



الأمم المتحدة

# استعراض وظيفة أمين المظالم والوساطة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

تقرير وحدة التفتيش المشتركة

من إعداد غونكي روشر



الرجاء إعادة استعمال الورق

# استعراض وظيفة أمين المظالم والوساطة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

تقرير وحدة التفتيش المشتركة

من إعداد غونكي روشر



الأمم المتحدة • نيويورك، 2025

## فريق المشروع

غونكي روشر، مفتشة

رنا سلام، موظفة لشؤون التفتيش والتقييم

أليساندرو بيتشيك، موظف لشؤون التفتيش والتقييم

هيرفي بودات، مساعد لشؤون البحوث

## المتدربون الداخليون

بياتريس كارادوريني

برونو فانكهاوزر



## المحتويات

الصفحة	الفصل
5	أولا - مقدمة .....
6	المصطلحات والتعاريف الرئيسية .....
6	ثانيا - النتائج الرئيسية .....
6	ألف - التقدم المحرز منذ صدور استعراض وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015 .....
8	باء - أوجه القصور في تنفيذ التوصيات الرسمية الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015 .....
8	جيم - الثغرات والنقائص المستمرة .....
9	ثالثا - دور وظيفة أمين المظالم والوساطة في نظم إقامة العدل .....
9	ألف - دور الوظيفة في نظام إقامة العدل المنطبق على الأمم المتحدة .....
9	باء - دور الوظيفة في نظام إقامة العدل المنطبق على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الخاضعة لاختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية .....
10	رابعا - القيمة المضافة لوظيفة أمين المظالم والوساطة .....
12	خامسا - إنشاء وظيفة أمين المظالم والوساطة وتطورها .....
12	ألف - الهيكل التنظيمي .....
17	باء - إطار السياسات والولاية والاختصاصات .....
18	جيم - المعايير المهنية وأفضل الممارسات .....
19	سادسا - استقلالية وظيفة أمين المظالم والوساطة .....
19	ألف - الاستقلالية كشرط أساسي لتحقيق الفعالية .....
20	باء - تقييم الاستقلالية .....
23	سابعا - الأنشطة المضطلع بها والخدمات المقدمة في إطار وظيفة أمين المظالم والوساطة .....
23	ألف - الأنشطة والخدمات .....
25	باء - أنشطة الاتصال والترويج للنهج القائم على استخدام "الوسائل غير الرسمية أولا" .....
27	ثامنا - القدرات والأداء .....
27	ألف - الموارد والقدرات (البشرية والمالية) .....

32	باء - العملية المتبعة لتحديد الموارد واعتمادها .....
34	جيم - إدارة الحالات .....
36	دال - تقييم الأداء .....
36	تاسعا - التعاون والاتساق على نطاق المنظومة .....
36	ألف - الرابطة الدولية لأمناء المظالم .....
36	باء - شبكة أمناء المظالم والوسطاء في المنظمات المتعددة الأطراف، التي كانت تُعرف سابقاً باسم شبكة أمناء المظالم والوسطاء في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ذات الصلة .....
37	جيم - شبكة أمناء المظالم والوسطاء في منظومة الأمم المتحدة .....
38	لمحة عامة عن الإجراءات التي يتعين على المنظمات المشاركة اتخاذها بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة .

المرفق

## أولا - مقدمة

- 1 - أدرج هذا الاستعراض في برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة لعام 2024. وهو جزء من مجموعة تقارير وحدة التفتيش المشتركة التي تتناول مسائل الرقابة والنزاهة والمساءلة. ويشمل نطاق الاستعراض المنظومة ككل ويغطي جميع المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة البالغ عددها 28 منظمة<sup>(1)</sup>.
- 2 - ويتوسع هذا الاستعراض في تناول ما أنجزته وحدة التفتيش المشتركة من أعمال سابقة، ولا سيما تقريرين هما استعراض وحدة التفتيش المشتركة لخدمات أمين المظالم التي توفرها المنظمات على نطاق منظومة الأمم المتحدة لعام 2015 (JIU/REP/2015/6)، واستعراض وحدة التفتيش المشتركة لآليات الاستئناف الداخلية السابقة لمرحلة اللجوء إلى المحكمة المتاحة للموظفين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لعام 2023 (JIU/REP/2023/2).
- 3 - وأهداف الاستعراض هي: (أ) توفير تقييم مقارن ومستقل على نطاق المنظومة ككل للحالة الراهنة لوظيفة أمين المظالم والوساطة؛ (ب) تقييم التقدم المحرز منذ عام 2015؛ (ج) دراسة إطار السياسات والولاية والهيكل التنظيمي وتوفير الموارد؛ (د) تحليل التعاون والاتساق بين الوكالات؛ (هـ) تسليط الضوء على الممارسات الجيدة ومجالات التحسين.
- 4 - وأجري هذا الاستعراض وفقا للنظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة وأنظمتها الداخلية. وطُبق مزيج من الأساليب النوعية والكمية لجمع البيانات، بما يشمل إجراء استعراض مستندي للوثائق ذات الصلة واستبيان مؤسسي ومقابلات مع 177 فردا من 22 منظمة مشاركة (بالحضور الشخصي أو عن بُعد).
- 5 - ووفقا للمادة 11-2 من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، خضع مشروع لهذا التقرير لاستعراض أقران داخلي لضمان الجودة، ثم أُطلعت عليه المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة. وتؤكد المفتشة أنه تم الحفاظ على الاستقلالية والحياد والنزاهة المهنية طوال العملية بأكملها.
- 6 - ويتضمن التقرير ثماني توصيات رسمية موزعة على النحو التالي: سبع توصيات موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين وتوصية واحدة موجهة إلى المجالس التنفيذية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة). وتُكمل هذه التوصيات الرسمية 18 توصية غير رسمية، مبنية بالخط العريض في التقرير، كاقترحات لإدخال مزيد من التحسينات.
- 7 - ولتيسير تنفيذ التوصيات ورصده، يتم في المرفق تبيان ما إذا كان التقرير سيقدم إلى جهاز تشريعي أو هيئة إدارية أو رئيس تنفيذي للمنظمة المعنية لاتخاذ إجراءات أو للعلم.
- 8 - وأنجز ناتجان لوحدة التفتيش المشتركة هما: (أ) التقرير الحالي الذي يركز على النتائج والاستنتاجات والتوصيات الرئيسية وهو متاح باللغات الرسمية الست للأمم المتحدة؛ (ب) تقرير موسع،

(1) لا يُغطي بشكل مفصل كل من مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مؤئل الأمم المتحدة)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب المعني بالمخدرات والجريمة)، ومركز التجارة الدولية، نظرا لأنها تتلقى الخدمات من مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة.

صادر تحت الرمز JIU/REP/2025/5 [التقرير الموسّع] يقدم تحليلاً أوسع نطاقاً ونتائج مفصلة ومعلومات داعمة، بما يشمل مرفقات.

9 - وتود المفتشة الإعراب عن خالص تقديرها لجميع ممثلي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وممثلي الهيئات والكيانات الأخرى الذين ساعدوا في إعداد التقرير، ولا سيما أولئك الذين شاركوا في المقابلات أو أجابوا على الاستبيانات وغيرها من طلبات الحصول على معلومات وشاطروا عن طيب خاطر معارفهم وخبراتهم.

### المصطلحات والتعاريف الرئيسية

10 - **أمين المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة** - أمين المظالم هو المورد المحايد الوحيد المعين الذي يوفر خدمات سرية، غير متحيزة ومستقلة في كل منظمة لمعالجة الشواغل المتعلقة بمكان العمل بشكل غير رسمي. وتتمثل ولاية أمين المظالم في مساعدة الزائرين من خلال تقديم خدمات تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية لمعالجة الشواغل المتعلقة بمكان العمل. وهذا يشمل، على سبيل المثال لا الحصر، التشاور الطوعي؛ والتوجيه والمساعدة في وضع الخيارات؛ والتدريب على تسوية النزاعات؛ وبناء القدرات؛ والوساطة. وبالإضافة إلى ذلك، يحدد أمين المظالم المسائل النظامية، والثغرات في السياسات، والمخالفات الإجرائية، وأنماط السلوك الإشكالية. ويقوم أمين المظالم بتيسير بلوغ النتائج التي تبني الثقة وتعزيز العلاقات وتحسين التواصل داخل المنظمة، وكذلك بين المنظمة وقوتها العاملة<sup>(2)</sup>.

11 - **الوساطة** - الوساطة هي عملية سرية لتسوية المنازعات، حيث يساعد طرف ثالث مهني محايد - وسيط - الأطراف المتنازعة على الانخراط في محادثة بناءة، ومناقشة المسائل المطروحة، والتعبير عن المصالح، وطرح الخيارات المتاحة، وإيجاد أرضية مشتركة، والتوصل إلى توافق في الآراء بهدف تسوية المنازعة، حيثما أمكن ذلك<sup>(3)</sup>.

12 - **أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة** - على الرغم من أن مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة يضم ما يلي: (أ) مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة؛ (ب) مكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها (ج) مكتب أمين المظالم والوسيط في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (مفوضية شؤون اللاجئين)، يُستخدم في الاستعراض الحالي مصطلح "مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة" نظراً لعدم وجود مختصر مناسب.

## ثانياً - النتائج الرئيسية

### ألف - التقدم المحرز منذ صدور استعراض وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015

13 - وضع استعراض وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015 عدة معايير سياساتية وتشغيلية رئيسية وتضمن توصيات استهدفت الخصائص الأساسية للوظيفة، بما يشمل التوصيات المتعلقة بما يلي: (أ) الاختصاصات؛ (ب) الوعي بالوظيفة وفهمها؛ (ج) إتاحة الخيار للموظفين للاستفادة من خدمات أمين مظالم أي مؤسسة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة موجود في موقعهم الميداني؛ (د) عدم كفاية

(2) معايير الممارسة لأمناء المظالم والوسطاء في منظومة الأمم المتحدة، البندان 1-1 و 1-2.

(3) وُضع التعريف وفقاً لإجراءات التشغيل الموحدة لمكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، شباط/فبراير 2024.



الاستثمار؛ (هـ) الانتفاع الناقص من خدمات الوساطة؛ (و) عدم وجود إجراءات منسقة؛ (ز) الحاجة إلى الحصول على التدريب المستمر والاعتماد؛ (ح) الحاجة إلى وضع آليات خاصة لتقييم الأداء؛ (ط) الحاجة إلى إنشاء فريق فرعي يقتصر على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

14 - وقد أحرزت هذه المنظمات تقدماً في تعزيز وظائف أمين المظالم والوساطة الخاصة بها منذ عام 2015 يتجلى فيما يلي:

(أ) زيادة عدد وظائف أمين المظالم والوساطة الداخلية القائمة بذاتها، من 7 وظائف<sup>(4)</sup> إلى 10 وظائف، مع إضافة منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (منظمة الأغذية والزراعة)، ومنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاف)، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)؛

(ب) وضع ترتيبات أخرى: منذ كانون الثاني/يناير 2020، تتلقى المنظمة العالمية للأرصاد الجوية الخدمات من مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة. واعتباراً من عام 2026، سيتشارك الاتحاد الدولي للاتصالات والمنظمة العالمية للملكية الفكرية منصب أمين للمظالم يخضع لسلطة مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة. ويتلقى برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز الخدمات من أمين المظالم التابع لمنظمة الصحة العالمية. ويستعين الاتحاد البريدي العالمي بمزود خدمات من القطاع الخاص؛

(ج) استمرار إضفاء الطابع المهني على الوظيفة؛

(د) تزايد الأهمية المسندة إلى الوظيفة، مثل الاعتراف بإسهامها في إرساء ثقافة مكان عمل يسودها الاحترام والانسجام وتسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية، بل وحتى منع نشوبها؛

(هـ) إنشاء شبكة أمناء المظالم والوساطة في منظومة الأمم المتحدة للمنظمات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق التي تهدف، في جملة أمور، إلى مواءمة الممارسات المتبعة على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

15 - وحدد هذا الاستعراض عدة أوجه قصور في الترتيبات الحالية المتعلقة بأمين المظالم والوساطة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وترى المفتشة أن من الضروري زيادة تعزيز وظيفة أمين المظالم والوساطة، نظراً لأنها تدعم تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية وتعزز إرساء ثقافة منظمة أكثر صحة، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى تحسين كفاءة منظومة الأمم المتحدة وفعاليتها.

(4) الأمانة العامة للأمم المتحدة (بما يشمل الأونكتاد، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وموئل الأمم المتحدة، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة، ومركز التجارة الدولية)، والصناديق والبرامج التي تدار بصفة مستقلة (البرنامج الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة)، ومنظمة العمل الدولية، ومفوضية شؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

## باء - أوجه القصور في تنفيذ التوصيات الرسمية الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015

- 16 - تضمن التقرير الصادر في عام 2015 ثمانى توصيات رسمية موزعة كالاتي: توصية واحدة موجهة إلى الهيئات الإدارية والأجهزة التشريعية وسبع توصيات موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين. وعلى الرغم من ارتفاع معدل القبول والتنفيذ المبلغ عنهما ذاتياً<sup>(5)</sup>، فإنه يوجد نقائص فيما يتعلق بالتنفيذ الكامل لعدة توصيات.
- 17 - وقبلت معظم المنظمات التوصية 3، ومع ذلك يفقر الموظفون الميدانيون في معظم المنظمات<sup>(6)</sup> إلى إمكانية اللجوء إلى أمين مظالم في نفس الموقع. وترى المفتشة أن ذلك يشكل ثغرة خطيرة وتحث المنظمات المعنية على تنفيذ التوصية 3 من تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015 في أقرب وقت ممكن.
- 18 - وعلى الرغم من إبلاغ معظم المنظمات بأن التوصية 4 قد نُفذت، لم تضع بضع منظمات<sup>(7)</sup> بعد أدلة لإدارة الحالات من أجل تعزيز المواءمة على نطاق المنظومة.
- 19 - وتضمنت التوصية 5 طلباً بإبلاغ الهيئات الإدارية بانتظام بما يضطلع به أمين المظالم من أنشطة، بوصف ذلك مؤشراً رئيسياً للاستقلالية والرقابة. وتفتقر معظم المنظمات إلى هذا الإبلاغ.

## جيم - الثغرات والنقائص المستمرة

- 20 - هناك نقائص وأوجه قصور أخرى لا تزال قائمة وتحديات جديدة يتعين التصدي لها، فيما يتعلق بمجالات منها ما يلي:

- (أ) دور وظيفة أمين المظالم والوساطة في نظام العدل الداخلي للمنظمات؛
- (ب) الهيكل التنظيمي؛
- (ج) الاختصاصات؛
- (د) المعايير المهنية؛
- (هـ) الاستقلالية؛
- (و) توفير الموارد؛
- (ز) أنشطة الاتصال.

(5) تبلغ حالة القبول نسبة قدرها 79 في المائة، بينما تبلغ حالة التنفيذ نسبة قدرها 92 في المائة.

(6) في جميعها باستثناء الأمانة العامة للأمم المتحدة، والبرنامج الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

(7) منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، والأونروا، ومنظمة الصحة العالمية.

## ثالثاً - دور وظيفة أمين المظالم والوساطة في نظم إقامة العدل

### ألف - دور الوظيفة في نظام إقامة العدل المنطبق على الأمم المتحدة

- 21 - في عام 2007، أنشئ نظام جديد لإقامة العدل للأمم المتحدة. وتحقيقاً لهذه الغاية، قررت الجمعية العامة في عام 2007، في قرارها 261/61، إنشاء مكتب أمين مظالم وحيد ولا مركزي وإنشاء شعبة للوساطة.
- 22 - واعترفت كذلك بتسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية كعنصر حاسم في نظام إقامة العدل، لتقادي الدعاوى القضائية غير الضرورية. وأحدث إصلاح نظام العدل الداخلي تحولاً في كيفية التعامل مع المنازعات المتعلقة بالعمل وأطلق حقبة جديدة في مجال إقامة العدل، وتحديدًا بالنسبة للأمانة العامة للأمم المتحدة والمنظمات التي تطبق النظامين الأساسيين والإداري لموظفي الأمم المتحدة.
- 23 - ومنذ ذلك الحين، تضمنت القرارات السنوية للجمعية العامة بشأن إقامة العدل إعادة تأكيد على الدور الحاسم الذي تؤديه وظيفة أمين المظالم والوساطة بوصفها الجزء غير الرسمي من نظام إقامة العدل.

### باء - دور الوظيفة في نظام إقامة العدل المنطبق على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الخاضعة لاختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية

- 24 - تطبق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى نظاماً لم يخضع للإصلاح، ونتيجة لذلك، فإنه لا يقر دائماً بوظيفة أمين المظالم والوساطة بوصفها الجزء غير الرسمي منه. وهناك مشهد متنوع لتسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية وآلياتها في الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية.

### 1 - دور الوظيفة في نظام العدل الداخلي لمنظمة الصحة العالمية

- 25 - جعلت منظمة الصحة العالمية من تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية أولوية في نظام العدل الداخلي الخاص بها. وفي عام 2016، نُفذ إصلاح كبير في أعقاب صدور تقرير أعده خبراء خارجيون<sup>(8)</sup> وما اتخذته الهيئات الإدارية للمنظمة من قرارات بشأنه<sup>(9)</sup>. وكان الخبراء الخارجيون قد أوصوا بأنه "ينبغي أن يُضفي الطابع الرسمي على وظيفة أمين المظالم وأن تُدرج في لائحة الموظفين وتكون رسمياً جزءاً من الفصل الخاص بتسوية المنازعات". وخضع نظام العدل الداخلي للاستعراض مجدداً في عام 2022. وفي الوقت الحاضر، تخصص لائحة موظفي منظمة الصحة العالمية في المادة 21 (تسوية المنازعات)، سبع فقرات لتناول مسألة "التسوية بالوسائل غير الرسمية"، حيث يُشجّع على استخدام القنوات غير الرسمية ويُيسر ذلك.

Report of the External Panel of Experts on the Review of the Internal Justice System of the World (8)  
Health Organization, 15 October 2014

(9) قرار جمعية الصحة العالمية ج ص ع 69-17 المؤرخ 28 أيار/مايو 2016 بشأن تعديلات النظام الأساسي للموظفين: تسوية المنازعات (WHA69/2016/REC/1) وقرار المجلس التنفيذي لمنظمة الصحة العالمية م ت 138 ق 12 المؤرخ 30 كانون الثاني/يناير 2016 بشأن التصديق على تعديلات النظام الأساسي للموظفين ولائحة الموظفين: إصلاح العدالة الداخلية.

## 2 - دور الوظيفة في نظام العدل الداخلي لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ومنظمة الطيران المدني الدولي ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأغذية العالمي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية

26 - تشير مدونة قواعد الخدمة في الإيكاو بإيجاز إلى أمين المظالم، في حين ينص النظام الأساسي والإداري لموظفيها على أحكام مفصلة بشأن هذا الدور<sup>(10)</sup>. ويتضمن النظام الأساسي لموظفي منظمة العمل الدولية فصلاً عن تسوية النزاعات يحدد الآليات غير الرسمية التي تسبق القنوات الرسمية<sup>(11)</sup>. ويتضمن نظام موظفي المنظمة العالمية للملكية الفكرية أيضاً فصلاً خاصاً بتسوية النزاعات، يقدم شرحاً مفصلاً للعمليات غير الرسمية والدور الذي يضطلع به أمين المظالم<sup>(12)</sup>. ونقحت منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي أيضاً الأطر القانونية المتعلقة بإقامة العدل الخاصة بكل منهما بهدف زيادة تعزيز استخدام الوسائل غير الرسمية للتسوية<sup>(13)</sup>.

27 - ولا ترد أي إشارات إلى تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية ووظيفة أمين المظالم والوساطة في النظامين الأساسيين والإداريين لموظفي الوكالات المتخصصة الأخرى (الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، ومنظمة السياحة العالمية (منظمة الأمم المتحدة للسياحة)، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية).

28 - وتقرّح المفترضة أن تقوم تلك المنظمات التي تفتقر إلى إشارات إلى تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية في النظامين الأساسيين والإداريين لموظفيها بإدراج صياغة مماثلة عند إجراء التنقيح المقبل بما يبرز الأولوية المعطاة لتسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية في نظم العدل الداخلي الخاصة بها.

## رابعاً - القيمة المضافة لوظيفة أمين المظالم والوساطة

29 - أفادت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها لعام 2015 بأن "المنظمات التي ليست لديها آلية لتسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية تلقت في المتوسط سنوياً ضعف عدد المظالم التي تلقتها المنظمات التي لديها آلية واحدة على الأقل"<sup>(14)</sup>. وخُصص في الاستعراض الذي أجري في عام 2015 أيضاً إلى أن "دور أمين المظالم حالياً [يتمثل] في تعزيز ودعم إدارة النزاع ومنع وقوعه".

30 - وقد شهدت هذه الوظيفة، منذ عام 2015، المزيد من التطور، وهو ما ينعكس في ازدياد تنوع الخدمات التي تقدمها والزيادة الكبيرة في عدد الزائرين والحالات. بيد أن السؤال الذي يظل مطروحاً هو ما هي قيمتها المضافة على وجه التحديد، وكيف تُقاس، إن أمكن ذلك أصلاً.

(10) القاعدة 101-16 من قواعد النظام الإداري لموظفي الإيكاو (البند 1-16 من النظام الأساسي للموظفين)، 1 كانون الثاني/يناير 2011، بما يشمل كل ما أُدخل عليها من تعديلات إلى غاية 1 أيار/مايو 2021؛ ومدونة قواعد الخدمة في الإيكاو، النظام الأساسي للموظفين، المادة 16-16، 2011، بما يشمل كل ما أُدخل عليها من تعديلات إلى غاية 22 شباط/فبراير 2021.

(11) ILO staff regulations, March 2021, chapter XIII, art. 13.1.

(12) نظام الموظفين ولائحته لمكتب الويبو الدولي، الفصل الحادي عشر، المواد 1-11 و 2-11 و 3-11 (1 تشرين الأول/أكتوبر 2022).

(13) FAO Staff Rules, sect. 303.1.1; FAO Manual, sect. 331; and WFP human resources manual, sects. VIII.2 and VIII.3.

(14) انظر JIU/REP/2015/6، الفقرة 40.

31 - فلكل قضية معروضة أمام إحدى المحاكم تكلفة تتكبدها المنظمة بغض النظر عما إذا كان الأمر قد يُحسم لصالحها أم لا<sup>(15)</sup>. وعلاوة على ذلك، هناك الوقت الإجمالي الذي تستغرقه كل قضية حتى صدور حكم بشأنها. وتؤثر القضايا التي تظل غير محسومة على مدى فترة أطول على ثقافة المنظمة؛ وتؤثر النزاعات المتعلقة على الولاء والتواصل والإنتاجية والتحفيز. وبالتالي، فإن للنزاعات غير المحسومة تكلفة تتكبدها المنظمات أيضاً.

32 - ويمكن اللجوء إلى تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية عن طريق وظيفة أمين المظالم والوساطة أو غيرها من الوسائل في أي مرحلة من مراحل عملية استئناف رسمية في جميع المنظمات المستعرضة. وتبين أن الوظائف المعنية، مثل الموارد البشرية أو هيئات الاستعراض أو مكاتب الشؤون القانونية، تدرس ما إذا كانت الحالات المطروحة قد تصلح لتسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية. وغالباً ما تقترح الاستعانة بوظيفة أمين المظالم والوساطة لتسويتها بالوسائل غير الرسمية.

33 - وتشير البيانات الواردة في الشكل ألف-1 من المرفق الأول لتقرير الأمين العام عن إقامة العدل في الأمم المتحدة (A/79/127) إلى أن حجم الطلبات التي تعالجها مكاتب أمين المظالم ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين ووظائف التقييم الإداري في المنظمات أكبر بكثير من عدد القضايا المرفوعة أمام محكمة الأمم المتحدة للنزاعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف. ويظهر الشكل ألف-1 أن تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية على نحو مبكر ومتاح بصورة مستمرة تقلل إلى أدنى حد ممكن من عدد القضايا المحالة إلى العنصر الرسمي من النظام، وهو ما يدل على الكفاءة.

34 - واستناداً إلى تقييم للإحصاءات المتاحة، تُظهر الأرقام أن عدد القضايا التي تُستندف فيها القنوات الرسمية لإجراءات الاستئناف منخفض نسبياً مقارنة بمجموع عدد الموظفين وبعدد ما تتعامل معه وظائف أمين المظالم والوساطة من زائرين وحالات.

35 - وفي حالة الأمانة العامة للأمم المتحدة التي يبلغ مجموع عدد موظفيها 36 757 موظفاً، كان هناك 401 من طلبات التقييم الإداري في عام 2023، اختتمت وحدة المشورة والتقييم الإداريين النظر في 345 طلباً منها بحلول نهاية ذلك العام. وفي عام 2023، تلقت محكمة الأمم المتحدة للنزاعات ما عدده 198 قضية وورد إلى محكمة الأمم المتحدة للاستئناف ما عدده 116 قضية. وبالمقارنة مع ذلك، في عام 2023، تلقى مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة 2 014 طلباً للحصول على خدماته، بينما تلقى مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين 1 388 طلباً للحصول على خدماته، اختتم النظر في 1 225 طلباً منها من خلال التسوية أو بطريقة أخرى بمشاركة مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة أو بدونها.

36 - وتلقت الصناديق والبرامج التي يبلغ مجموع عدد موظفيها 30 418 موظفاً، في عام 2023، ما عدده 83 طلب تقييم إداري، طُعن في 12 قراراً بشأنها أمام محكمة الأمم المتحدة للنزاعات. وخلال نفس الفترة، تعامل أمين المظالم المعني بصناديق الأمم المتحدة وبرامجها مع 563 حالة، وهو ما يدل مرة أخرى على أن معظم المسائل تُسوى بالوسائل غير الرسمية. وفي مفوضية شؤون اللاجئين (التي تضم ما مجموعه 16 021 موظفاً) كان هناك 90 طلب تقييم إداري، طُعن في 12 قراراً بشأنها أمام محكمة الأمم المتحدة للنزاعات مقارنة بما عدده 634 حالة تولى فيها أمين المظالم التابع لها تقديم الخدمات في عام 2023.

(15) تبلغ الرسوم في المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية 20 000 دولار لكل قضية، وتبلغ الرسوم الثابتة في محكمة الأمم المتحدة للنزاعات 14 153 دولاراً، وتبلغ الرسوم في محكمة الأمم المتحدة للاستئناف 16 778 دولاراً.

37 - وعلى الرغم من أن عبء القضايا وحجم الحالات غير قابلين للمقارنة بشكل كامل، فإن المفتشة ترى أن الأرقام تقدم دليلاً كافياً على القيمة المضافة لوظيفة أمين المظالم والوساطة في تحقيق الفعالية من حيث التكلفة والحد من الدعاوى القضائية المكلفة. ومن الواضح أن هذه الوظائف تقدم مساهمة مهمة في تحقيق نجاح المنظمة وتتطوي على قيمة مضافة وتحقق وفورات لصالح منظماتها.

## خامساً - إنشاء وظيفة أمين المظالم والوساطة وتطورها

### ألف - الهيكل التنظيمي

#### 1 - الركائز الثلاث لمكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة

##### (أ) أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة

38 - منذ عام 2008، يشكل مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة<sup>(16)</sup> مكتباً وحيداً ومتكاملاً ولا مركزياً مؤلفاً من ثلاث ركائز هي: (أ) مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة؛ (ب) مكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها؛ (ج) مكتب أمين المظالم والوسيط لمفوضية شؤون اللاجئين. ولمكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة مكاتب إقليمية في بانكوك؛ وبيروت؛ وعنتيبي، أوغندا؛ وجنيف؛ وغوما، جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ ونيروبي وسانتياغو وفيينا، بالإضافة إلى مقره في نيويورك.

##### (ب) مكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها

39 - يوفر مكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، ومقره في نيويورك، خدمات تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية والوساطة للبرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسف ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وهيئة الأمم المتحدة للمرأة. وقد أنشئت مناصب إقليمية في بانكوك؛ وكوبنهاغن؛ واسطنبول، تركيا؛ وبنما سيتي. ويقوم برنامج "ميسري إقامة أماكن عمل تكفل الاحترام"، الذي أطلق في عام 2019 ويتولى المكتب إدارته، بتدريب الموظفين الأقران على دعم تسوية النزاعات، وهو ينشط في أكثر من 70 مكتباً قطرياً تضم أكثر من 100 ميسر من هؤلاء الميسرين.

##### (ج) مكتب أمين المظالم والوسيط في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

40 - شهد هذا المكتب، الذي يتخذ من جنيف مقراً له، تطوراً منذ إنشائه، حيث تعود أنشطة الوساطة فيه إلى عام 1993، بينما أنشئت وظيفة أمين المظالم الرسمية في عام 2008. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2025، كان للمكتب وجود إقليمي في بانكوك وبنما سيتي.

41 - وتحدد نشرة الأمين العام بشأن اختصاصات مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة (ST/SGB/2016/7) كيفية عمل المكتب كمكتب وحيد ومتكامل ولا مركزي منظم في ثلاث ركائز، مع المكاتب الثلاثة المذكورة أعلاه. غير أنها، في الممارسة العملية، تعمل كثلاثة مكاتب منفصلة ومستقلة. وبالنظر إلى التحديات المالية والتنظيمية الحالية، فإن التنفيذ الكامل للنموذج المتكامل الثلاثي الركائز، على النحو المتوخى في نشرة الأمين العام، سيكون خطوة استراتيجية صوب تعزيز الاتساق وتوطيد أوجه التآزر

(16) أنشئ في البداية في عام 2002 تحت اسم "مكتب أمين المظالم".

وتحسين الكفاءة العامة. ومن شأن هذا النهج أن يتيح أيضاً الانتفاع بشكل أفضل من التغطية الجغرافية والموارد المتاحة للمكاتب الثلاثة جميعها، بما يسهم في زيادة الفعالية من حيث التكلفة والمواءمة التشغيلية.

42 - ولذلك تقترح المفتشة النظر في الدمج الكامل لمكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها ومكتب أمين المظالم والوسيط في مفوضية شؤون اللاجئين ضمن مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة، على النحو المتوخى من قبل الأمين العام في الوثيقة ST/SGB/2016/7.

2 - وظيفتا أمين المظالم والوساطة في وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وبرنامج الأغذية العالمي

43 - أنشأت الأونروا وظيفة أمين المظالم الخاصة بها في عام 2021، عقب توقيع اتفاق خدمة مع مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة. وفي عام 2023، أصبح المنصب مداراً من قبل الأونروا ومقره في عمان؛ وهو مدعوم في الوقت الحاضر بمنصب إضافي من الفئة الفنية وخبير استشاري.

44 - وأنشئ مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة التابع لبرنامج الأغذية العالمي في عام 2005. ويتخذ المكتب من روما مقراً له، وتدعمه مناصب إقليمية في نيروبي وداكار، وخبير استشاري في عمان. وقد أدار المكتب، منذ عام 2007، شبكة "المستشارين المعنيين بكفالة الاحترام في أماكن العمل" (Respectful Workplace Advisers)<sup>(17)</sup>. واعتباراً من عام 2023، ضمت هذه الشبكة ما يقارب 200 متطوع مرشحين من قبل الأقران على نطاق جميع المكاتب العالمية التابعة لبرنامج الأغذية العالمي، يدعمون تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية.

3 - وظائف أمين المظالم والوساطة في الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية

(أ) الوكالات المتخصصة التي لديها وظيفة أمين مظالم ووساطة داخلية قائمة بذاتها

1' منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

45 - أنشئت وظيفة تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية في منظمة الأغذية والزراعة في عام 2009 باعتبارها منصبا موحدا لموظف أخلاقيات وأمين مظالم. وفي أعقاب صدور تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015، تم الفصل بين هذين الدورين في عام 2019، وبدأ مكتب أمينة مظالم قائم بذاته ممارسة أعماله في عام 2020. ومنذ عام 2023، تولى أربعة أخصائيين إقليميين لدى مكتب أمينة المظالم (خبراء استشاريين) دعم أنشطة الاتصال عبر مناطق أفريقيا، وآسيا والمحيط الهادئ، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، والشرق الأدنى وأوروبا.

46 - وفي عام 2023، أطلقت منظمة الأغذية والزراعة شبكة "ميسري إقامة أماكن عمل تكفل الاحترام" (Respectful Workplace Facilitator network)، التي تضم 150 ميسراً مدرباً. وعلى الرغم من أن الميسرين لا يتولون إدارة الحالات، فإنهم يساعدون في معالجة الشواغل.

(17) تغير الاسم في عام 2025 إلى شبكة "الحلفاء المعنيين بكفالة الاحترام في أماكن العمل" (Respectful Workplace Allies).

## ‘2’ منظمة الطيران المدني الدولي

47 - الإيكاو هي أحدث منظمة تنشئ وظيفة أمين مظالم ووساطة قائمة بذاتها خاصة بها، في عام 2024؛ وحلت هذه الوظيفة محل دور مزدوج. وليس للمكتب المنشأ حديثاً ميزانية مخصصة ويجب أن يطلب إلى المكتب التنفيذي تزويده بالموارد. ولمعالجة هذا القصور، تقترح المفتشة أن تخصص الإيكاو ميزانية لوظيفة أمين المظالم الخاصة بها من أجل تعزيز استقلاليتها التشغيلية. وفي عام 2024، أنشأت الإيكاو شبكة للسفر المعنيين بإقامة أماكن عمل قائمة على الثقة.

## ‘3’ منظمة العمل الدولية

48 - أنشئت هذه الوظيفة في منظمة العمل الدولية في الأصل في عام 2000 وأعيد النظر فيها في عام 2004. وأعاد الاتفاق الجماعي بشأن منع نشوب النزاعات وتسويتها تعريف هذا الدور وغير المسمى الوظيفي من أمين مظالم إلى وسيط. وتقدم هذه الوظيفة أيضاً خدماتها إلى المركز الدولي للتدريب التابع لمنظمة العمل الدولية والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي.

49 - وفي السابق، كان لدى منظمة العمل الدولية شبكة من الميسرين لتعزيز إمكانية الوصول على الصعيد الإقليمي. وعلى الرغم من أن الشبكة السابقة لم تعد نشطة، فإن هدفها الأصلي المتمثل في تعزيز إمكانية الوصول وأنشطة الاتصال على الصعيد الإقليمي يظل ذا أهمية. وتقترح المفتشة أن تنظر منظمة العمل الدولية في تحسين إمكانية الوصول على الصعيد الإقليمي، إما من خلال إعادة النظر في نموذج شبكة الميسرين وإما باستكشاف آليات أخرى.

## ‘4’ منظمة الصحة العالمية (تقدم الخدمات أيضاً لبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)

50 - يقدم مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في منظمة الصحة العالمية الذي أنشئ في عام 1974 الخدمات أيضاً للوكالة الدولية لبحوث السرطان، ومركز الأمم المتحدة الدولي للحوسبة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والمكاتب الخارجية لمنظمة الصحة العالمية. ويقدم أمناء المظالم الإقليميون في المكاتب الإقليمية الستة التقارير إلى كل من مديريهم الإقليميين التابعين لمنظمة الصحة العالمية بشكل مستقل.

51 - ويعتمد برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز على مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة لمنظمة الصحة العالمية، الذي يقدم أيضاً تعقيبات نظمية لقيادة هذا البرنامج ويتعاون مع مكتب الأخلاقيات التابع له لمواءمة السياسات ومعالجة المسائل التنظيمية<sup>(18)</sup>.

## (ب) الحالات الخاصة

### ‘1’ منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

52 - تقترع اليونسكو إلى وظيفة أمين مظالم قائمة بذاتها. وألغي منصب أمين المظالم الأصلي الذي أنشئ في عام 1974 في عام 1992 واستُبدل بهيئة للوسطاء، مؤلفة من موظفين متقاعدين يعملون بدون

(18) UNAIDS, Report of the Ethics Office, 11 June 2021 (UNAIDS/PCB (48)/21.6).



مقابل. وتقتصر الأهلية على المتقاعدين الذين تقل أعمارهم عن 68 عاماً، مع عدم وجود عملية اختيار موحدة أو تقييم للمهارات أو اشتراط الحصول على تدريب مهني في مجال الوساطة.

53 - وخلافاً للمنظمات الأخرى، يضطلع مكتب الأخلاقيات التابع لليونسكو بأنشطة أمين المظالم. وتغطي اختصاصاته صراحةً تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية. وأكدت دراسة للجدوى الحاجة إلى وظيفة أمين مظالم قائمة بذاتها وتضمنت مقترحاً بتقييد اختصاصات مكتب الأخلاقيات. وقرر المجلس التنفيذي إنشاء الوظيفة، بينما لا يزال تنفيذها معلقاً.

54 - ومن وجهة نظر المفتشة فإن الحالة الراهنة، التي يؤدي فيها مكتب الأخلاقيات مسؤوليات أمين المظالم (على حساب المسؤوليات الأساسية في مجال الأخلاقيات) والتي تقتصر فيها هيئة الوسيط إلى الخبرة المهنية، لا تقضي إلى توفير الوسائل المناسبة لتسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية لقوة عاملة تضم 762 موظفاً. وتقتصر المفتشة إضافة الطابع المهني على نظام تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية في اليونسكو عن طريق إنشاء وظيفة أمين مظالم ووساطة داخلية قائمة بذاتها في أقرب وقت ممكن.

## 2' المنظمة العالمية للأرصاء الجوية

55 - قبل عام 2017، كانت المنظمة العالمية للأرصاء الجوية تقتصر إلى وظيفة أمين مظالم داخلية بسبب محدودية عدد الأفراد العاملين فيها<sup>(19)</sup>. واختارت الاستعانة بمصادر خارجية بعد نقل الاختصاص من المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية إلى محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف. ووقعت المنظمة العالمية للأرصاء الجوية مذكرة تفاهم مع مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة في عام 2017 للحصول على خدمات أمين المظالم والوساطة. ولا تشمل المذكرة بنوداً متعلقة بالإبلاغ. وتقتصر المفتشة أن يُدرج، عند التجديد المقبل لمذكرة التفاهم، بند بشأن الإبلاغ لإتاحة الفرصة للمنظمة العالمية للأرصاء الجوية للاستفادة مما يتوصل إليه أمين المظالم من نتائج بشأن الاتجاهات والمسائل النظامية التي جرى تحديدها.

## 3' الاتحاد الدولي للاتصالات والمنظمة العالمية للملكية الفكرية

56 - في تشرين الثاني/نوفمبر 2024، وقّع الاتحاد الدولي للاتصالات والمنظمة العالمية للملكية الفكرية مذكرة تفاهم مع مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة لإنشاء منصب أمين مظالم في جنيف على أساس المناصفة بين الطرفين ومن المقرر أن يُبأشر العمل في هذا المنصب في عام 2026. ويمثل ذلك أول نموذج لأمين مظالم مشترك في منظومة الأمم المتحدة، وتبين أنه يشكل ممارسة جيدة. وكان لدى المنظمة العالمية للملكية الفكرية منصب أمين مظالم، أنشئ في عام 2009، وكان شاغراً لفترة طويلة وشغله على أساس مؤقت خبير استشاري يعمل بدوام جزئي. وافترق الاتحاد الدولي للاتصالات إلى هذه الوظيفة، حيث عول على موظفين اثنين يعملان كوسيطين طوعيين.

(19) بلغ المجموع 450 فرداً عاملاً في عام 2023.

## (ج) منظمات أخرى

## '1' المنظمة البحرية الدولية

57 - في ظل وجود أربع قضايا رسمية فقط خلال خمس سنوات، اعتبرت المنظمة البحرية الدولية وجود أمين مظالم داخلي غير ضروري. وهي تعول على بضعة موظفين مدربين في مجال الوساطة، بالإضافة إلى وسطاء معتمدين من مركز التسوية الفعالة للنزاعات، وخبراء آخرين حسب الحاجة. وفي إطار عملية انتقال المنظمة البحرية الدولية إلى اختصاص محكمة الأمم المتحدة للنزاعات، ستستعرض المنظمة المزيد من الخيارات المتاحة، بما يشمل إضفاء الطابع الرسمي على الوساطة.

## '2' الاتحاد البريدي العالمي

58 - عهد الاتحاد البريدي العالمي بخدمات أمين المظالم والوساطة منذ عام 2020 إلى مزود خدمات من القطاع الخاص بموجب عقد مدته أربع سنوات. وتتولى الإشراف على هذه الخدمة مديرية الموارد البشرية، وهو ترتيب يتتافى مع إجراءات التشغيل الموحدة لشبكة أمناء المظالم والوسطاء في منظومة الأمم المتحدة. ولذلك تقترح المفتشة أن ينقل الاتحاد البريدي العالمي الدور الإشرافي إلى رئيسه التنفيذي.

## '3' منظمة السياحة العالمية

59 - يتم التعامل مع تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية داخلياً عن طريق دور مزدوج يُضطلع به في إطار الكيان المعني بالموارد البشرية. غير أن هذا الترتيب لا يوفر المستوى اللازم من الاستقلالية أو الحياد أو الخبرة المهنية. ولذلك، تقترح المفتشة أن توقف منظمة الأمم المتحدة للسياحة العمل بالنموذج الحالي وأن تتيح لقوتها العاملة إمكانية الوصول إلى خدمات أمين المظالم والوساطة المهنية، إما بإبرام اتفاق مع وظيفة قائمة من وظائف أمين المظالم في الأمم المتحدة وإما بالاستعانة بخبراء خارجيين.

## (د) المنظمات التي لا تملك وظيفة أمين مظالم أو وساطة

## منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية

60 - في عام 2024، أنشأت اليونيدو وحدة العلاقات مع الموظفين ضمن الكيان المعني بالموارد البشرية التابع لها لدعم تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية. وتقترح الوحدة إلى الاستقلالية والحياد، وهو ما يجعلها غير مناسبة كبديل لوظيفة أمين مظالم. ولذلك، تقترح المفتشة أن توقف اليونيدو العمل بالنموذج الحالي وأن تتيح لقوتها العاملة إمكانية الوصول إلى خدمات أمين المظالم والوساطة المهنية، إما بإنشاء وظيفة داخلية قائمة بذاتها خاصة بها وإما بإبرام ترتيب مع إحدى وظائف أمين المظالم القائمة في الأمم المتحدة.

## الوكالة الدولية للطاقة الذرية

61 - على الرغم من استيفاء العتبة التي حددتها وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015، لم تنشئ الوكالة الدولية للطاقة الذرية وظيفة أمين مظالم أو وساطة داخلية، ولم تتخذ أي ترتيب مع المنظمات الأخرى. وجرى بحث خيار للخدمات المشتركة ولكنه اعتُبر غير قابل للتطبيق بسبب القيود المفروضة على الموارد. وبدلاً من ذلك، تتولى تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية وحدة العلاقات مع الموظفين ضمن الكيان المعني بالموارد البشرية، حيث تضم أربعة مناصب من الفئة الفنية ومنصبا واحدا من فئة الخدمات العامة،

جميعها على أساس التفرغ. ونظراً لكون الوحدة تشكل جزءاً من الكيان المعني بالموارد البشرية، فإنها تقتصر إلى الاستقلالية والحياد والسرية، وهو ما يؤدي إلى خلق مخاطر تضارب المصالح (على سبيل المثال قد يُطلب من الموظفين الإفصاح عن تفاصيل القضايا أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية)، بما يجعلها غير مناسبة كبديل لوظيفة أمين مظالم.

62 - ولذلك، تعرب المفتشة عن بالغ قلقها وتطلب إلى الوكالة الدولية للطاقة الذرية تنفيذ التوصية الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015 بإنشاء وظيفة أمين مظالم ووساطة داخلية قائمة بذاتها خاصة بها لإتاحة إمكانية الوصول إلى خدمات أمين المظالم والوساطة المهنية لقوتها العاملة.

## باء - إطار السياسات والولاية والاختصاصات

63 - يُضطلع بوظائف أمين المظالم والوساطة بموجب إطار سياسات يشمل أحكاماً واردة في النظامين الأساسي والإداري للموظفين، والاختصاصات، وإجراءات التشغيل الموحدة، وفي بعض الحالات، سياسات خاصة بالوساطة أو غيرها من السياسات.

64 - ومن العناصر الأساسية في هذا الإطار الاختصاصات، التي تحدد رسمياً ولاية الوظيفة ونطاقها. ولثماني<sup>(20)</sup> وظائف أمين مظالم و/أو وساطة من أصل إحدى عشرة وظيفة من وظائف أمين المظالم و/أو الوساطة اختصاصات تمت الموافقة عليها. وتشمل الاستثناءات اليونسكو والأونروا والإيكاو. وحيثما وجدت هذه الاختصاصات، غالباً ما يكون قد عفا عليها الزمن.

65 - وتشدد المفتشة على أهمية ضمان أن تظل هذه الاختصاصات ذات صلة بهذه الوظائف ومجيدة لتطور الولايات والواقع التشغيلي. وتكرر التأكيد على ما جاء في التوصية 1 من استعراض وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015<sup>(21)</sup> وتحث المنظمات على تنفيذها في أقرب وقت ممكن. وعلاوة على ذلك، تؤكد المفتشة على ضرورة أن تقوم المنظمات التي لا تملك اختصاصات بوضع هذه الاختصاصات واعتمادها.

66 - وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز الشفافية والمساءلة.

### التوصية 1

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لديها وظيفة أمين مظالم ووساطة داخلية قائمة بذاتها الذين لم يقوموا بذلك بعد، أن يضعوا اختصاصات رسمية ويعتمدها، بحلول نهاية عام 2027، بالتشاور مع شاغل الوظيفة والجهات صاحبة المصلحة الأخرى ذات الصلة، بما يشمل ممثلي الموظفين.

(20) مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة، ومكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، ومفوضية شؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

(21) ينبغي أن يستعرض الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بالتشاور مع ممثلي الموظفين وأمناء المظالم الحاليين، اختصاصات أمين المظالم وأن يحدّثوها ويعمموها على نطاق منظمات كل منهم، مع إيلاء الاعتبار الواجب للتوجيهات الواردة في هذا التقرير وباستخدام آلية التشاور بين الموظفين والإدارة.

- 67 - وتُعتمد في إطار العديد من وظائف أمين المظالم إجراءات تشغيل موحدة لتفعيل خدمات هذه الوظائف. وتوفر معايير الممارسة لأمناء المظالم والوسطاء في منظومة الأمم المتحدة<sup>(22)</sup>، التي استُكملت في عام 2023، أساساً مشتركاً. وفيما يتعلق بالتوجيهات الخاصة بالوساطة، لا يمتلك سوى بضع منظمات (مكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، ومفوضية شؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية) صكوكاً مخصصة مثل قواعد الوساطة أو مدونات السلوك أو السياسات.
- 68 - ومن وجهة نظر المفتشة، فإن مواصلة إيلاء الاهتمام لاستمرار صلاحية هذه الوثائق ووضوحها وإمكانية الوصول إليها سيكون ضرورياً للحفاظ على استقلالية الوظيفة ومصداقيتها وفعاليتها.

### المسؤوليات الأساسية

- 69 - تتسق المسؤوليات الأساسية لوظائف أمين المظالم والوساطة بشكل عام على نطاق المنظومة وتشمل عادةً تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية والوساطة والتدريب والإحالة وتحديد الاتجاهات النظامية. وقد شهدت الولاية المنوطة بهذه الوظيفة تطوراً في السنوات الأخيرة، وهو ما يعكس الاحتياجات المتغيرة للمنظمات وتركيزاً متزايداً على منع نشوب النزاعات في وقت مبكر وعلى إرساء ثقافة مكان عمل يسودها الانسجام.
- 70 - وفي جميع المنظمات، تتجاوز ولاية وظيفة أمين المظالم والوساطة نطاق الموظفين لتشمل القوة العاملة المنتسبة، وهو ما يمثل تحولاً ملحوظاً مقارنةً بعام 2015، عندما كانت إمكانية الوصول إليها تقتصر في الغالب على الموظفين.
- 71 - وفي حالة الأمانة العامة للأمم المتحدة، أُضيف طابع رسمي على هذا التوسع في النطاق بموجب قرار الجمعية العامة 248/78، وهو ما يتيح للقوة العاملة المنتسبة إمكانية الحصول على خدمات مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة في حدود الموارد المتاحة. وأفادت جميع المنظمات الأخرى التي لديها وظيفة أمين مظالم ووساطة عن إجراء عملية مماثلة للإدراج ضمن التغطية بهذه الخدمات. وترى المفتشة أن ذلك يمثل ممارسة جيدة بالنظر إلى البيئة الأقل حظاً وغير المحمية بصورة واضحة التي تمارس فيها القوة العاملة المنتسبة عملها، حيث تقتصر إلى إمكانية اللجوء إلى نظام العدل الرسمي.

### جيم - المعايير المهنية وأفضل الممارسات

- 72 - تستند معايير الممارسة لأمناء المظالم والوسطاء في منظومة الأمم المتحدة، التي وُضعت من خلال شبكة أمناء المظالم والوسطاء في منظومة الأمم المتحدة، إلى أفضل الممارسات الدولية، بما فيها معايير الرابطة الدولية لأمناء المظالم<sup>(23)</sup> وتقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015.
- 73 - ولا يوجد نهج موحد لاستخدام أمناء المظالم والوسطاء على نطاق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وتعتبر المنظمات الجمع بين التعليم والخبرة المهنية في مجالات مثل السبل البديلة لتسوية المنازعات والإدارة العامة والقانون والعلوم الاجتماعية والموارد البشرية بمثابة أساس متين للاختيار لشغل أدوار أمين المظالم والوساطة. وغالباً ما يقترن ذلك بالحصول على التدريب المستصوب أو الاعتماد المستصوب في مجال تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية.

(22) [www.un.org/ombudsman/sites/www.un.org.ombudsman/files/standards-of-practice-network-en.pdf](http://www.un.org/ombudsman/sites/www.un.org.ombudsman/files/standards-of-practice-network-en.pdf)

(23) International Ombuds Association Standards of Practice and Code of Ethics.

74 - ولا يدرج سوى منظمة العمل الدولية والاتحاد البريدي العالمي الاعتماد أو التصديق كأمين مظالم ممارس ضمن معايير الأهلية الخاصة بهما. وبالنسبة لأمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، ومنظمة الأغذية والزراعة، والإيكو، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة الصحة العالمية، يظل ذلك معياراً مستصوباً في عملية الاختيار. وبالنسبة لمكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة، والأونروا، واليونسكو، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، فإن الاعتماد أو التصديق ليس شرطاً ولا معياراً مستصوباً.

## سادسا - استقلالية وظيفة أمين المظالم والوساطة

### ألف - الاستقلالية كشرط أساسي لتحقيق الفعالية

75 - تشكل الاستقلالية مبدأً أساسياً لفعالية وظيفة أمين المظالم والوساطة. وتتوقف مصداقيتها وقيمتها على الاستقلالية المؤسسية والتشغيلية. وبدونها لا يمكن للوظيفة أن تكون بمثابة مورد محايد وسري أو أن تسهم بشكل هادف في التسوية المبكرة للنزاعات وتهيئة بيئة عمل صحية.

76 - ويرد بيان مبدأ الاستقلالية في العديد من المعايير والقرارات، بما فيها نشرة الأمين العام بشأن اختصاصات مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة (ST/SGB/2016/7) ومعايير ممارسات أمناء المظالم والوسطاء في منظومة الأمم المتحدة. ومن الناحية المؤسسية، يتطلب ذلك ألا يكون مكتب أمين المظالم تابعاً لأي وحدة إدارة، وأن يقدم رئيس الوظيفة التقارير مباشرة إلى الرئيس التنفيذي للمنظمة. وتتجسد الاستقلالية التشغيلية في تمتع من يتولى الوظيفة بالسلطة التقديرية المطلقة في إدارة الحالات، وبالقدرة على التصرف دون تدخل، وبسلطة تحديد نطاق التعامل مع شواغل الموظفين والطريقة المتبعة في ذلك.

77 - وأقرت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها لعام 2015 بأن غياب الاستقلالية الكاملة، سواء أكان ذلك متصوراً أم فعلياً، يقوض قدرة أمين المظالم على العمل بفعالية. ويعيد هذا الاستعراض التأكيد على أن الاستقلالية تظل شرطاً أساسياً ليس فقط لفعالية تقديم الخدمات، بل أيضاً لنزاهة نظام إقامة العدل الأوسع نطاقاً. وقد يتردد الأفراد العاملون في التماس المساعدة من أمين المظالم الذي يُتصور أنه موالٍ للإدارة أو مقيد من حيث القدرة على التصرف. ويؤدي ذلك إلى تقويض التسوية المبكرة للنزاعات ويمكن أن يسهم في خلق ثقافة من عدم الثقة أو فك الارتباط.

78 - وتمكن الاستقلالية أمين المظالم أيضاً من إبراز المسائل النظامية الأوسع وإسداء المشورة للقيادة وفقاً لذلك. ولكي يكون هذا الدور فعالاً، يجب أن يشغل أمين المظالم منصباً من المناصب العليا بما فيه الكفاية وأن يتمتع بإمكانية الوصول إلى القيادة العليا بشكل مباشر ودون عوائق.

79 - ويجب حماية الاستقلالية عن طريق وضع أحكام رسمية وتعزيزها باستمرار في الممارسة العملية. وتشمل أفضل الممارسات إجراء عمليات اختيار شفافة وشاملة للجميع تشمل ممثلي الموظفين، والحدود الزمنية للولاية، والقيود المفروضة بعد انتهاء الخدمة. وتخاطر المنظمات التي لا تضمن استقلالية وظيفة أمين المظالم والوساطة الخاصة بها بإضعاف المصداقية والثقة الضرورييتين لتسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية.

## باء - تقييم الاستقلالية

### 1 - تحديد الموقع المؤسسي

80 - تشير معظم المنظمات إلى الاستقلالية في اختصاصاتها أو ما يناظرها من وثائق. وفي بعض المنظمات<sup>(24)</sup>، تُعرّف الاستقلالية صراحةً، بما يُبرز أن الوظيفة منفصلة عن الإدارة وأن اتخاذ جميع القرارات المتعلقة بالحالات يعود إلى أمين المظالم وحده.

81 - وفي منظمات أخرى<sup>(25)</sup>، تكون الإشارات إلى الاستقلالية أكثر عمومية، دون تحديد ضمانات مؤسسية بعينها. ومن وجهة نظر المفتشة، من الضروري تحديد مبدأ الاستقلالية وإعماله بوضوح في الوثائق النازمة لتعزيز نزاهة وظيفة أمين المظالم والوساطة وموقعها المؤسسي. وتُقدّم المفتشة أن تستعرض المنظمات الوثائق ذات الصلة بهدف تحديد مدى استقلالية الوظيفة من الناحيتين المؤسسية والتشغيلية.

### 2 - رتبة المنصب

82 - تختلف رتبة المنصب الذي يشغله رئيس وظيفة أمين المظالم والوساطة من منظمة إلى أخرى. وعلى أعلى المستويات، يُعين رئيس مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة برتبة الأمين العام المساعد.

83 - وفي المنظمات التي لديها مكاتب أمناء مظالم مخصصة، يكون رئيس هذه الوظيفة من الرتبة مد-1: أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، وأمناء المظالم لمفوضية شؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية. وخفضت مفوضية شؤون اللاجئين هذا المنصب إلى الرتبة ف-5 في عام 2025 بسبب القيود التمويلية الهائلة. وتضع سبع منظمات أخرى، بما فيها منظمة الأغذية والزراعة والإيكاو ومنظمة العمل الدولية والأونروا، رئيس الوظيفة في الرتبة ف-5.

### 3 - الاختيار والتعيين

84 - تتأثر استقلالية وظيفة أمين المظالم والوساطة بشكل كبير بالإجراءات التي تنظم اختيار رئيسها وتعيينه. وحُدّد هذا المجال في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015 باعتباره أكثر المجالات الحاسمة المحتاجة إلى التحسين.

85 - وتعود سلطة تعيين رئيس وظيفة أمين المظالم إلى الرئيس التنفيذي في جميع المنظمات. وفي سبع منظمات<sup>(26)</sup>، يشارك ممثلو الموظفين في عملية الاختيار. وتتخذ هذه المشاركة أشكالاً مختلفة، من العضوية الكاملة في فريق الاختيار إلى المشاركة بصفة مراقب. وفي بضع منظمات (مثل الصناديق والبرامج والاتحاد البريدي العالمي والأونروا)، لا يُشرك ممثلو الموظفين على الإطلاق.

(24) مثل مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة، ومكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

(25) مثل الإيكاو ومنظمة العمل الدولية ومفوضية شؤون اللاجئين والأونروا.

(26) الأمانة العامة للأمم المتحدة، ومنظمة الأغذية والزراعة، والإيكاو، ومنظمة العمل الدولية، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونسكو، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

## 4 - الفصل/العزل

- 86 - في جميع المنظمات، يعود قرار فصل رئيس وظيفة أمين المظالم أو عزله إلى الرئيس التنفيذي. ولئن كان ذلك ترتيباً شائعاً، فإنه يمكن أن ينطوي على خطر إذا لم تتم موازنته بضمانات إجرائية. ونادراً ما يتم إشراك الموظفين في إجراءات الفصل. وهناك ثلاث منظمات فقط (الإيكو ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأغذية العالمي) تشرك ممثلي الموظفين أو تستشيرهم رسمياً. ومن شأن استحداث إجراءات منظمة، بما يشمل إشراك الموظفين، أن يوفر حماية مؤسسية إضافية ويعزز استقلالية هذا الدور.
- 87 - وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في عملية اختيار رؤساء وظائف أمناء المظالم والوساطة.

## التوصية 2

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الذين لم يفعلوا ذلك بعد، أن يدرجوا بحلول نهاية عام 2027، المشاركة النشطة لممثلي الموظفين في عملية اختيار وتعيين رؤساء وظائف أمناء المظالم والوساطة الخاصة بهم، وكذلك في القرارات المتعلقة بفصلهم أو عزلهم.

## 5 - الحدود الزمنية للولاية

- 88 - يُعترف على نطاق واسع بالحدود الزمنية للولاية بوصفها ممارسة جيدة لحماية استقلالية وظيفة أمين المظالم والوساطة. ولمعظم رؤساء وظائف أمين المظالم والوساطة حد زمني للولاية يتراوح بين أربع سنوات وخمس سنوات، حيث تجيز عدة منها التجديد لولاية إضافية واحدة. وهناك منظمَتان، هما الإيكو والأونروا، ليس لديهما حدود زمنية قائمة للولاية، وهو ما يخلق خطراً محتملاً على الاستقلالية من خلال إجازة الخدمة لأجل غير مسمى وفقاً لتقدير الرئيس التنفيذي. وتقترح المفتشة أن تضع الإيكو والأونروا حدوداً زمنية للولاية لرئيسي وظيفة أمين المظالم والوساطة لديهما في أقرب وقت ممكن.

## 6 - قيود ما بعد انتهاء الخدمة

- 89 - تُعدّ قيود ما بعد انتهاء الخدمة بمثابة ضمانات تكميلية لمنع تضارب المصالح وحماية حياد الوظيفة. وتحظر معظم المنظمات على رؤساء وظيفة أمين المظالم شغل وظيفة أخرى داخل المنظمة نفسها عقب انتهاء ولايتهم. ولا تطبق الإيكو والأونروا هذه القيود.
- 90 - وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز الشفافية والمساءلة.

## التوصية 3

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الذين لم يفعلوا ذلك بعد، أن يضعوا، بحلول نهاية عام 2027، حدوداً زمنية للولاية لا تقل مدتها عن أربع سنوات للولايات القابلة للتجديد ولا تزيد مدتها على سبع سنوات للولايات غير القابلة للتجديد لرؤساء وظائف أمناء المظالم والوساطة لديهم، مع فرض قيود لفترة ما بعد انتهاء الخدمة داخل المنظمة نفسها.

## 7 - العقود المتتالية خلال الولاية الواحدة

- 91 - في بعض المنظمات (منظمة الأغذية والزراعة، والإيكاف، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية)، تنقسم فترة ولاية رئيس وظيفة أمين المظالم والوساطة إلى عدة عقود متتالية بالإضافة إلى فترة اختبارية أولية. وترى المفتشة أن ذلك يشكل عائقاً خطيراً على استقلاليته وعلى الأمن الوظيفي. ومن وجهة نظرها فإنه يتعين على المنظمات المعنية التوقف عن هذه الممارسة. وأُعرب عن شواغل مماثلة في استعراض وحدة التفتيش المشتركة لوظيفة الأخلاقيات في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2021/5).
- 92 - ومن الممارسات الجيدة التي لوحظت في تسع منظمات، بما فيها الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي، إصدار عقد واحد يغطي كامل فترة الولاية. ويؤدي الحرص على توافق العقد مع المدة الكاملة للولاية المحددة إلى تعزيز الاستقرار والاستقلالية التشغيلية لهذا الدور.
- 93 - وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز الشفافية والمساءلة.

## التوصية 4

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الذين لم يكفلوا بعد إصدار عقود الرؤساء المعيّنين حديثاً لوظائف أمين المظالم والوساطة لمدة ولاية كاملة، أن يفعلوا ذلك فوراً.

## 8 - تقييم الأداء

- 94 - تتباين نهج تقييم أداء رئيس وظيفة أمين المظالم والوساطة تبايناً كبيراً. ففي بعض المنظمات، مثل الأمانة العامة للأمم المتحدة والبرنامج الإنمائي ومنظمة الصحة العالمية، يبرم رئيس الوظيفة تعاهداً سنوياً مع الرئيس التنفيذي، وهو بمثابة الأداة الرئيسية لتقييم الأداء.
- 95 - وفي المقابل، تطبق منظمة الأغذية والزراعة، والإيكاف، ومفوضية شؤون اللاجئين، والأونروا، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، أطر إدارة أداء موحدة تشمل المشرفين المباشرين أو القيادة العليا. وينطوي استخدام هذه النظم على خطر تقويض الاستقلالية إذا لم تُكف بعناية مع الطابع الفريد لدور أمين المظالم<sup>(27)</sup>. وكما لوحظ في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015، فإن إخضاع أمين المظالم لعمليات تقييم الأداء المنتظمة المطبقة على الموظفين يتجاهل الطبيعة المتفردة للوظيفة ويمكن أن يعرض شاغل الوظيفة لممارسة تأثير غير مبرر أو للانتقام، وهو ما يضر بحيادية الدور ومصداقيته. ولذلك، تطلب المفتشة إلى المنظمات المعنية تنفيذ التوصية 7 الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015 في أقرب وقت ممكن.

## 9 - التسلسل الإداري

- 96 - يشكل وجود تسلسل إداري مباشر بين رئيس وظيفة أمين المظالم والوساطة والرئيس التنفيذي محدداً حاسماً للاستقلالية المؤسسية. وينطبق ذلك على جميع المنظمات باستثناء منظمة العمل الدولية، نظراً للهيكل الثلاثي لهذه الأخيرة. وعلاوة على ذلك، يقوم بضعة أمناء مظالم (مكتب أمين المظالم في الأمم

(27) JIU/REP/2015/6، الفقرة 124.



المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية) بإبلاغ هيئاتهم الإدارية عن طريق تقديم تقارير سنوية.

#### 10 - إمكانية الوصول إلى أفرقة الإدارة العليا

97 - تشكل إمكانية الوصول إلى الإدارة العليا والأفرقة ذات الصلة قناة رئيسية للتواصل وتبادل المعلومات. وتتاح لرؤساء ست وظائف فقط (مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة، ومكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، والإيكو، ومفوضية شؤون اللاجئين، والأونروا، ومنظمة الصحة العالمية) إمكانية حضور اجتماعات القيادة العليا، عادةً بصفة مراقب أو مشارك بحكم منصبه. وتقتصر المفترضة أن يكفل الرؤساء التنفيذيون الذين لم يفعلوا ذلك بعد إمكانية وصول رؤساء الوظائف إلى أفرقة الإدارة العليا.

### سابعا - الأنشطة المضطلع بها والخدمات المقدمة في إطار وظيفة أمين المظالم والوساطة

#### ألف - الأنشطة والخدمات

98 - لا يزال هناك غموض في صفوف الأفراد العاملين فيما يتعلق بالأنشطة المضطلع بها والخدمات المقدمة في إطار الولاية الخاصة بالوظيفة. وعلاوة على ذلك، ومع تطور المسؤوليات بمرور الوقت واستمرارها في التطور، أضيفت أنشطة وخدمات جديدة ولا يزال يضاف المزيد منها. ويسلط هذا التوسع الضوء على الحاجة إلى تحديد النطاق الكامل للأنشطة والخدمات وشرحه بوضوح.

99 - وكما هو موضح على الصفحة الشبكية لمكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة تحت بند "خدماتنا"، يمكن عموماً تجميع الأنشطة المضطلع بها والخدمات المقدمة ضمن ثلاث فئات رئيسية هي: الخدمات المقدمة للزوار الأفراد؛ والخدمات المقدمة للمجموعات والفرق؛ والخدمات المقدمة للمنظمة.

100 - وتتعلق الخدمات المقدمة للمنظمة في المقام الأول بعلاقة الوظيفة مع المنظمة التي تقدم لها الخدمات من حيث الإبلاغ وتقديم التعقيبات. ويتم إطلاع المنظمات على المسائل والاتجاهات النظامية المتكررة، بما يمكنها من اتخاذ قرارات مستنيرة وتنقيح السياسات والإجراءات والمبادرات وبالتالي تحسينها.

101 - وتشكل الوساطة خدمة مهمة أخرى تقدمها معظم الوظائف كجزء لا يتجزأ من ولايتها. ويمكن الشروع في إجراءات الوساطة بناءً على طلب الأطراف المعنية أو إحالتها إلى أمين المظالم ووظيفة الوساطة في أي وقت وفي أي مرحلة خلال عملية الاستئناف الرسمية. ويمكن أن تُختتم جهود الوساطة بإبرام اتفاق ملزم قانوناً وواجب الإنفاذ قد يتضمن تعويضاً مالياً.

#### 1 - الفئات الرئيسية للمسائل

102 - تندرج الشواغل المتعلقة بمكان العمل ضمن تسع فئات رئيسية للمسائل وتشمل عدة مسائل فرعية. وهي تتعلق بما يلي: (أ) التعويضات والمزايا والاستحقاقات؛ (ب) العلاقات الإشرافية؛ (ج) العلاقات بين الأقران والزملاء؛ (د) الحياة الوظيفية والمسار المهني؛ (هـ) السلوك المحظور والامتثال؛ (و) السلامة والصحة والرفاه والبيئة المادية؛ (ز) الخدمات/الإدارة؛ (ح) المسائل التنظيمية والقيادية والإدارية؛ (ط) القيم والأخلاقيات والمعايير. وتستند هذه الفئات إلى التعاريف المتفق عليها التي وضعتها شبكة أمناء المظالم والوسطاء في منظومة الأمم المتحدة.

## 2 - التعاون بين الوظائف

103 - لئن كانت وظيفة أمين المظالم والوساطة تعمل بشكل مستقل، فإنها لا تضطلع بأنشطتها بمعزل عن غيرها. فليس التعاون بين الوظائف والتواصل مع الوظائف الأخرى في المنظمة ضرورياً لتحقيق أهدافها فحسب، بل إنه أيضاً مفيد جداً لثقافة المنظمات وبيئة العمل فيها. ويحدث التفاعل داخل المنظمات عادةً مع الإدارات المسؤولة عن الموارد البشرية والمسائل القانونية والرقابة الداخلية والأخلاقيات وإدارة المخاطر، ومع ممثلي الموظفين.

## 3 - الإبلاغ السنوي

104 - يشكل تقديم تقرير سنوي مسؤولية أساسية لوظيفة أمين المظالم والوساطة باعتباره "خدمة للمنظمة". وتمثل التقارير السنوية أداة رئيسية يتم من خلالها الإبلاغ عن الأنشطة بما يشمل الرؤى النظامية المعمقة. وتصدر جميع وظائف أمين المظالم والوساطة الداخلية القائمة بذاتها البالغ عددها 10 وظائف تقريراً سنوياً. ومن بين هذه الوظائف، هناك خمس فقط (مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة، ومكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية) تعرض التقرير السنوي على هيئتها الإدارية أو جهازها التشريعي. وترى المفتشة أن عدم عرض التقرير السنوي على الهيئات الإدارية يشكل ثغرة خطيرة. فهو يحول دون نظرها في المسائل المتعلقة بأمين المظالم والوساطة التي قد تؤثر على ثقافة المنظمات وكفاءة سير أعمالها.

105 - وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز الشفافية والمساءلة.

### التوصية 5

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الذين لم يفعلوا ذلك بعد، أن يكفلوا تقديم التقارير السنوية لوظائف أمين المظالم والوساطة الخاصة بهم إلى الهيئات الإدارية أو الأجهزة التشريعية التابعة لكل منهم، بحلول نهاية عام 2027، من أجل تعزيز الشفافية والمساءلة.

## 4 - رد الإدارة

106 - تظل التعقيبات الرسمية الواردة من الإدارة التنفيذية رداً على التقارير السنوية غير شائعة. ولا تصدر ردود الإدارة سوى بضعة منظمات فحسب. ومن الأمثلة البارزة على ذلك الأمانة العامة للأمم المتحدة (من خلال تقرير الأمين العام عن إقامة العدل) وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية. وكما لوحظ في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015، فإن عدم معالجة المسائل النظامية في سياق رسمي يفوّت على الإدارة فرصة متابعتها. ويظل تعزيز كل من تعميم النتائج التي يتوصل إليها أمين المظالم والتعامل معها بشكل مجالاً لإدخال المزيد من التحسين.

107 - وترى المفتشة أن إصدار رد الإدارة بشكل ممارسة جيدة، لأنه يعزز المساءلة ويدل على التزام القيادة بمعالجة الشواغل النظامية ودعم تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية. ولذلك، تقترح المفتشة أن تصدر المنظمات ردود الإدارة على التقارير السنوية لوظيفة أمين المظالم والوساطة الخاصة بها لعرضها على هيئاتها الإدارية.

## 5 - إتاحة التقارير السنوية للجمهور

108 - في معظم الحالات، تكون التقارير السنوية متاحة للجمهور من خلال المواقع الشبكية الرسمية. وهذا هو الحال بالنسبة لمكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة وأمين المظالم المعني بصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، وكذلك بالنسبة لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية. وتعزز هذه الممارسة الشفافية، وتشجع على توسيع نطاق الوعي بالمسائل المتعلقة بمكان العمل، وتقوي مصداقية الوظيفة وبروزها. وفي المقابل، تتعامل بعض المنظمات (اليونسكو، ومفوضية شؤون اللاجئين، والاتحاد البريدي العالمي) مع هذه التقارير على أنها وثائق داخلية.

109 - وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز الشفافية والمساءلة.

## التوصية 6

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الذين لم يفعلوا ذلك بعد، أن يتيحوا التقارير السنوية لوظائف أمين المظالم والوساطة الخاصة بهم للجمهور بحلول نهاية عام 2027، وذلك لتعزيز الشفافية والمساءلة والترويج لوعي أوسع بهذه الوظيفة.

## باء - أنشطة الاتصال والترويج للنهج القائم على استخدام "الوسائل غير الرسمية أولاً"

## 1 - النهج القائم على استخدام "الوسائل غير الرسمية أولاً"

110 - يشكل النهج القائم على استخدام "الوسائل غير الرسمية أولاً" مبدأ أساسياً في منظمات الأمم المتحدة. وهو يناصر تسوية النزاعات في مكان العمل عن طريق القنوات غير الرسمية. ويرتكز هذا النهج على الاعتراف بأن التسوية المبكرة للنزاعات بالوسائل غير الرسمية يمكن أن تساعد في الحد من التوترات في مكان العمل، والحفاظ على علاقات العمل، وتجنب التصعيد غير الضروري إلى منازعات رسمية.

111 - وقد أكدت الجمعية العامة مراراً وتكراراً على أهمية تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية. وطلبت الجمعية العامة في قرارها 260/77 إلى الأمين العام إذكاء وعي الموظفين بإمكانية التواصل مع مكتب أمينة المظالم وخدمات الوساطة لاستكشاف مسارات التسوية بالوسائل غير الرسمية، بما فيها الوساطة، كخطوة أولى، حيثما تسنى ذلك، قبل تقديم شكوى رسمية.

112 - واستجابة لذلك، اتخذت خطوة مهمة في عام 2023 من خلال إصدار المذكرة المعنونة "تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية: الخطوة الأولى المفضلة في تسوية المشاكل في مكان العمل". وأكدت المذكرة من جديد الالتزام المؤسسي للأمانة العامة للأمم المتحدة بالآليات غير الرسمية وشجعت المديرين والموظفين على حد سواء على الانتفاع من خدمات مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة كخطوة أساسية في معالجة الشواغل. وأبلغ مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة عن تسجيل زيادة في الاتصال والتواصل مع القيادة العليا عقب تعميم المذكرة.

## 2 - مبادرة مناصري النهج القائم على استخدام "الوسائل غير الرسمية أولاً"

113 - بغية زيادة ترسيخ النهج القائم على استخدام "الوسائل غير الرسمية أولاً" في ثقافة المنظمة، أطلق مكتب أمينة المظالم في الأمم المتحدة مبادرة مناصري النهج القائم على استخدام "الوسائل غير الرسمية أولاً" في عام 2024. وقد أدى التعاون المشترك بين الوكالات من خلال شبكة أمناء المظالم والوسطاء في منظومة الأمم المتحدة دوراً أساسياً في النهوض بالحملة على نطاق المنظومة ككل. وعلى الرغم من تفاوت درجة اعتماد هذا النهج، فإنه قد اكتسب اعترافاً واسعاً باعتباره ممارسة جيدة على نطاق المنظومة.

## 3 - التعهد بالوساطة والمبادرات المماثلة

114 - أنشأ مكتب أمين المظالم المعني بالصناديق وبرامجها نموذجاً مشابهاً من خلال "التعهد بالوساطة". وفي إطار هذه المبادرة، التزم الرؤساء التنفيذيون للبرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسف ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وهيئة الأمم المتحدة للمرأة رسمياً بالنظر باستمرار إلى الوساطة باعتبارها مساراً لتسوية النزاعات في مكان العمل.

115 - وقد أطلقت منظمات أخرى مبادرات محددة الأهداف لتعزيز نهج استخدام "الوسائل غير الرسمية أولاً". وأطلقت مفوضية شؤون اللاجئين حملة وساطة متعددة السنوات بعنوان "التسوية أكثر من مجرد حل". وفي المنظمة العالمية للملكية الفكرية، وضعت سلسلة من المواد التوجيهية لإرشاد الموظفين صوب الآليات غير الرسمية والرسمية المناسبة.

## 4 - جهود الاتصال وإنكاء الوعي بالوظيفة

116 - بالمقارنة مع عام 2015، ازداد الوعي بخدمات أمين المظالم والوساطة بشكل كبير، ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى الجهود الشاملة والمستمرة المبذولة في مجالي الاتصال وإنكاء الوعي. وفي المنظمات ذات العمليات اللامركزية تكتسب أنشطة الاتصال الإقليمية والميدانية بُعداً حاسماً. وأبلغت معظم المكاتب عن الاضطلاع بمجموعة واسعة من الأنشطة، بما فيها الحلقات الدراسية الشبكية، والإحاطات الشخصية، ومقاهي المعرفة، والدورات التدريبية على تسوية النزاعات، والمشاركة في البرامج التعريفية الموجهة للموظفين واجتماعات ممثلي الموظفين.

## 5 - القدوة الحسنة على مستوى القيادة

117 - تؤدي القدوة الحسنة التي تشكلها القيادة العليا أيضاً دوراً حاسماً في تشجيع استخدام الخدمات غير الرسمية. وعلى الرغم من الحاجة إلى إحرار المزيد من التقدم في هذا المجال، لوحظت أمثلة إيجابية في المنظمات التي أيد فيها الرؤساء التنفيذيون أو كبار المديرين علناً تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية كخيار أول للاستجابة.

## 6 - التعاون مع الجهات الداخلية صاحبة المصلحة

118 - لقد أدى التعاون الاستراتيجي مع الجهات الداخلية صاحبة المصلحة إلى زيادة تعزيز الجهود المبذولة في مجال الاتصال. وبالإضافة إلى ذلك، تعمل عدة جهات فاعلة في النظام الرسمي بنشاط على تعزيز المسارات غير الرسمية. ويشجع مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين العملاء على النظر

في الخيارات غير الرسمية في وقت مبكر من العملية ويعمل بشكل وثيق مع مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة. وقد أضفى قسم المشورة والتقييم الإداريين أيضاً الطابع المؤسسي على عملية التراسل بشأن استخدام الوسائل غير الرسمية أولاً في عمليات تلقي البلاغات الرسمية الخاصة به.

## ثامنا - القدرات والأداء

### ألف - الموارد والقدرات (البشرية والمالية)

119 - يتفاوت ملاك موظفي وظائف أمين المظالم والوساطة بشكل كبير. وتحفظ معظم المنظمات بمكاتب صغيرة نسبياً، وعادة ما يعمل بها أمين مظالم واحد من الرتبة ف-5 أو مد-1. وفي بعض الحالات، يُقدم دعم إداري محدود، وغالباً ما يكون ذلك في إطار العمل بدوام جزئي. واستناداً إلى بيانات عام 2023، تمت في إطار 5 من وظائف أمين المظالم والوساطة البالغ عددها 11 وظيفة الاستعانة بأمين مظالم واحد فقط في المنظمات التالية: منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، والأونروا، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

120 - وفي المقابل، أنشأ عدد محدود من المنظمات، مثل مفوضية شؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة، ومكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، هياكل أكبر لأمين المظالم والوساطة.

121 - وتمت في إطار الاستعراض دراسة ما إذا كانت مستويات ملاك الموظفين الحالية تتوافق مع احتياجات المنظمة وما إذا كانت القدرات كافية لتقديم الخدمات الصادر بها تكليف بفعالية وإنصاف.

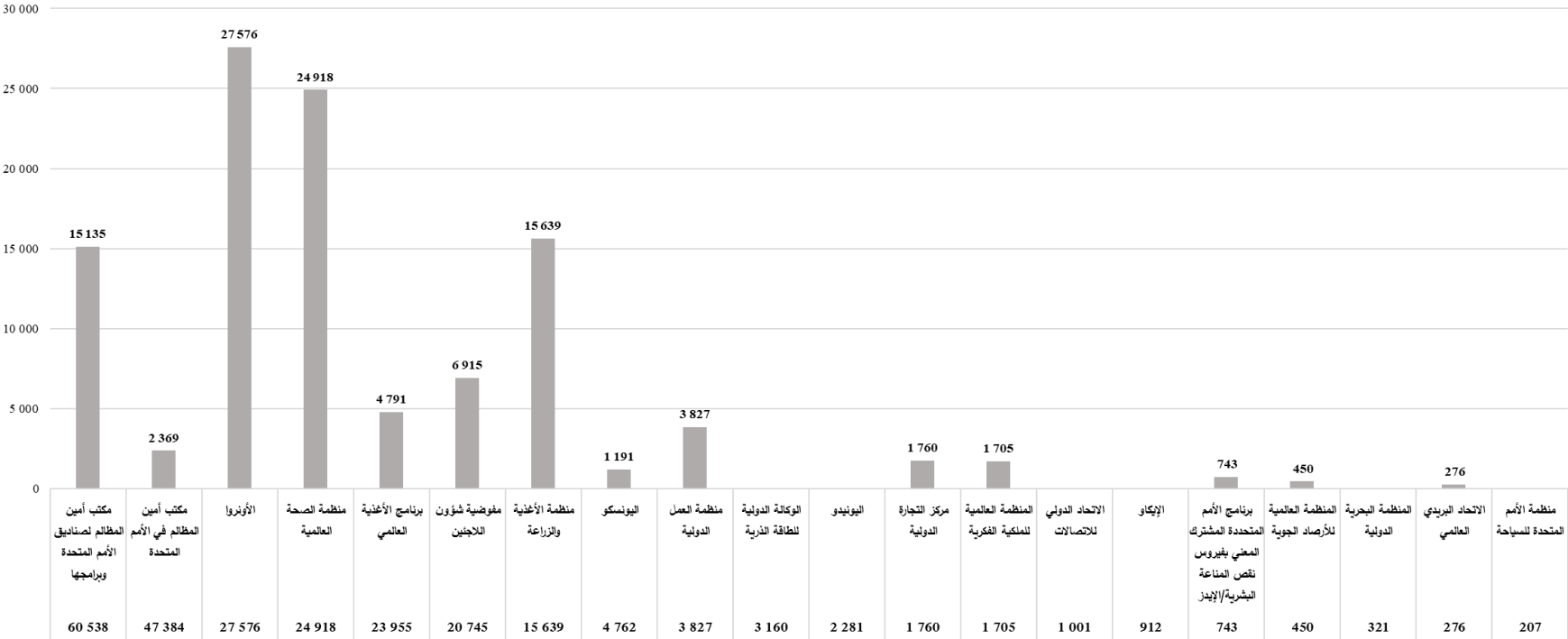
122 - ويقدم الشكل الأول بيانات مقارنة عن نسب الموظفين والأفراد العاملين (من الموظفين وغير الموظفين) الذين قُدمت لهم الخدمات لكل أمين مظالم. وترتب المنظمات ترتيباً تنازلياً وفقاً للحجم الإجمالي للقوة العاملة. وتشمل البيانات الخاصة بمكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة أفراداً عاملين من الأمانة العامة للأمم المتحدة<sup>(28)</sup>، بما يشمل الأونكتاد، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وموئل الأمم المتحدة، والمكتب المعني بالمخدرات والجريمة. وبالمثل، يُعامل مع مكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها كوظيفة واحدة تدعم القوة العاملة المجتمعة للبرنامج الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونسف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

123 - وتُعرض ثلاث منظمات (مركز التجارة الدولية، واليونسكو، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية) بشكل مختلف بسبب ترتيباتها الهيكلية الفريدة. ويتلقى مركز التجارة الدولية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية الخدمات من مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة. بيد أن كلا منها يُحتسب، لأغراض المقارنة، على أن لديه أمين مظالم واحداً، على الرغم من أن ذلك لا يعكس التخصيص الفعلي للموارد. وتعتمد اليونسكو على هيئة وسطاء تضم أربعة موظفين متقاعدين مع تولي مكتب الأخلاقيات التابع لها عدة مسؤوليات من مسؤوليات أمين المظالم.

(28) انظر A/79/584، الشكل الثاني، الذي يستخدم نهج مجموعات الكيانات السبعة المتمثلة في: كيانات الخدمات المؤسسية؛ والكيانات التي تركز على الميدان؛ والكيانات الموجودة في المقر؛ والمكاتب الموجودة خارج المقر؛ وعمليات السلام، التي تشمل عمليات حفظ السلام؛ والبعثات السياسية الخاصة وغيرها من أشكال الوجود السياسي؛ واللجان الاقتصادية الإقليمية؛ ونظام المنسقين المقيمين.

الشكل الأول

عدد الأفراد العاملين الذين يقدم لهم الخدمات أمين مظالم برتبة مدير أو من الفئة الفنية، في عام 2023



المصدر: من إعداد وحدة التفتيش المشتركة.

## 1 - المقاييس المرجعية لوحدة التفتيش المشتركة لعام 2015

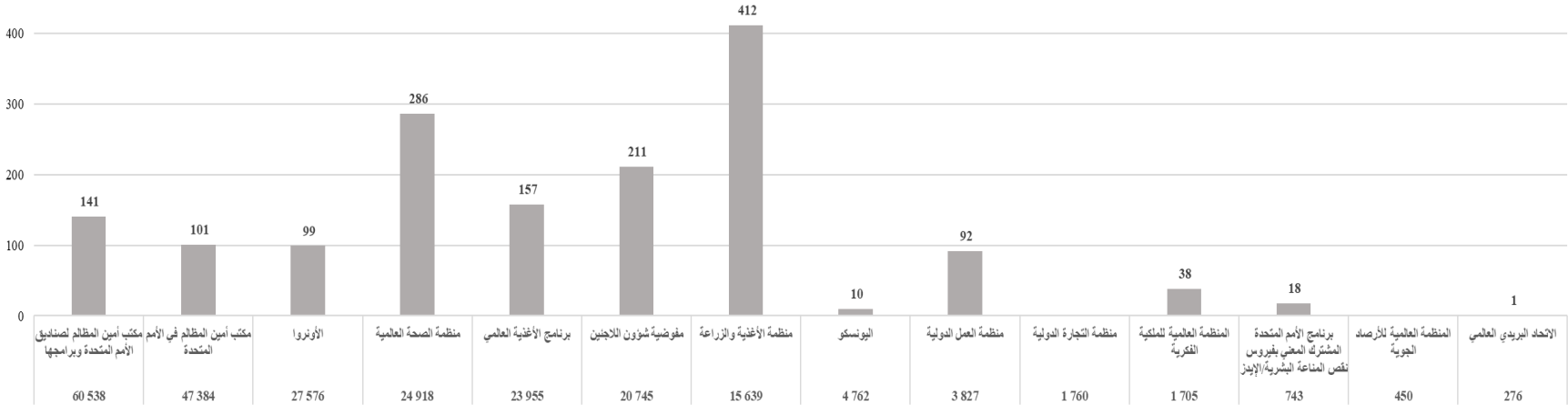
124 - قدمت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها لعام 2015 مقياساً مرجعياً عاماً يشير إلى أن المنظمات التي لديها ما يقرب من 2 500 موظف قد ترغب في النظر في توظيف أمين مظالم على أساس التفرغ. (يُشار إلى هذه العتبة بالخط الأحمر في الشكل الأول.) وبالإضافة إلى ذلك، أشارت وحدة التفتيش المشتركة إلى أن المنظمات التي لديها 1 000 موظف أو أكثر قد تود النظر في اختيار ترتيبات العمل بدوام جزئي أو الخدمات المشتركة. وحُدِّدَت الأونروا والوكالة الدولية للطاقة الذرية واليونسكو على أنها على عتبة الحاجة إلى وظيفة أمين مظالم<sup>(29)</sup>. ومنذ ذلك الحين، أنشأت الأونروا الوظيفة الخاصة بها، حيث قامت بذلك في عام 2021، في حين أن إنشاء الوظيفة في اليونسكو قيد الانتظار. ولم تقم الوكالة الدولية للطاقة الذرية بذلك حتى الآن على الرغم من وجود قوة عاملة مؤلفة من 3 160 موظفاً.

125 - ويعرض الشكل الثاني متوسط عدد الحالات المتعامل معها لكل أمين مظالم برتبة مدير أو من الفئة الفنية في عام 2023. وفي حين أن هذا المقياس يوفر منظورات إضافية حول توزيع حجم الحالات بالنسبة لقوام ملاك الموظفين، تظل هناك ثغرات في البيانات، مثل عدم توفر بيانات مصنفة لمركز التجارة الدولية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية. وفي اليونسكو، تعامل مكتب الأخلاقيات مع ما يقرب من 300 حالة مقارنة بما عدده 30 حالة غطتها هيئة الوسطاء.

(29) JIU/REP/2015/6، الفقرة 42.

الشكل الثاني

متوسط حجم الحالات المتعامل معها لكل أمين مظالم برتبة مدير أو من الفئة الفنية في عام 2023



المصدر: من إعداد وحدة التفتيش المشتركة.



## 2 - كفاية الموارد

126 - أشارت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها لعام 2015 إلى أن أمين مظالم واحد يمكنه إدارة ما يصل إلى 200 حالة سنوياً، وذلك بحسب المسؤوليات الأخرى. وقد اتسع نطاق الأنشطة المضطلع بها منذ ذلك الحين. لذلك يجب تقييم مدى كفاية قوام ملاك الموظفين فيما يتعلق بمجموعة الأنشطة الصادر بها تكليف كاملة. وبالإضافة إلى ذلك، يتطلب تقديم الخدمات بفعالية مراعاة التوزيع الجغرافي والقدرات اللغوية وتغطية المناطق الزمنية والقدرة على الوصول إلى الأفراد العاملين في العمليات الميدانية ومراكز العمل البعيدة.

127 - وبظل مدى كفاية الموارد المخصصة لوظائف أمين المظالم والوساطة في منظومة الأمم المتحدة مصدر قلق واسع النطاق. ويُضطلع بمعظم وظائف أمين المظالم والوساطة بموارد مالية وبشرية محدودة، وأفيد في إطارها بأن الموارد غير كافية أو كافية بشكل هامشي فقط للوفاء بالمسؤوليات. وأشارت عدة مكاتب إلى أنه حتى في الحالات التي ظلت فيها الميزانيات مستقرة، لا تدعم المخصصات الحالية التنفيذ الكامل للولايات.

128 - وتعرّب المفتشة عن قلقها من أنه في ظل المناخ الحالي من عدم اليقين المالي، قد تتعرض هذه الميزانيات المقيدة أصلاً لمزيد من التخفيض، مع ما يترتب على ذلك من عواقب سلبية على أنشطة الاتصال والتغطية الإقليمية والقدرات في مجال الوساطة. وترى المفتشة أن هذه القيود قد تكون ضارة بشكل خاص في وقت أصبح فيه الاعتماد على آليات التسوية بالوسائل غير الرسمية أكثر أهمية من أي وقت مضى.

129 - وفي بعض المنظمات، أدت الضغوط المالية إلى اتخاذ قرارات بتخفيض رتبة وظيفة أمين المظالم (مفوضية شؤون اللاجئين) أو ترك المناصب الرئيسية شاغرة (منظمة الصحة العالمية). وتهدد هذه التطورات بتقويض فعالية آليات تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية.

130 - وتدرّك المفتشة أن العديد من المنظمات يعاني من أثر القيود الشديدة المفروضة على التمويل، وهو ما يؤدي إلى إجراء اقتطاعات من الميزانية، بما يشمل التقليل وتخفيض الرتب. وهي تقترح اتباع نهج حذر لأن أي وفورات مالية محققة قد تؤدي إلى زيادة في التكاليف في مجالات أخرى. وعلاوة على ذلك، فقد يكون لها تأثير سلبي على ثقافة المنظمة وبيئة العمل في وقت تشتد فيه الحاجة إلى إشراك الأفراد العاملين أكثر من أي وقت مضى.

131 - ومع الاعتراف بقيود التمويل المستمرة، تشدد المفتشة على وجوب إعادة تقييم مدى كفاية الموارد المخصصة لوظائف أمين المظالم والوساطة في ضوء تطور الولايات المنوطة بها وتزايد التوقعات فيما يتعلق بما تضطلع به من أنشطة وتقدمه من خدمات.

132 - وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز فعالية وظيفة أمين المظالم والوساطة.

## التوصية 7

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة استعراض الموارد البشرية والمالية لوظائف أمناء المظالم والوساطة الخاصة بكل منهم بانتظام لضمان أن تكون الوظائف مجهزة تجهيزاً كافياً للوفاء بولايتها. وينبغي لهذا الاستعراض أن يراعي التشتت الجغرافي للقوة العاملة والتنوع اللغوي وكامل المسؤوليات المسندة.

## باء - العملية المتبعة لتحديد الموارد واعتمادها

133 - تتباين النهج المتبعة في تحديد الموارد البشرية والمالية اللازمة لوظيفة أمين المظالم والوساطة تباينا كبيرا بين المنظمات وتعكس مزيجا من عمليات الميزانية المركزية والتقييمات القائمة على الاحتياجات وآليات تقاسم التكاليف.

### 1 - مكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها

134 - في عام 2020، وقّع البرنامج الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونسف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة مذكرة تفاهم بشأن عملية إعداد الميزانية فيما يتعلق بالميزانية السنوية لمكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، بما يشمل تقاسم التكلفة (على أساس عدد الموظفين سنويا في كل وكالة).

135 - وبموجب مذكرة التفاهم، يقترح مكتب أمين المظالم مشروع ميزانية سنوية بحلول 30 أيلول/سبتمبر من كل عام، ويجب أن توافق عليها المنظمات الخمس جميعها بحلول 30 تشرين الثاني/نوفمبر. ثم يصدر البرنامج الإنمائي ميزانية موحدة، مع تقسيم التكاليف النهائية وتحرير الفواتير، قبل 31 كانون الأول/ديسمبر. ويتوقف هذا الترتيب على تسديد المدفوعات في الوقت المناسب، حيث تؤثر حالات التأخير على قدرة المكتب على تقديم الخدمات.

136 - ولئن كانت ترتيبات التمويل تبدو سليمة من الناحية النظرية، فإن تطبيقها من الناحية العملية غير متكافئ، فعلى سبيل المثال، يتولى البرنامج الإنمائي تخصيص جميع وظائف المكتب، وتتقاسم الوكالات الخمس التكلفة فيما بينها. غير أن هناك منصبين لوسيطين تمولهما اليونسف مباشرة ولا تتقاسم تكاليفهما.

137 - وُحِدت مشاكل مماثلة بشأن توفير الموارد للمكتب في تقييمين مختلفين. ولوحظ في مراجعة حسابات البرنامج الإنمائي لعام 2023، من بين أمور أخرى، وجود حالات تأخير في المدفوعات التي يتعين على البرنامج الإنمائي سدادها وهو ما يمكن أن يكون له تأثير على قدرة المكتب على تقديم الخدمات. وتضمن تقييم خارجي لاحق أجري في عام 2024 عدة توصيات لضمان تمويل المكتب بشكل كافٍ.

138 - وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز المراقبة والامتثال فيما يتعلق بتمويل مكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها.

### التوصية 8

ينبغي أن تكفل المجالس التنفيذية للبرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونسف ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وهيئة الأمم المتحدة للمرأة تزويد مكتب أمين المظالم الخاص بها بالموارد المطلوبة بما يتماشى مع الأحكام المنصوص عليها في مذكرة التفاهم.

139 - وإذا استمرت المشاكل المتعلقة بحالة تمويل هذا المكتب، ترى المفوضية أنه يتعين استكشاف خيارات أخرى. ويتمثل أحد الخيارات التي تقترحها في دمج ميزانية مكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها ضمن هيكل ميزانية مكتب أمين المظالم. وبمجرد اعتماد ميزانية مكتب أمين المظالم، سيتعين على المنظمات الخمس تقديم حصتها.



## جيم - إدارة الحالات

142 - تشكل دراسة الحالات عنصراً أساسياً من عناصر وظيفة أمين المظالم والوساطة. ويوفر تحليل بيانات الحالات رؤى معمقة بشأن عبء العمل في مكاتب أمين المظالم في مختلف المنظمات.

143 - ويتم الإبلاغ في إطار عشر وظائف<sup>(31)</sup> عن حجم الحالات السنوي في تقاريرها السنوية. ومن بين هذه الوظائف، يتم الإبلاغ في إطار سبع وظائف<sup>(32)</sup> أيضاً عن عدد الزائرين الذين قُدمت لهم خدمات. وبما أن الحالة الواحدة قد تشمل أطرافاً متعددة، فقد استخدم عدد الحالات بوصفه النقطة المرجعية الرئيسية، لأغراض هذا الاستعراض ولدعم المقارنة بين المنظمات.

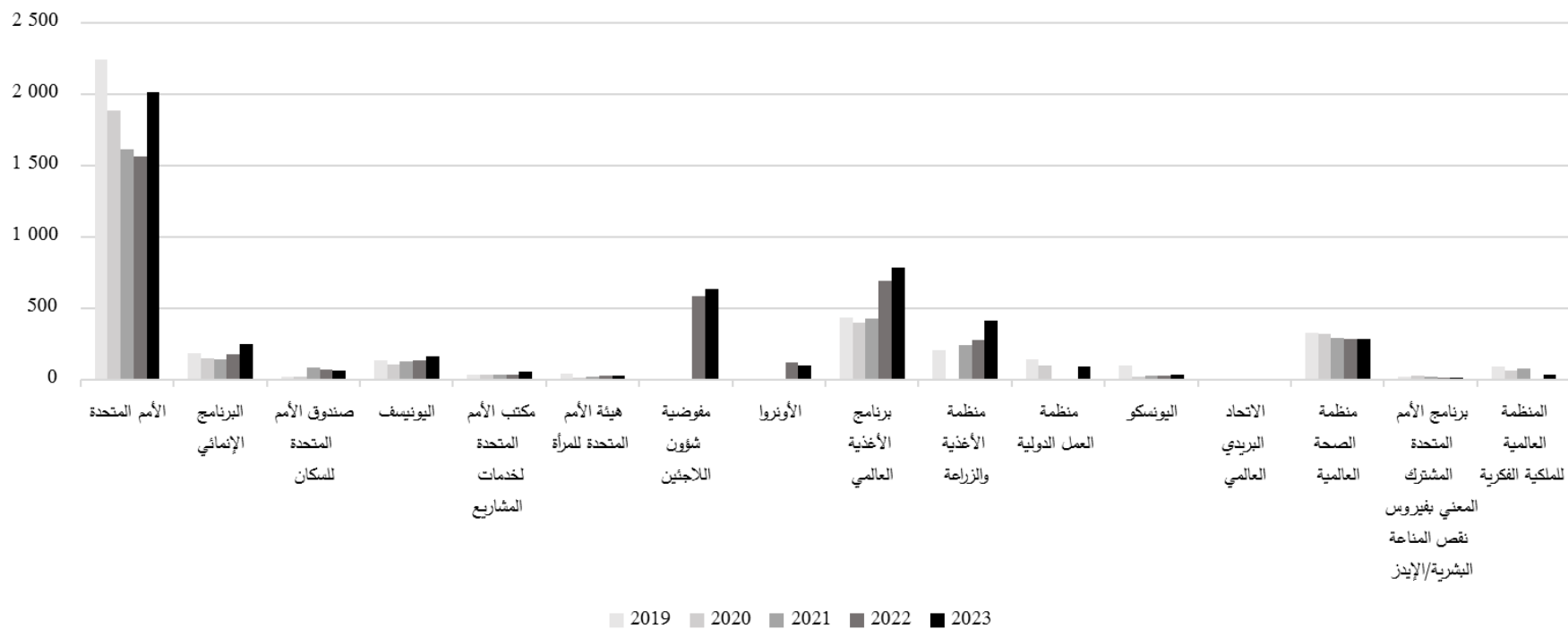
144 - ويعرض الشكل الرابع حجم الحالات السنوية للمنظمات بين عامي 2019 و 2023. وأبلغ مكتب أمين المظالم باستمرار عن أكبر عدد من الحالات، حيث تجاوز 1 500 حالة سنوياً، مع ملاحظة انخفاض طفيف خلال فترة الخمس سنوات. وشهدت عدة كيانات زيادات كبيرة في حجم الحالات خلال هذه الفترة، وأبرزها صندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

(31) مكتب أمين المظالم في الأمم المتحدة، ومكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، ومفوضية شؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، واليونسكو، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

(32) برنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، واليونسكو، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

## الشكل الرابع

عدد الحالات السنوية حسب المنظمة، في الفترة من 2019 إلى 2023



المصدر: من إعداد وحدة التفتيش المشتركة.

## دال - تقييم الأداء

145 - يُقيم أداء وظيفة أمين المظالم والوساطة وفعاليتها بدرجات متفاوتة. ولم تبلغ سوى 12 منظمة<sup>(33)</sup> فقط عن إجراء شكل من أشكال تقييم الأداء؛ واختلفت المنهجيات والتواتر والمعايير بشكل كبير.

146 - وتعتمد معظم المؤسسات على آليات داخلية مثل استقصاءات الموظفين أو تعقيبات المستخدمين أو أدوات التقييم الداخلي الموحدة. وأفادت عدة منظمات، بما فيها برنامج الأغذية العالمي واليونسكو والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، بعدم وجود تقييم رسمي لوظيفة أمين المظالم والوساطة لديها. وتوصي المفتشة بأن تنشئ المنظمات آليات شفافة وشاملة للجميع لتقييم أداء وظائف أمين المظالم والوساطة الخاصة بها، من أجل بناء الثقة في أهميتها وفعاليتها.

## تاسعا - التعاون والاتساق على نطاق المنظومة

147 - اعتبرت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها لعام 2015 أن التفاعل مع الأقران في المنظمات الأخرى ضروري لتبادل الخبرات ووضع أفضل الممارسات وضمان الاتساق.

## ألف - الرابطة الدولية لأمناء المظالم

148 - تعتبر الرابطة الدولية لأمناء المظالم إحدى الشبكات المهنية القائمة التي يُنظر إليها على أنها نقطة مرجعية قيمة للمعايير المهنية. وأكد من أجريت معهم المقابلات أن قيمتها بالنسبة للمنظمات الدولية العاملة على الصعيد العالمي مثل الأمم المتحدة محدودة بسبب تركيزها على القطاعين الخاص والأكاديمي في أمريكا الشمالية، حيث يوجد معظم أعضائها.

## باء - شبكة أمناء المظالم والوسطاء في المنظمات المتعددة الأطراف، التي كانت تُعرف سابقاً باسم شبكة أمناء المظالم والوسطاء في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ذات الصلة

149 - من المنابر الأخرى شبكة أمناء المظالم والوسطاء في المنظمات المتعددة الأطراف، التي كانت تُعرف سابقاً باسم شبكة أمناء المظالم والوسطاء في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ذات الصلة<sup>(34)</sup>، وهي شبكة قائمة منذ عام 2007 تجمع أمناء المظالم الممارسين من المنظمات الحكومية الدولية المتعددة الأطراف. ويعتبرها أمناء المظالم والوسطاء التابعون للأمم المتحدة في الغالب بمثابة منتدى غير رسمي لتبادل الآراء. ولم تصدر هذه الشبكة أي مقاييس مرجعية أو معايير ذات صلة بمنظومة الأمم المتحدة.

150 - ونظراً لهذا التوسع، اقترحت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها لعام 2015 أن "ينشئ أمناء المظالم الممارسون في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة فريقاً فرعياً في إطار شبكة أمناء المظالم والوسطاء حتى يمكن تسليط مزيد من الضوء على المسائل المحددة المتصلة بالأمم المتحدة والحصول على الاهتمام اللازم".

(33) الأمانة العامة للأمم المتحدة، والبرنامج الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونسف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومفوضية شؤون اللاجئين، والأونروا، ومنظمة الأغذية والزراعة، والإيكاف، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية.

(34) غير اسم الشبكة من قبل أعضائها في أيلول/سبتمبر 2025.

## جيم - شبكة أمناء المظالم والوسطاء في منظومة الأمم المتحدة

151 - لسد هذه الفجوة، أنشئت شبكة أمناء المظالم والوسطاء في منظومة الأمم المتحدة في عام 2019 وهي مفتوحة لجميع المنظمات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق. ويتواصل أعضاء الشبكة بشأن المسائل الشاملة المتعلقة بمكان العمل ويركزون على مواءمة الممارسات في مجال تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية. وقد يسرت الشبكة وضع أفضل الممارسات، بما يشمل معايير الممارسة، وحملة استخدام "الوسائل غير الرسمية أولاً" والممارسات الموحدة لتصنيف الحالات وإغلاقها. وأنشأت أيضاً أفرقة عاملة معنية بالوساطة والمساءلة والعمليات التصالحية والذكاء الاصطناعي في مجال تسوية النزاعات ومنهجيات حساب تكاليف الحالات.

152 - وترى المفتشة أن إنشاء هذه الشبكة يمثل تطوراً إيجابياً، يتماشى مع الاقتراح الوارد في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام 2015. ويوفر حيزاً مخصصاً للمسائل الخاصة بالأمم المتحدة. ومن وجهة نظر المفتشة، تمثل إنجازات الشبكة تقدماً جديراً بالثناء نحو تحقيق الاتساق على نطاق المنظومة، ومواءمة الممارسات المتبعة، ووضع ما يمكن تطبيقه من المعايير وأفضل الممارسات لتلبية الاحتياجات التي تتفرد بها الأمم المتحدة.

## 38/38

## J1U/REP/2025/5

### مفتاح الرموز:

ر ت: توصية باتخاذ إجراء من قبل الرئيس التنفيذي

☐ التوصية لا تتطلب اتخاذ إجراء من قبل هذه المنظمة

### الأثر المنشود:

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

(أ) على النحو الوارد في الوثيقة ST/SGB/2015/3.

041225 041225 25-17913 (A)

