FC 147/16

A

September 2012

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国粮食及农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

لجنة المالية

الدورة السابعة والأربعون بعد المائة

روما، 5-9 نوفمبر/تشرين الثاني 2012

سياسة حماية المبلّغين عن المخالفات

يمكن توجيه أيّ استفسارات بشأن مضمون هذه الوثيقة إلى:

السيد John Fitzsimon

المفتش العام، مكتب المفتش العام

الهاتف: +3906 5705 4884

طُبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرّم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

ME713/A

الموجز

عندما رُفعت سياسة حماية المبلّغين عن المخالفات الجديدة في منظمة الأغذية والزراعة (المنظمة) أمام لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، وأمام لجنة المالية، عملت الإدارة على إعداد تقرير حول تنفيذها خلال العام الأول. وفيما لم تتوفر أدلة حول أن يكون سَن السياسة في مطلع عام 2011 قد أدّى إلى زيادة في الإبلاغ عن المخالفات من قبل الموظفين، بدا أنّ السياسة قد نجت في تشجيع الموظفين على الإبلاغ عن سلوكات يُمكن أن تُعتبر انتقامية.

- وقد تمت مراقبة العملية التي نصت عليها هذه السياسة. ونظر مكتب المفتش العام (المكتب) في سبع حالات ابتداءً من منتصف العام 2012، وكانت جميعها حالات تتعلق بموظفين يعملون في الميدان. وقد خلُص الاستعراض الأوّلي في ست حالات إلى أنّه لم يكن هناك من انتقام "للوهلة الأولى". إلاّ أنّ المنظمة اعتمدت، على الرغم من ذلك، تدابير حماية في إحدى الحالات بوصفها تدبيراً وقائيا، ناقلة المشتكي إلى مشروع آخر بموجب المادة 17 من السياسة. وفي الحالة الأخرى، خلُص المكتب إلى أنّ الإجراء الإداري المُتخذ ضد المشتكي لا يشكل عملاً انتقامياً.

- ولمسؤولية القيام بعملية استعراض أولية لشكاوى التعرض لأعمال انتقامية أثرٌ على عمليات المكتب، وعلى العبء الملقى على عاتقه، نظراً إلى أنّ هذا النوع من الشكاوى يجب أن يحظى بالأولوية قياساً بالتحقيقات الأخرى التي يجريها المكتب. وغالباً ما تكون هذه حالات متعلقة بالعلاقات بين الموظفين والمديرين، وكان يُستحسَن أن يُعالجها الرؤساء المباشرون بدعم من مكاتب أخرى في المنظمة.

- ونظراً إلى موارد مكتب المفتش العام المحدودة، وتماشياً مع سياسات حماية المبلّغين عن المخالفات المعتمدة في عدة منظمات ووكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة، أوصت لجنة المراجعة التابعة للمنظمة بأن تنظر المنظمة في ما إذا كان يجب على طرف كفء من خارج المكتب أن يقوم بعملية الاستعراض الأولية للشكاوى بموجب هذه السياسة. وقد أُحيطت اللجنة علماً كذلك بأنّ نتيجة التحقيقات الأخيرة تؤكد على الحاجة إلى أن تبث المنظمة الوعي حيال المسائل المتعلقة بتضارب المصالح لدى الموظفين، وسياسات المنظمة في هذا السياق.

- ولا تُقترح تغييرات في هذه السياسة حالياً. إلاّ أنّ إدارة المنظمة وافقت على أن تبقي قيد الدرس: (أ) ما إذا كان يجب على طرف كفء من المكتب العام أن يقوم بعملية الاستعراض الأوّلية للشكاوى بموجب هذه السياسة، و(ب) الدور المحتمل الذي يمكن لمكتب المبادئ الأخلاقية أن يؤديه في هذا المجال بما في ذلك عندما تبدأ لجنة المبادئ الأخلاقية بممارسة عملها بشكل كامل.

- كما سيعمل المكتب على النهوض بعملية بث الوعي داخل المنظمة لاسيما في الميدان، إزاء وجود هذه السياسة، وإزاء تعريف الأعمال الانتقامية للترويج لاستخدام قنوات بديلة للشكاوى عندما لا تستوفي القضية المعايير المنصوص عليها في السياسة؛ ولردع الأعمال الانتقامية والحؤول دون وقوعها. وعندما يكون ذلك ممكناً، سيترافق ذلك مع جهود يبذلها مكتب المبادئ الأخلاقية في عملية بث الوعي والتدريب.

التوجيهات المطلوبة من لجنة المالية

- لجنة المالية مدعوة إلى أن تنظر في التقدم المحرز في مجال تنفيذ سياسة حماية المبلّغين عن المخالفات في المنظمة، وتوفير التعليقات أو التوجيهات بشأنه.

مشروع المشورة

- **لقد أخذت اللجنة علماً بالتقدم المحرز في مجال تنفيذ سياسة حماية المبلّغين عن المخالفات، وبأنّه لا تُقترح تغييرات في هذه السياسة حالياً. كما رحّبت بمقترح الإدارة متابعة النظر في ما إذا كان يجب على المكتب مواصلة عملية الاستعراض الأولية في شكاوى الأعمال الانتقامية والتحقيق بها، والمقترحات لتعزيز بث الوعي إزاء هذه السياسة لاسيما في الميدان.**

معلومات أساسية

1- طالما نصت قواعد المنظمة ولوائحها على مفهوم الحماية من الأعمال الانتقامية. بيد أنّه، وفي إطار الإستراتيجية الساعية إلى تعزيز النزاهة داخل المنظمة، قاد المكتب عام 2010 تطوير سياسة لحماية المبلّغين عن المخالفات في المنظمة (السياسة) بالتعاون مع المكتب القانوني وشعبة إدارة الموارد البشرية. وقد وافق المدير العام على السياسة في ديسمبر/كانون الأول 2010، وقد أصدر تعميماً إدارياً رقم 05/2011، بتاريخ 9 فبراير/شباط 2011. وعلى الرغم من أنّ ميثاق المكتب ضم بنداً ينص على التحقيق في الإدعاءات بالأعمال الانتقامية ضد الموظفين لتعاونهم مع أعمال المراجعة والتحقيق، غير أنّ السياسة وسّعت نطاق حماية المبلّغين عن المخالفات وطوّرت مسؤوليات المكتب في التحقيق في شكاوى الانتقام من المبلّغين عن المخالفات.

2- أشارت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في دورتها الثانية والتسعين (روما، 7-9 مارس/آذار 2011) إلى أنّه،"...اقتُرحت إعادة النظر في التعميم الإداري في نهاية سَنة 2011 في ضوء تجربة السَنة الأولى من تنفيذ هذه السياسة، على أن تكون هذه مناسبة لإجراء ما قد يلزم من تعديلات فيها، حسب المقتضى."[1]

3- وقد أخذت لجنة المالية في دورتها الثامنة والثلاثين بعد المائة (روما، 21-25 مارس/آذار 2011) بمقترح الأمانة المتعلق بإعادة النظر في التعميم الإداري في نهاية سَنة 2011.

4- وبموافقة رئيسي اللجنتين سيُرفع تقرير حول هذا الاستعراض في الجلستين اللتين ستعقدانهما في خريف عام 2012.

5- وقد أجرى المكتب استعراضاً لعام التنفيذ الأول في سَنة 2012، ورفع نتائج ذلك إلى لجنة المراجعة وإدارة المنظمة.

6- وقد نُظمت هذه الوثيقة كما يلي:

- الظروف ذات الصلة التي تمت ملاحظتها في القضايا التي عالجها المكتب.
- مسائل أساسية تم تحديدها في تنفيذ السياسة.
- خلاصات.

[1] CL 141/7

سياسة حماية المبلّغين عن المخالفات

الظروف ذات الصلة التي تمت ملاحظتها في القضايا التي عالجها المكتب

7- يُقدم هذا الجزء عرضاً موجزاً عن أهم الأوجه المتصلة بادعاءات التعرض للأعمال الانتقامية التي تلقاها المكتب خلال عام 2011، وخلال النصف الأول من عام 2012. وينبغي تسليط الضوء على النقاط التالية:

(1) في الفترة التي تلت إصدار السياسة وحتى نهاية يونيو/حزيران 2012، تلقى المكتب سبع شكاوى تعرض للأعمال الانتقامية؛ وهي نسبة أعلى بشكل ملحوظ من تلك التي جرى تلقيها سابقاً؛

(2) استوفت الشكاوى السبع المعايير التي نصت عليها المادة الخامسة من السياسة: (1) تشير إلى فشل موظف أو أكثر في المنظمة في الامتثال لواجباته التي تنص عليها لوائح المنظمة؛ (2) وتوفر معلومات في نية حسَنة حول سوء تصرف موظف أو أكثر في المنظمة؛ و (3) تتعاون بنية حسَنة مع المراجعات أو التحقيقات المرخص لها؛

(3) تضمنت ثلاث شكاوى من أصل سبع ادعاءات تتعلق بأعمال انتقامية حصلت ضد أفراد بسبب تعاونهم مع المكتب؛

(4) وقد تضمنت الشكاوى المقدمة في جملة أمور أخرى التهديدات بعدم تجديد العقود، وسوء معاملة الرئيس للمرؤوسين، وتقييم غير مرض للأداء تم إعداده من غير إتباع الإجراءات المعمول بها، والمضايقة والإزعاج؛

(5) وقد رُفعت شكاوى إزاء السلوك غير المرضي بنية حسَنة، وقد تضمنت الشكاوى ما يدفع على الاعتقاد بأنّ هذا السلوك قد حصل بالفعل؛

(6) تم رفع الادعاءات بحصول أعمال انتقامية بعد ما يقل عن عام على وقوع الأعمال الانتقامية المزعومة كما نصّت عليه السياسة؛

(7) وقد وقعت جميع الأعمال الانتقامية المدّعى عليها في المكاتب الميدانية؛

(8) في معظم الحالات وقعت الأعمال الانتقامية المدّعى عليها في المكاتب التي سادت فيها أجواء عمل صعبة واتّسمت بعلاقات متوترة بين الأطراف المعنية؛

(9) وقد تم تمديد الفترة التي نصّت عليها السياسة لاستكمال الاستعراض الأوّلي في حالتين بسبب ضرورة القيام ببعثات ميدانية لاستجواب مزيد من الشهود؛

(10) وفي ست حالات خلُص الاستعراض الأوّلي إلى أنّه لم تكن هناك حالة انتقام "للوهلة الأولى". وقد استندت الخلاصات بشكل أساسي إلى النقص في الأدلة الكفيلة بإظهار الصلة بين العمل الانتقامي المفترض والسلوك المدّعى عليه؛ ولم يتمكن المشتكي من توفير المعلومات المتماسكة أو/و الوثائق ؛ أو أنّ المشتكي سحب الشكوى؛

(11) وفي حالة واحدة، خلُص المكتب إلى أنّه وعلى الرغم من وجود عمل انتقامي "للوهلة الأولى" إلاّ أنّ إدارة المنظمة كانت قادرة على إثبات أنّها كانت لتتخذ الإجراء نفسه بمعزل عمّا إذا كان الفرد المعني قد قام بالنشاط الذي يحظى بالحماية؛

(12) وقد طبقت المنظمة تدابير حمائية في حالة واحدة فقط، مخففةً من مخاطر الانتقام من خلال نقل المشتكي إلى مشروع آخر يقع في الإقليم نفسه بموجب المادة 17 من السياسة.

مسائل أساسية تم تحديدها في تنفيذ السياسة

8- تتضمن أهم المسائل التي تم تحديدها السلطة التي أناطتها السياسة بالمكتب:

(1) تنص المادة 12 من السياسة على أنّ "اختصاصات المفتش العام في مجال الحماية من الأعمال الانتقامية للإبلاغ عن سلوك غير مرضٍ هي: (1) تلقي شكاوى الأعمال الانتقامية؛ و (2) وضع سجل سري لجميع هذه الشكاوى؛ و(3) إجراء استعراض أوّلي للشكوى للتحقق من: (أ) أن الشكوى تتعلق بنشاط محمي؛ و(ب) يبدو للوهلة الأولى أنّ النشاط المحمي كان عاملاً مساهماً في التسبب بالعمل الانتقامي المزعوم، أو التهديد بالانتقام ؛ و(4) التحقيق في الشكاوى حيث تم التحقق من عملية انتقام للوهلة الأولى، ورفع النتائج إلى المدير العام". هذه المادة تنيط السلطة بالمكتب طوال فترة العملية، بما في ذلك عند تلقي شكاوى الأعمال الانتقامية، ولتحليل التقارير الشخصية، ولاستجواب الشهود، ولإجراء الاستعراضات الأولية، ولتحديد ما إذا كانت هناك حالة عمل انتقامي "للوهلة الأولى" ، والتحقيق في هذه الحالة بالادعاءات.

(2) تضمنت معظم الشكاوى التي تم تلقيها مؤخراً (أنظر الفقرة 7، الفقرتان الفرعيتان (8) و(10)أعلاه) مسائل متعلقة بالأجواء الداخلية للوحدات المعنية. وكما جرت الإشارة إليه في الفقرة 7، الفقرة الفرعية (8) أعلاه، فإنّ المكتب خلُص إلى أنّ الادعاءات التي تلقاها لم تشمل أعمالاً انتقاميةً بل نتجت عن خلافات بين الأطراف كما يمكن للمديرين المباشرين أن يحلّوها، بدعم من بعض مكاتب المنظمة إن دعت الحاجة. وبالتالي فإنّ السلطة التي منحتها السياسة للمكتب في تلقي الشكاوى وإجراء الاستعراضات الأولية بشأنها أشركته في الخوض في الخلافات بين الإدارة والموظفين، وبذلك وسّعت نطاق ولايته عملياً لتشمل مجالات قد تكون أقسام أخرى في المنظمة أكثر قدرة على مساعدة المديرين في التصدي للقضايا التي تكتنفها.

(3) ويترك تناول القضايا التي يمكن للمكاتب المتخصصة الأخرى داخل المنظمة أن تتناولها أثراً على عمليات المكتب والعبء الملقى على عاتقها حيث يُطلب من المكتب، بموجب السياسة، أن يمنح الأولوية لشكاوى الأعمال الانتقامية على التحقيقات الأخرى.

(4) يُكلف مكتب الشؤون الأخلاقية في المنظمات والوكالات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بتلقي شكاوى الأعمال الانتقامية، أو التهديدات بالأعمال الانتقامية، وإجراء الاستعراض الأوّلي لها، ورفع المسألة إلى المكتب المسؤول عن التحقيق عندما يرى أنّه أمام حالة عمل انتقامي. ويمكن للموظفين، في حالة أمانة الأمم المتحدة، أن يطعنوا أمام لجنة المبادئ الأخلاقية بقرار موظف الشؤون الأخلاقية بعدم إحالة المسألة إلى التحقيق[2].

9- وقد أُحيطت لجنة المراجعة علماً في تقريرها السَنوي لعام 2011 بسياسة المنظمة الجديدة لحماية المبلّغين عن المخالفات، وتأثيرها على مهام التحقيق. وقد لاحظت اللجنة أنّ "معظم الحالات التي يعالجها المكتب بموجب هذه السياسة تتعلق في المقام الأول بقضايا مكان العمل وإدارة الأداء.ولذلك، توصي اللجنة بأن تقوم المنظمة، لا سيما بالنظر إلى موارد مكتب المفتش العام المحدودة، وتماشيا مع سياسات حماية المبلّغين عن المخالفات في العديد من منظمات ووكالات الأمم المتحدة الأخرى، بالنظر في ما إذا كان ينبغي لطرف مختص من خارج المكتب أن يعالج الاستعراض الأوّلي للشكاوى في إطار هذه السياسة. كما لاحظت أن نتائج التحقيقات التي أجريت مؤخرا تشير إلى ضرورة ارتقاء المنظمة بمستوى الوعي بالقضايا المتعلقة بتضارب المصالح فيما بين الموظفين وسياسات المنظمة في هذا الصدد".

خلاصات

10- وفيما ارتفع عدد الشكاوى التي تلقاها المكتب تدريجياً خلال السَنوات القليلة الأخيرة، فلا دليل على أنّ سَن السياسة في مطلع عام 2011 قد أدّى إلى التعجيل في هذا الاتجاه. ومع ذلك، فقد نجحت السياسة في تشجيع الموظفين على الإبلاغ عن السلوك الذي قد يُعتبر انتقامياً كما يتجلى في الزيادة الملحوظة لشكاوى التعرض لأعمال انتقامية التي تلقاها المكتب منذ إصدار السياسة.

11- وعلى ضوء التجربة حتى يومنا هذا لم تقترح إدارة المنظمة حتى الآن مراجعة السياسة على الرغم من أنها وافقت على أن تُبقي قيد الاستعراض: (أ) إمكانية تسليم استعراض الشكاوى الأوّلي بموجب السياسة إلى مكتب مختص

[2] أصدر الأمين العام للأمم المتحدة كوفي أنان عام 2005 سياسة حماية المبلّغين عن مخالفات (النشرة ST/SGB/2005/21، الحماية من الأعمال الانتقامية للإبلاغ عن سوء السلوك وللتعاون مع المراجعات والتحقيقات المرخص لها، وهو متوفر على http://www.un.org/depts/oios/wb_policy.pdf). وقد أنشأت السياسة مكتباً مستقلاً للمبادئ الأخلاقية، وهو مسؤول عن حماية المبلّغين عن المخالفات من الأعمال الانتقامية. وتشير السياسة إلى أنّه أُنشئ بموجب الفقرة 161 (د) من قرار الجمعية العامة 1/60. ويحثّ هذا الحكم الأمين العام على "*وضع مدونة أخلاقية تشمل المنظومة بأكملها وتنطبق على جميع موظفي الأمم المتحدة. ونطلب، في هذا الصدد، من الأمين العام تقديم التفاصيل إلى مكتب مبادئ أخلاقية مستقل ينوي إنشاءه...*".

في الخارج، و(ب) الدور المحتمل لمكتب المبادئ الأخلاقية حول الموضوع ما أن يبدأ عمله[3] تماشياً مع سياسات حماية المبلّغين الأخرى عن المخالفات في الأمم المتحدة.

12- وسيعمل المكتب على تعزيز بث الوعي داخل المنظمة، لاسيما في الميدان، إزاء وجود السياسة وماهية الأعمال الانتقامية للنهوض باعتماد المشتكين القنوات البديلة عندما لا تستوفي المسألة شروط السياسة؛ وردع الأعمال الانتقامية والحؤول دون وقوعها. وإذا أمكن سيتم تنسيق ذلك مع جهود بث الوعي والتدريب التي يبذلها مكتب الشؤون الأخلاقية.

[3] أشارت لجنة الشؤون القانونية والدستورية إلى أنّ "ستقع مراجعة السياسة حالما يسري العمل بشكل كامل في كلّ من مكتب الأخلاقيات ولجنة الأخلاقيات". أنظر الوثيقة CCLM 92/7