر	٩٧,٠١	٢,٩٣
وكالة الطاقة الذرية	٢٥٠٠	١,٦	٦٤٦	٤,١	٢٥,٨	٠,٤٠	٦٦	صفر	١	٣٣٣	١	صفر	٩٦,٦١	٣,٣٢
منظمة الطيران المدني الدولي	٩٩٠	٠,٦	١٤٣	٠,٩	١٤,٤	٠,٧٢	٦٤	صفر	١	٢٧٧	صفر	١٣٤-	٩٢,٢٧	٧,٥٨
منظمة العمل الدولية	٤١٥٩	٢,٧	٢٦١	١,٦	٦,٣	١,٦٥	٦٧	صفر	١	٣٥٢	صفر	١٩-	٩٤,٠١	٥,٨٧
للمنظمة البحرية الدولية	٢٩٤	٠,٢	٩٠	٠,٦	٣٠,٦	٠,٣٤	٥٥	صفر	١	١٦٧	صفر	٧٧-	٩١,٢٢	٨,٦٠
مركز التجارة الدولية	٥٢٧	٠,٣	٦٩	٠,٤	١٣,١	٠,٧٩	٦٠	صفر	١	٢٢٢	صفر	١٥٣-	٨٨,٧٨	١١,٠٠
الاتحاد الدولي للاتصالات	٧٦٢	٠,٥	٨١	٠,٥	١٠,٦	٠,٩٧	٦٢	صفر	١	٢٥٥	صفر	٧٤١-	٨٩,٥٠	١٠,٢٩
الأمانة العامة	٣٨٨٨١	٢٥,٤	٣٧٩٦	٢٣,٩	٩,٨	١,٠٦	٦٨	صفر	١	٣٨٠	صفر	صفر	٩٨,٤٦	١,٥١
البرنامج المشترك للمعني بفيروس بالإيدز	٦٩٤	٠,٥	١٧٢	١,١	٢٤,٨	٠,٤٢	٦٢	صفر	١	٢٤٧	صفر	٥٧-	٩٣,٣٩	٦,٤٨
الأنكتاد	٥٨٨	٠,٤	٦٠	٠,٤	١٠,٢	١,٠٢	٦١	١	صفر	٢٣٢	صفر	١٧٢-	٨٧,٧٧	١١,٩٩
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	٢٣٧٤٨	١٥,٥	٥٧٠	٣,٦	٢,٤	٤,٣٢	٦٨	صفر	١	٣٧٨	١	صفر	٩٥,٨٦	٤,٠٦
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	١٦٠٠	١,٠	٢١٤	١,٣	١٣,٤	٠,٧٧	٦٥	صفر	١	٣١٠	صفر	٦٩-	٩٣,٦٤	٦,٢٤
اليونسكو	٤٧٩٩	٣,١	٤٣٠	٢,٧	٩,٠	١,١٦	٦٧	صفر	١	٣٥٦	١	صفر	٩٥,٤٠	٤,٥١
صندوق الأمم المتحدة للسكان	٤٢٤٤	٢,٨	٤٩٣	٣,١	١١,٦	٠,٨٩	٦٧	صفر	١	٣٥٢	١	صفر	٩٥,٧٧	٤,١٥
مؤهل الأمم المتحدة	٢٠٠	٠,١	٦٨	٠,٤	٣٤,٠	٠,٣٠	٥١	صفر	١	١٣٢	صفر	٦٤-	٩٠,١٥	٩,٦٥
مفوضية اللاجئين	١٠٩٦٦	٧,٢	١٥٢٤	٩,٦	١٣,٩	٠,٧٥	٦٨	صفر	١	٣٧١	١	صفر	٩٧,٦٢	٢,٣٣
اليونيسيف	١٣٧٥٤	٩,٠	١٤٤٩	٩,١	١٠,٥	٠,٩٨	٦٨	صفر	١	٣٧٤	١	صفر	٩٧,٥٢	٢,٤٤
اليونيدو	١٨٥٠	١,٢	١٦٣	١,٠	٨,٨	١,١٨	٦٦	صفر	١	٣١٨	صفر	١٥٥-	٩٢,٥٢	٧,٣٣
المكتب المعني بالمخدرات والجريمة	٥٢٧	٠,٣	١٣٥	٠,٩	٢٥,٦	٠,٤٠	٦٠	صفر	١	٢٢٢	صفر	٨٧-	٩٢,٥٨	٧,٢٧
خدمات دعم المشاريع	٥٠٧٣	٣,٣	٦٣٦	٤,٠	١٢,٥	٠,٨٣	٦٧	صفر	١	٣٥٧	١	صفر	٩٦,٢٩	٣,٦٣
الأونروا	١٠٣٢٥	٦,٧	٢٨٢	١,٨	٢,٧	٣,٧٩	٦٨	صفر	١	٣٧٠	صفر	٨٨-	٩٤,١٣	٥,٧٦
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	٨٣٧	٠,٥	٥٠	٠,٣	٦,٠	١,٧٣	٦٣	١٣	صفر	٢٦٣	صفر	١٣٢-	٨٦,٢٩	١٣,٤٤
منظمة السياحة العالمية	٢٢٩	٠,١	٤٠	٠,٣	١٧,٥	٠,٥٩	٥٢	١٢	صفر	١٤٣	صفر	١٠٣-	٨٥,٦٤	١٤,٠٨
الاتحاد البريدي العالمي	٣١٢	٠,٢	٩٣	٠,٦	٢٩,٨	٠,٣٥	٥٦	صفر	١	١٧٢	صفر	٩٧-	٩١,٣١	٨,٥١
برنامج الأغذية العالمي	١٥٢٤٧	١٠,٠	٢٧٨٤	١٧,٥	١٨,٣	٠,٥٧	٦٨	صفر	١	٣٧٥	١	صفر	٩٨,٢٩	١,٦٨
منظمة الصحة العالمية	٧٥٣٠	٤,٩	٨٧٣	٥,٥	١١,٦	٠,٨٩	٦٧	صفر	١	٣٦٦	١	صفر	٩٦,٨٢	٣,١٢
منظمة الملكية الفكرية	١٨٠٧	١,٢	٢٤٧	١,٦	١٣,٧	٠,٧٦	٦٦	صفر	١	٣١٧	صفر	٧٠-	٩٤,٠٩	٥,٧٩
منظمة الأرصاد الجوية	٣٢٠	٠,٢	١٤٠	٠,٩	٤٣,٨	٠,٢٤	٥٦	صفر	١	١٧٥	صفر	٣٥+	٩٣,٦٦	٦,٢١
المجماميع	١٥٣٠٩٨	١٠٠	١٥٨٦٥	١٠٠	١٠,٤٧		١٥٣٨			٧٢٦٤				

(أ) يبلغ ملاك الموظفين المحليين في الأونروا حوالي ٣٠.٠٠٠، غير أن ١٠.٣٢٥ فقط لديهم حسابات بريد إلكتروني واستلموا الدراسة الاستقصائية.

المرفق الخامس: الإبلاغ عن حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام والتعامل معها خلال الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٦

حالات الانتقام ٢٠١٢-٢٠١٦		حالات الانتقام معروضة أمام المحاكم ٢٠١٦-٢٠١٢													
المنظمة المشاركة حسب الحجم*	حالات مبلغ عنها أو مقبولة	حالات خضعت للتحقيق	حالات الانتقام المبلغ عنها								حالات الانتقام لم يبت فيها لصالح المدعي				
			ترتيبات اتخذت لتقديم الشكوى	تمت تسويتها عن طريق آليات غير رسمية	حددت أدلة ظاهرة الوجهة	لم تحدد أدلة ظاهرة الوجهة	حالات أُحيلت إلى التحقيق	قضايا بت فيها لصالح المدعي	حالات لم يبت فيها لصالح المدعي	طعون قدمها مدعون أمام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة أو محكمة المنازعات التابعة للأونروا أو المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية	قرارات محكمة الأمم المتحدة للاستئناف لصالح المدعي	طعون قدمها مدعون أمام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة أو محكمة المنازعات التابعة للأونروا أو المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية			
كيانات صغيرة	منظمة الطيران المدني الدولي ^(١)	٧٣	٢١	١	١	٠	١	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	الاتحاد الدولي للاتصالات ^(ب)	١٠٥	٦	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	المنظمة البحرية الدولية	١٠	١٠	١	٠	٠	١	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	البرنامج المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ^(ج)	٩	٩	٥	١	٠	٥	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	منظمة السياحة العالمية	٥	١	٢	٠	٠	١	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	الاتحاد البريدي العالمي	١٦	١١	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية ^(د)	١٧	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	المجموع	٢٣٥	٥٨	٩	٢	٠	٨	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	منظمة الأغذية والزراعة ^(هـ)	٣٩٢	٩٤	١٥	١	١	١٠	٤	٧	٢	٠	٠	٠	٠	٠
	الوكالة الدولية للطاقة الذرية	٤٤	٨	٤	١	١	٢	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
كيانات متوسطة	منظمة العمل الدولية ^(و)	١١١	*	٣	١	٠	٢	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	اليونسكو	٢٨٨	١٣	١٠	١	٦	٣	٦	٢	٤	٠	٠	٠	٠	٠
	صندوق الأمم المتحدة للسكان ^(ز)	٣١٦	٨٥	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	اليونيدو ^(ح)	١٦١	٢٠	١	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	هيئة الأمم المتحدة للمرأة	٩٥	٤٨	١	٠	٠	١	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
	المنظمة العالمية للملكية الفكرية ^(ط)	١٢٤	٤٠	٦	١	٠	٣	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠

المرفق الخامس: الإبلاغ عن حالات سوء السلوك/المخالفات والانتقام والتعامل معها خلال الفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٦

حالات المخالفات ٢٠١٢-٢٠١٦		حالات الانتقام ٢٠١٢-٢٠١٦										حالات الانتقام معروضة أمام المحاكم ٢٠١٢-٢٠١٦																																																																							
حالات مبلغ عنها أو مقبولة		حالات خضعت للتحقيق		حالات الانتقام المبلغ عنها										حالات أُنزلت لتقديم الشكاوى										تمت تسويتها عن طريق آليات غير رسمية										حددت أدلة ظاهرة الوجهة										لم تحدد أدلة ظاهرة الوجهة										حالات أُحيلت إلى التحقيق										قضايا بت فيها لصالح المدعي										حالات لم يبت فيها لصالح المدعي									
١٥٣١		٣٠٨		٢٩										٤										٩										١٦										١٥										١٦										٥										١١									
٢٥٩٣		١٠٣٦		٨٣										٩										٠										١٦										٦٧										١٦										٢										٢									
١٥٣٤		١٠٣٦		٢٨										٥										٤										٥										٢١										٥										٢										١									
٢٠١٤		٤٠١		٣٣										٠										٩										٣										١٩										٢										٢										٣									
٤٣٠		٠		٣١										١										١١										٣										١٣										١										٢										٢									
٢٦٩		*		٨										١										٣										٣										٢										٢										١										٢									
١٣١٢		*		٢٧										٥										٠										١٠										١١										١٠										١										٥									
٢٤٣		*		١٦										٥										٠										٤										١١										٤										٣										١									
٢٥٢		٢٥٢		٤										٢										٠										٢										٢										٤										٠										٢									
٨٦٤٧		١٦٨٩		٢٣٠										٢٨										٢٧										٤٦										١٤٦										٤٨										١٥										١٩									
١٠٤١٣		٢٠٥٥		٢٧٨										٣٤										٣٦										٦٢										١٦٩										٦٤										٢٠										٣٠									

الرموز: (..) المعلومات غير متاحة أو لم تقدم؛ (*) انظر الحاشية المتعلقة بالمنظمة؛ (-) لا ينطبق. وفيما يتعلق بالقضايا المعروضة على المحكمة، يعني هذا أن المنظمة لا تسمح بتقديم الطعون إلى المحكمة المشار إليها في الترويسة. وفيما يخص التحقيقات، فإن منظمة العمل الدولية فقط ليس لديها عملية من مرحلتين تشمل الاستعراض المبدئي ثم التحقيق.

(أ) في منظمة الطيران المدني الدولي، تم إجراء ١٧ تحقيقاً بين عامي ٢٠١٢ و٢٠١٥، ولكن ربما أُحيل عدد أكبر من الحالات للتحقيق من قبل موظف شؤون الأخلاقيات. وفي عام ٢٠١٦، أُحيلت أربع حالات للتحقيق، ولم يتم التحقيق في أي منها.

- (ب) في الاتحاد الدولي للاتصالات، شملت البلاغات عن سوء السلوك مسائل تم الإبلاغ عنها إلى شعبة الأمن بالاتحاد (حوادث وقعت في مباني الاتحاد أو أثناء بعثات رسمية للاتحاد) أو إلى شعبة إدارة الموارد البشرية باعتبارها بلاغات رسمية عن مخالفات/سوء سلوك.
- (ج) الحالات الواردة من برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز التي تم الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية قد صُنفت على أنها حالات تتعلق بمنظمة الصحة العالمية، أي أن البرنامج المشترك المعني بالإيدز ليس له مركز مستقل في أي محكمة.
- (د) تحولت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية من المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في عام ٢٠١٨.
- (هـ) في منظمة الأغذية والزراعة، يصنّف مكتب المفتش العام نتائج القضايا على أنها لا أساس لها من الصحة، أو غير مدعومة بأدلة كافية، أو مدعومة بأدلة كافية، أو خارجة عن ولايته.
- (و) فيما يتعلق بمنظمة العمل الدولية، تستند البيانات المتعلقة بسوء السلوك إلى التقارير المقدمة من كبير مراجعي الحسابات الداخليين إلى مجلس إدارة منظمة العمل الدولية.
- (ز) فيما يتعلق بصندوق الأمم المتحدة للسكان، تشمل البيانات عن المخالفات الواردة من مكتب خدمات مراجعة الحسابات والتحقيق للفترة من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٦ حالات جديدة، فضلاً عن حالات تم ترحيلها من العام السابق. والحالات التي تم الإبلاغ عنها إلى مكتب الأخلاقيات تُحسب بعدد مقدمي الشكاوى، في حين يقوم مكتب خدمات مراجعة الحسابات والتحقيق بحساب الحالات بعدد الأشخاص الذين قدم صاحب الشكاوى ضدهم اتهامات تتعلق بالانتقام. وعليه، عندما تقدم شكاوى تتعلق بالانتقام ضد ثلاثة أشخاص، يتم حساب ذلك كحالة واحدة من قبل مكتب الأخلاقيات وكثلاث حالات من قبل مكتب خدمات مراجعة الحسابات والتحقيق. وبالإضافة إلى ذلك، عندما يتلقى مكتب خدمات مراجعة الحسابات والتحقيق إحالات من مكتب الأخلاقيات في أوقات مختلفة تتعلق بالشخص نفسه (ولكن من عدة مقدمي شكاوى)، يقوم مكتب خدمات مراجعة الحسابات والتحقيق بتسجيلها كحالات مختلفة.
- (ح) لاحظت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) أنه تمت تسوية العديد من حالات سوء السلوك عن طريق آليات داخلية ولكن لم يُحتفظ بأي إحصاءات. وكانت هناك أربع حالات تتعلق بسوء السلوك بانتظار تقييمها وقت إعداد التقرير. ولم ترد أي حالات كان محورها الرئيسي هو الانتقام.
- (ط) في المنظمة العالمية للملكية الفكرية، هناك خمس حالات سوء سلوك تعود إلى الفترة من عام ٢٠١٢ حتى عام ٢٠١٦ كانت لا تزال مفتوحة وقت تقديم التقرير في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧.
- (ي) البيانات الواردة من الأمانة العامة للأمم المتحدة شملت أيضاً بيانات تتعلق بمركز التجارة الدولية، والأونكتاد، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وموئل الأمم المتحدة، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وقدمت شعبة التحقيقات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية بيانات تتعلق بحالات سوء سلوك، ولم يتمكن من تقديم تفاصيل عن عدد الحالات التي تم التحقيق فيها. ولاحظت الشعبة كذلك أن هناك تقارير تتعلق بسوء السلوك والمخالفات تلقاها أيضاً رؤساء البعثات والمكاتب الذين لا يجمعون المعلومات من هذا القبيل. ومن أصل الحالات الـ ٢٧ التي قدمت طعون بشأنها أمام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، كانت هناك أربع حالات مقدمة من موئل الأمم المتحدة وحالة من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وتم البت في القضايا الخمس لصالح المنظمة.
- (ك) فيما يتعلق ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تشمل حالات سوء السلوك المبلغ عنها تجميعاً للأرقام المقدمة بشكل منفصل من مكتب مراجعة الحسابات والتحقيقات (٤٤٦) ومن مكتب أمين المظالم (٨٨).
- (ل) فيما يتعلق باليونيسيف، فإن مكتب المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات لا يسجل بالتفصيل معالجة البلاغات المتعلقة بسوء السلوك. ولاحظ المكتب أن حالات سوء السلوك يتم الإبلاغ عنها في البداية إلى المشرفين (باستثناء الحالات التي يحتمل أن يكونوا متورطين فيها) ثم ترسل إلى مكتب المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات إذا قرر المشرفون وجود معلومات كافية. ومن ثم، فإن معظم البلاغات تأتي من رؤساء المكاتب أو موظفي العمليات (الموظفون الدوليون)، الذين لا يكونون بالضرورة مصادر البلاغ الأولي.
- (م) فيما يتعلق بمكتب خدمات المشاريع، وفقاً للتقارير السنوية عن الأنشطة للفترة من ٢٠١٢ إلى ٢٠١٦ الصادرة عن فريق المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات، فقد تم استلام ٤٧٩ شكاوى تحولت ٢٦٩ منها إلى قضايا. ووجد أن بقية البلاغات خارجة عن ولاية الفريق أو تقرر أنه قد يكون من الأنسب التعامل معها من قبل وحدة أخرى.

- (ن) لاحظت الأونروا، بالنظر إلى نموذج التحقيق اللامركزي لديها، أنه لا تتوفر إحصاءات تفصيلية تبين تصنيف التعامل مع البلاغات المتعلقة بسوء السلوك خلال الفترة من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٥. وبالنسبة لعام ٢٠١٦، قدمت الأونروا جدولين منفصلين يتضمنان بيانات عن نتائج قضايا فتحت في عام ٢٠١٦ ونتائج القضايا التي تم البت فيها في عام ٢٠١٦ (فتحت في أي وقت). ولا يمكن تقديم الأرقام المتعلقة بعام ٢٠١٦ لتفادي حساسها بصورة مزدوجة.
- (س) فيما يتعلق ببرنامج الأغذية العالمي، يعكس عدد حالات سوء السلوك المبلغ عنها العدد الإجمالي لحالات سوء السلوك المسجلة من قبل مكتب المفتش العام سنوياً من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٦ (دون الحالات المعلقة من سنوات سابقة). ولم تقدم بيانات عن الترتيبات المتخذة عام ٢٠١٢. وفي عام ٢٠١٧ جرى استعراض مبدئي لواحدة من الحالات. والحالات المتعلقة ببرنامج الأغذية العالمي التي تم الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية تم تصنيفها على أنها حالات تتعلق بمنظمة الأغذية والزراعة.
- (ع) أبلغ مكتب الرقابة الداخلية في منظمة الصحة العالمية بالعدد الإجمالي الموحد لحالات سوء السلوك في منظمة الصحة العالمية والبرنامج المعني بفيروس نقص المناعة البشرية الذي بلغ ٢٦١ حالة، ولكن تم طرح البلاغات التسعة عن سوء سلوك المتعلقة بالبرنامج المعني بفيروس نقص المناعة البشرية من أجل التوصل إلى الأرقام الواردة في الجدول.

مستويات الرضا العام إزاء التعامل مع بلاغات سوء السلوك المقدمة إلى قنوات داخلية وخارجية (بالنسبة المئوية)

الدول الأعضاء	وسائل الإعلام	إنفاذ القوانين	مجلس الموظفين	أمين المظالم	الموارد البشرية	مكتب الأخلاقيات	رئيس المنظمة أو نائبه	الإدارة المتوسطة	مشرف	الرقابة الداخلية	
٢٥,٠	٦٦,٧	٣٦,٦	٢١,٧	١٨,٢	١٥,٢	٢٠,١	١٩,٠	١٤,٦	٢٥,١	٢٣,١	راضون تماماً
٢٥,٠	٢٥,٠	٢١,٩	٢٥,١	١٨,٠	١٩,٦	١٨,١	١٩,٤	١٨,٧	٢١,٦	٢٤,١	راضون نوعاً ما
٢٥,٠	٠,٠	١٩,٥	١٨,٦	١٨,٢	١٢,٢	١٤,٨	١١,٧	١١,٢	١٢,٣	١١,٨	لم يعربوا عن الرضا أو عدمه
١٢,٥	٠,٠	١٢,٢	١٢,٦	١٦,٨	١٨,٢	١٦,٧	١٦,٦	١٨,٨	١٥,٦	١٣,٧	راضون نوعاً ما
١٢,٥	٨,٣	٩,٨	٢٢,٠	٢٨,٧	٣٤,٨	٣٠,٣	٣٣,٢	٣٦,٦	٢٥,٤	٢٧,٣	غير راضين تماماً

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

المرفق السابع

مستويات الرضا وعدم الرضا إزاء معالجة البلاغات المتعلقة بسوء السلوك/المخالفات المقدمة إلى الآليات الداخلية،
مصنفة حسب الفئة الديمغرافية (بالنسبة المئوية)

	الرقابة الداخلية		المشترف المباشر		الإدارة المتوسطة		رئيس المنظمة أو نائبه		مكتب الأخلاقيات		الموارد البشرية		أمين المظالم		مجلس الموظفين	
حجم المنظمة	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ
كبيرة	٤٨,٩	٤٠,٣	٥٠,٩	٣٧,٢	٣٦,٨	٥٢,٥	٤١,٥	٤٧,٢	٣٩,٥	٤٥,٦	٣٦,٧	٥٠,٨	٣٧,٣	٤٥,٧	٥٨,١	٢٢,٦
متوسطة	٤٤,٦	٣٩,٦	٣٢,٤	٥٢,٠	٢٠,٥	٦٥,٢	٢٥,٦	٦٠,٨	٣٥,٧	٥٠,٤	٣١,٨	٥٧,١	٣٢,٥	٤٥,٨	٤٢,٣	٢٨,٦
صغيرة	٣٤,٩	٥٨,١	٣٤,٢	٥٦,١	٢٨,١	٦١,٨	٣٠,٤	٥٦,٥	٣٤,٦	٤٨,١	٢٨,٢	٥٩,٠	٣٤,٣	٤٢,٩	٤٦,٣	٤٢,٣
المكان	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ
الميدان	٥٢,٣	٣٦,٥	٥١,٧	٣٥,٦	٣٩,٦	٤٨,٣	٤٥,٦	٤١,٤	٤٤,٧	٣٩,٥	٤١,٨	٤٤,٥	٤١,٧	٤٠,٥	٥٠,٩	٢٩,٨
المقر	٤١,١	٤٦,٦	٣٨,٦	٤٩,٦	٢٥,٧	٦٤,٢	٢٥,٤	٦٤,٨	٣١,١	٥٥,١	٢٦,٨	٦٢,٥	٣٠,٩	٥٠,٤	٤٢,٦	٣٩,٥
الرتبة	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ
موظفون ميدانيون	٥١,٣	٣٣,٨	٥٢,٠	٣٧,٣	٤٠,١	٤٧,٠	٤٢,٩	٤٤,٠	٤٢,٢	٣٥,٦	٤٥,٣	٤١,٠	٤٦,١	٤١,٠	٥١,٠	٢٦,٥
فئة الخدمات العامة	٤٢,٠	٤٥,٤	٤١,٧	٤٧,٢	٣٠,٩	٥٦,٤	٣٦,٤	٥٢,٥	٣٥,٤	٥٣,٦	٢٧,٦	٦٠,٨	٣٢,٣	٥٠,٠	٤١,٩	٤٠,١
الفئة الفنية (موظفون دوليون)	٣٦,٤	٥٠,٠	٤١,٧	٤٤,٤	٢٨,٤	٥٩,٨	٣٠,٨	٥٧,٧	٢٩,٣	٥٤,٩	٢٦,٥	٥٩,٧	٣١,٥	٥٢,٧	٤٦,٥	٣٥,٨
غير الموظفين	٦٦,٢	٢٧,٩	٤٩,٥	٣٧,٤	٣٩,٦	٥٢,٥	٦٠,٠	٣٠,٠	٤٧,٢	٣٧,٧	٣٦,٩	٤٦,١	٤٥,٢	٢٩,٠	٦٢,١	٢٧,٦
الإدارة العليا	٥٧,٣	٣٢,٩	٥٦,٩	٣١,١	٤٢,٥	٥٠,٠	٤١,٧	٤٥,٧	٤٩,٦	٣٦,٣	٤٩,١	٤٣,١	٤٣,٣	٣٣,٦	٥١,١	٢٣,٤
عقد العمل	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ
مستمر أو دائم	٤٣,٥	٤٣,٨	٤٥,٨	٤٢,٦	٣٠,٦	٥٧,٨	٣٣,٨	٥٥,٣	٣٧,٥	٥١,٥	٣٤,٠	٥٥,٢	٢٩,٨	٥٢,٦	٤٤,٢	٣٣,١
محدد المدة	٤٧,٧	٤٠,٩	٤٦,٩	٤٠,٩	٣٨,٧	٤٩,٤	٣٨,٧	٤٩,٤	٣٦,٨	٤٣,٧	٣٤,٧	٥١,٧	٤٢,١	٤٠,٨	٤٨,٠	٣٥,٥
مؤقت	٦٠,٠	٣٠,٠	٤٧,٥	٣٨,٥	٥٠,٠	٣٦,٩	٥٠,٠	٣٦,٩	٤٥,٦	٤٤,١	٣٧,٨	٥١,٢	٣٧,٨	٣٥,٦	٥٠,٠	٣٥,٠

	الرقابة الداخلية		المشرف المباشر		الإدارة المتوسطة		رئيس المنظمة أو نائبه		مكتب الأخلاقيات		الموارد البشرية		أمين المظالم		مجلس الموظفين	
المدة	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ
٥ سنوات أو أكثر	٤٦,٣	٤٢,٣	٤٧,٣	٤٠,٩	٣٢,٧	٥٥,٩	٣٨,٤	٥٠,٣	٣٧,٣	٤٩,٤	٣٢,٨	٥٦,٢	٣٥,٠	٤٧,٧	٤٧,٧	٣٣,٤
أقل من ٥ سنوات	٥٠,٠	٣٥,٨	٤٤,٩	٤١,٤	٣٥,٦	٥٤,٠	٣٨,٤	٤٨,٥	٤١,٦	٣٧,٢	٤١,٥	٤٢,٠	٤٢,٠	٣٥,٢	٤٣,٠	٣٩,٥
نوع الجنس	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ
إناث	٤٦,١	٤٣,٠	٤١,٣	٤٦,٢	٣٢,٧	٥٦,٤	٣٧,٠	٥١,٩	٣٧,٨	٤٦,١	٣١,٧	٥٦,٣	٣٥,١	٤٥,٦	٤٤,٦	٣٨,٢
ذكور	٤٨,٧	٣٨,٦	٥٣,١	٣٤,٩	٣٥,٧	٥٣,٣	٤٠,٦	٤٧,٤	٣٩,٩	٤٦,٤	٣٩,٦	٤٨,٥	٣٦,٤	٤٥,٦	٥٠,٥	٢٩,٧

ملاحظة: ر. مستوى الرضا؛ غ. غير راضين.

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

المرفق الثامن

مستويات الرضا العام إزاء التعامل مع البلاغات المتعلقة بالانتقام المقدمة إلى قنوات داخلية وخارجية (بالنسبة المئوية)

مشرف	الإدارة المتوسطة	رئيس المنظمة أو نائبه	مكتب الأخلاقيات	الرقابة الداخلية	الموارد البشرية	أمين المظالم	مجلس الموظفين	جهات خارجية
راضون تماماً	٢٤,٥	١٣,١	١٥,٦	١٨,٥	١٦,٤	١٣,٧	١٢,٦	٢٨,٦
راضون إلى حد ما	٢١,٥	١٢,٧	١١,٨	١١,١	١٢,٧	١٠,٤	٢٣,١	٣٣,٣
لم يعربوا عن الرضا أو علمه	١٠,١	٧,٣	١١,٣	١٢,٧	١٣,٣	١٢,٤	١٦,٢	٢٣,٨
راضون إلى حد ما	١١,٠	١٤,٦	١٥,٦	١٠,٦	٩,٥	١٥,٧	١٤,٤	٠,٠
غير راضين تماماً	٣٢,٨	٥٢,٣	٤٥,٧	٤٧,١	٤٨,١	٤٧,٨	٣٣,٧	١٤,٣

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

مستويات الرضا وعدم الرضا إزاء معالجة البلاغات المتعلقة بالانتقام المقدمة إلى
الآليات الداخلية، مصنفة حسب الفئة الديمغرافية (بالنسبة المئوية)

	المشرف المباشر		الإدارة المتوسطة		رئيس المنظمة أو نائبه		مكتب الأخلاقيات		الرقابة الداخلية		الموارد البشرية		أمين المظالم		مجلس الموظفين	
حجم المنظمة	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ
كبيرة	٤٩,٢	٤١,٢	٢٧,٧	٦٦,٣	٣١,٥	٥٩,٣	٣٤,٧	٥٥,١	٣٢,٠	٥٦,٦	٣١,٠	٥٨,٠	٣٧,٧	٤٦,١	٤٧,٠	٤١,٠
متوسطة	٣٤,٠	٥١,١	٢٠,٦	٧٠,٦	١٣,٩	٦٦,٧	١٨,٥	٦٣,٠	٢٣,٣	٦٠,٠	١٠,٢	٧٣,٥	٢٨,٦	٥٧,١	٤١,٢	٤١,٢
صغيرة	٣٠,٠	٦٠,٠	١٦,٧	٦٦,٧	١٤,٣	٧١,٤	٠,٠	٧٣,٣	٠,٠	٦٦,٧	٣,٨	٨٠,٨	٢٢,٢	٥٥,٦	١١,١	٦١,١
المكان	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ
الميدان	٥٥,١	٣٥,٠	٢٩,٠	٦٤,٢	٣٨,٩	٥٠,٨	٤١,١	٤٧,٨	٤٢,٢	٤٨,٢	٣٨,٩	٤٧,٦	٤٩,٤	٣٤,٢	٥٤,٠	٣٤,٥
المقر	٢٩,٧	٥٩,٥	٢١,٤	٧٠,٥	١٠,٥	٧٦,٧	١٩,٢	٦٦,٧	١٤,٧	٦٨,٠	٨,٩	٧٩,٧	٢٢,٢	٦١,٧	٢٩,٣	٥٢,٤
الرتبة	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ
موظفون ميدانيون	٦٠,٩	٣٤,٨	٣٨,٩	٥٨,٣	٤٨,١	٤٨,١	٣٣,٣	٦٦,٧	٦٨,٧	٢٥,٠	٦,٤	٤١,٩	٥٠,٠	٣٧,٥	٤٤,٤	٥٠,٠
فئة الخدمات العامة	٤٧,٧	٣٨,٣	٣١,٤	٥٩,٣	٣١,٦	٥٧,٩	٤٢,٢	٤٤,٤	٣٧,٢	٤٦,٥	١٤,٦	٢٣,٦	٣٧,٩	٤١,٤	٣٩,٧	٤٣,٨
الفئة الفنية (موظفون دوليون)	٢٩,٠	٦١,٠	١١,٩	٨٣,٢	١٤,٥	٧٤,٧	٢١,٠	٦٧,١	١٨,٠	٧٣,٨	١١,٦	١٣,٩	٣٠,٨	٥٥,٤	٣٩,٧	٤١,٤
غير الموظفين	٥٦,٩	٣١,٤	٣١,٦	٥٧,٩	٤٣,٧	٣٧,٥	٥٠,٠	٢٧,٨	٣٣,٣	٢٢,٢	١٨,٧	٥٦,٢	٥٠,٠	٢٥,٠	٥٧,١	٤٢,٩
الإدارة العليا	٥٤,٨	٤١,٩	٤٤,٤	٣٨,٩	٢٧,٦	٥٥,٢	١٨,٧	٦٥,٦	١٧,٢	٦٩,٠	١١,١	١٨,٥	٣٣,٣	٥٧,١	٥٣,٨	٣٨,٥
عقد العمل	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ
مستمر أو دائم	٣٧,١	٤٨,٣	١٧,٨	٧٥,٣	٢١,٩	٦٥,٦	٢٥,٦	٦٤,٦	٢٨,٦	٥٧,١	١٨,٥	٦٨,٥	٣١,٣	٥٢,٢	٣٧,٣	٤٠,٣
محدد المدة	٤٩,٤	٤٢,٣	٢٩,٣	٦٢,٤	٣٠,٣	٥٩,٨	٢٧,٧	٥٥,٤	٢٧,٨	٦٠,٨	٢٤,٦	٦٣,١	٣٩,٠	٤٥,٤	٤٣,٢	٤٦,٦
مؤقت	٤٨,٤	٤٢,٢	٢٦,٧	٧٠,٠	٢٦,٩	٥٧,٧	٥٠,٠	٤١,٧	٣٧,٥	٤٣,٧	٤٠,٧	٤٨,١	٣٧,٥	٤٣,٧	٥٧,١	٣٥,٧

	المشرف المباشر		الإدارة المتوسطة		رئيس المنظمة أو نائبه		مكتب الأخلاقيات		الرقابة الداخلية		الموارد البشرية		أمين المظالم		مجلس الموظفين	
المدة	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ
٥ سنوات أو أكثر	٤٥,٤	٤٣,٨	٢٥,٦	٦٧,٨	٢٦,٢	٦٢,٨	٢٧,١	٥٨,٩	٢٦,٤	٥٩,٧	٢١,٥	٦٦,٠	٣٤,٨	٥٠,٤	٤١,١	٤٢,٥
أقل من ٥ سنوات	٤٧,٧	٤٤,٢	٢٦,٢	٦٣,٩	٣١,٢	٥٦,٢	٣٩,٥	٥٢,٦	٤١,٤	٤٨,٣	٣٤,٧	٥٣,١	٤٠,٠	٣٦,٠	٤٧,٨	٤٧,٨
نوع الجنس	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ	ر	غ
إناث	٣٦,٤	٥١,٢	٢٢,٧	٦٨,٧	٢٥,٥	٦٥,١	٢٥,٥	٥٩,٦	٢٠,٩	٦١,٢	٢٣,٧	٦٢,٦	٣٣,٧	٥٢,٢	٣٩,٨	٤٧,٣
ذكور	٥٦,٦	٣٦,١	٢٩,٩	٦٣,٨	٣٠,٤	٥٥,٩	٣٣,٧	٥٥,٤	٣٥,٢	٥٤,٥	٢٦,٠	٦٣,٥	٣٩,٤	٤٢,٤	٤٦,٥	٣٦,٦

ملاحظة: ر. مستوى الرضا؛ غ. غير راضين.

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة، الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين لعام ٢٠١٧ بشأن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات.

JIU/REP/2018/4

		الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها		الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
تقرير	لاتخاذ إجراءات	للعلم																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						
			التوصية ١	التوصية ٢	التوصية ٣	التوصية ٤	التوصية ٥	التوصية ٦	التوصية ٧																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															
			أ	أ	و	أ	ط	و	و																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															

		الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها															الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية												
		مجلس الرؤساء التنفيذيين	الأمم المتحدة*	البرنامج المشترك للعني بالإيدز	الأونكتاد	مركز التجارة الدولي	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	صندوق الأمم المتحدة للسكان	ممثل الأمم المتحدة	مفوضية شؤون اللاجئين	اليونيسيف	المكتب المعني بالمخدرات والجريمة	مكتب خدمات دعم المشاريع	الأونروا	هيئة الأمم المتحدة للمرأة	برنامج الأغذية العالمي	منظمة الأغذية والزراعة	الوكالة الدولية للطاقة الذرية	منظمة الطيران المدني الدولي	منظمة العمل الدولية	المنظمة البحرية الدولية	الاتحاد الدولي للاتصالات	اليونسكو	اليونيدو	منظمة السياحة العالمية	الاتحاد البريدي العالمي	منظمة الصحة العالمية	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	منظمة الأرصاد الجوية
التوصية ٨	و		ر	ر			ر		ر	ر		ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر
التوصية ٩	أ			ر					ر			ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر
التوصية ١٠	و		ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر
التوصية ١١	أ		ر	ر	ر	ر		ر	ر	ر		ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر

مفتاح الجدول:

ت: توصية لاتخاذ قرار من جانب الجهاز التشريعي؛ ر: توصية لاتخاذ إجراءات من جانب الرئيس التنفيذي.

توصية لا تتطلب أن تتخذ هذه المنظمة إجراءً بشأنها.

الأثر المتوخى:

أ: تعزيز الشفافية والمساءلة؛ ب: نشر الممارسات الجيدة/الفضلى؛ ج: تعزيز التنسيق والتعاون د: تعزيز الاتساق والمواءمة؛ هـ: تعزيز المراقبة والامتثال؛ و: تعزيز الفعالية؛ ز: وفورات مالية كبيرة؛ ح: تعزيز الكفاءة؛ ط: أخرى.

* على النحو الوارد في الوثيقة ST/SGB/2015.