



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 الشؤون الدستورية والقانونية

الدورة الخامسة والتسعون

روما، 8 - 11 أكتوبر/تشرين الأول 2012

استعراض تنفيذ سياسة حماية المبلغين عن المخالفات

أولا - معلومات أساسية

1 - طالما كان مفهوم الحماية من الأعمال الانتقامية حاضراً في قواعد منظمة الأغذية والزراعة وتنظيماتها. إلا أنه، وفي إطار إستراتيجية تعزيز النزاهة داخل المنظمة، قام مكتب المفتش العام (المكتب) بوضع سياسة لحماية المبلغين عن المخالفات التي تطل المنظمة برمتها (السياسة) بالتعاون مع مكتب الشؤون القانونية، وشعبة إدارة الموارد البشرية. وقد وافق المدير العام على السياسة في ديسمبر/كانون الأول 2010 وصدرت على شكل تعميم إداري رقم 05/2011 بتاريخ 9 فبراير/شباط 2011. وعلى الرغم من ورود حكم في ميثاق مكتب المفتش العام يقضي بالتحقيق في إدعاءات الانتقام من الموظفين لتعاونهم مع عمليات المراجعة والتحقيقات التي يجريها، وسّعت السياسة نطاق حماية المبلغين عن المخالفات، وحددت مسؤوليات مكتب المفتش العام للتحقيق في شكاوى الانتقام من المبلغين عن المخالفات.

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

3 - وقد أحيطت لجنة المالية علماً في دورتها الثامنة والثلاثين بعد المائة (روما، 21-25 مارس/آذار 2011) بمقترح الأمانة في ما يتعلق بمراجعة في التعميم الإداري بنهاية عام 2011.

4 - وسيُرفع، بموافقة رئيسي اللجنتين، تقرير حول المراجعة في دورتي اللجنتين اللتين ستُعقدان في خريف 2012.

¹ CL 141/7

طُبِعَ 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 التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org.

5 - وأجرى مكتب المفتش العام استعراضاً لسنة التنفيذ الأولى عام 2011، ورفع النتائج إلى لجنة المراجعة وإدارة المنظمة.

6 - وقد رُتبت الوثيقة كما يلي :

- الظروف ذات الصلة التي تمّت ملاحظتها في حالات يعالجها مكتب المفتش العام.
- مسائل ذات أهمية حددها تنفيذ السياسة.
- خلاصات.

ثانياً - تنفيذ سياسة حماية المبلغين عن المخالفات

ألف - الظروف ذات الصلة التي تمّت ملاحظتها في حالات يعالجها مكتب المفتش العام

7 - يقدّم هذا الجزء عرضاً ملخصاً عن أكثر الأوجه ارتباطاً بادّعاءات الانتقام التي تلقاها مكتب المفتش العام خلال عام 2011، والنصف الأول من عام 2012. وينبغي تسليط الضوء على النقاط التالية :

- (أ) في الفترة الممتدة من صدور السياسة حتى نهاية يونيو/حزيران 2012، تلقى المكتب سبع شكاوى انتقام، وهذه زيادة سنوية ملحوظة قياساً بالماضي؛
- (ب) وقد استوفت الشكاوى السبع المعايير التي حدّدت في المادة 5 من السياسة: (1) الإشارة إلى فشل موظف أو أكثر في منظمة الأغذية والزراعة في الامتثال لواجباته وفقاً لقواعد المنظمة؛ (2) توفير معلومات بنيّة حسنة عن إساءة ارتكبتها موظف أو أكثر في المنظمة؛ (3) التعاون بنيّة حسنة مع جهاز مراجعة أو تحقيق مفوض حسب الأصول؛
- (ج) انطوت ثلاث شكاوى من أصل سبع على أعمال انتقامية تمّت ضد أفراد لتعاونهم مع المكتب؛
- (د) وقد شملت الشكاوى المرفوعة في ما شملت التهديدات بعدم تجديد العقود، وسوء معاملة الرئيس للموظفين، وعملية تقييم غير مرضية تتم من غير إتباع الإجراءات المعمول بها، والمضايقة، والإزعاج؛
- (هـ) وقد رُفعت شكاوى حول السلوك غير المرضي بنيّة طيبة، وقد بعثت هذه الشكاوى على التصديق بأنّ هذا السلوك قد حصل بالفعل؛
- (و) وقد رُفعت ادّعاءات بالانتقام في مهلة لا تتجاوز السنة بعد حصول الأفعال موضوع الادّعاء كما نصت عليه السياسة؛
- (ز) وقد حدثت جميع الأعمال الانتقامية في المكاتب الميدانية؛

- (ح) وفي معظم الدعاوى حدثت الأعمال الانتقامية في مكاتب كانت تسودها ظروف عمل صعبة تتسم بالعلاقات المتشنجة بين الأطراف المعنية؛
- (ط) مُدّدت الفترة التي نصّت عليها السياسة لاستكمال الاستعراض الأولي في دعويين بسبب الحاجة إلى تنظيم بعثات ميدانية لمقابلة مزيد من الشهود العيان؛
- (ي) وقد خلّص الاستعراض الأولي في ست دعاوى إلى أنه لم تكن هناك دعوى "ظاهرة الواجهة" حول الأعمال الانتقامية. وقد استندت الخلاصات بشكل عام إلى النقص في الأدلة لإظهار الرابط بين العمل الانتقامي المفترض والسلوك المدّعى عليه؛ ولم يتمكن المدعي من توفير المعلومات المتناسكة أو/و الوثائق؛ أو أنّ المدّعي سحب الشكوى؛
- (ك) خلّص المكتب، في إحدى الدعاوى، إلى أنه وعلى الرغم من وجود دعوى ظاهرة الواجهة موضوعها الانتقام، إلا أنّ إدارة منظمة الأغذية والزراعة كانت لتتخذ الإجراءات نفسها بمعزل عما إذا كان الفرد المعني قد قام بهذا النشاط الذي يحظى بالحماية؛
- (ل) وقد طبقت منظمة الأغذية والزراعة تدابير حمائية في حالة واحدة مخففة من خطر الانتقام من خلال نقل المدّعي إلى مشروع آخر يقع في الإقليم نفسه بموجب المادة 17 من السياسة.

باء - مسائل ذات أهمية حددها تنفيذ السياسة

- 8 - إن أكثر المسائل ذات الصلة أهمية التي تم تحديدها تتناول السلطة التي منحتها السياسة للمكتب:
- (أ) المادة 12 من السياسة تنص على: "تقضي مهام المفتش العام في إطار الحماية من الأعمال الانتقامية إثر التبليغ عن سلوك غير مرضٍ بما يلي: (1) تلقي شكاوى عن أعمال انتقامية؛ (2) حفظ سجلّ سري بشأن كلّ هذه الشكاوى؛ (3) إجراء دراسة أولية للشكوى لتحديد ما إذا: (أ) كان المشتكي يقوم بنشاط يحظى بالحماية؛ (ب) كانت توجد حالة ظاهرة تشير إلى أنّ النشاط المحمي شكّل عاملاً مساهماً في التسبب بالعمل الانتقامي المزعوم أو بالتهديد به. (4) التحقيق في الشكاوى التي يتبين فيها وجود حالة ظاهرة من العمل الانتقامي ورفع نتائج التحقيق إلى المدير العام". وتفوض هذه المادة المكتب خلال العملية برمتها، بما في ذلك تلقي دعاوى الأعمال الانتقامية، وتحليل التقارير الشخصية، واستجواب الشهود العيان، وإجراء الاستعراضات الأولية، وتحديد ما إذا كانت هناك حالة ظاهرة في دعوى الأعمال الانتقامية، وفي هذه الحالات، التحقيق في الادعاء.
- (ب) وقد شملت معظم الشكاوى التي تم تلقيها (انظر القسم ألف، النقطتان حاء وياء أعلاه) مسائل متعلقة بالأجواء الداخلية للوحدات المعنية. وكما جاء في القسم ألف، النقطة حاء أعلاه، فإنّ المكتب خلّص إلى أنّ الادعاءات التي تلقّاها لم تشمل أعمالاً انتقامية بل نتجت عن مخاصمات بين الأطراف كان يُمكن أن

يحلها المديرون المباشرون، بدعم من مكاتب أخرى في المنظمة إذا ما دعت الحاجة. وبالتالي فإن السلطة التي فوّضت السياسة للمكتب في تلقي الشكاوى والقيام بالاستعراض الأولي لها تدفع به إلى النظر في الخلافات بين الإدارة والموظفين، ما يُوسّع ولايته عملياً لتشمل مجالات يُمكن لشعب أخرى في المنظمة أن تكون أكثر قدرة على مساعدة المديرين للتصدي لها.

(ج) لتناول مسائل يمكن لمكاتب أخرى مختصة في المنظمة أن تعالجها أثرٌ على عمليات المكتب، وهو يشكّل عبئاً يُلقى على عاتقه نظراً إلى أنّه يُطلب منه، بموجب السياسة، أن يولي الأهمية إلى اصطفاة شكاوى الأعمال الانتقامية من الادعاءات الأخرى.

(د) ويُفوض مكتب المبادئ الأخلاقية في المنظمات والوكالات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بتلقي الشكاوى وإجراء الاستعراضات الأولية لشكاوى الانتقام، أو التهديد بالانتقام، على أن يحيلها على مسؤول المكتب للتحقيق فيها عندما يرى أن هناك حالة انتقام تتمتع بالمصداقية. وفي ما يتعلق بأمانة الأمم المتحدة فيمكن للموظفين أن يستأنفوا لدى لجنة المبادئ الأخلاقية في حال اتخذ المفتش العام قراراً بعدم إحالة شكاوهم للتحقيق².

9- أخذت اللجنة علماً بالسياسة الجديدة لحماية المبلّغين عن المخالفات التي تعتمدها منظمة الأغذية والزراعة في تقرير لجنة المراجعة السنوي لعام 2011، وبأثرها على عملية التحقيق. وقد لاحظت اللجنة أنّ "معظم الدعاوى التي نظر فيها المكتب بموجب هذه السياسة ترتبط بشكل أساسي بمسائل متعلقة بمكان العمل، وأداء الإدارة. لذا فإنّ اللجنة توصي بأن، ونظراً إلى موارد المكتب المحدودة، وتماشياً مع سياسات حماية المبلّغين عن المخالفات المتبعة لدى الكثير من منظمات ووكالات الأمم المتحدة الأخرى، تنظر المنظمة في إمكانية أن يقوم طرف كفاء خارج المكتب بعملية الاستعراض الأولي للشكاوى. وقد أشارت اللجنة كذلك إلى أنّ نتيجة التحقيقات التي أُجريت أخيراً تُشير إلى ضرورة أن تبتث المنظمة الوعي حول المسائل المتعلقة بتضارب المصالح لدى الموظفين، وسياسات المنظمة في هذا المجال".

ثالثاً - خلاصات

10 - وفيما ارتفع تدريجياً العدد الإجمالي للشكاوى التي تلقاها المكتب خلال السنوات الأخيرة الماضية، إلاّ أنّه ما من دليل على أنّ سن السياسة مطلع عام 2011 هو الذي عجل في هذا الاتجاه. غير أنّ السياسة أبلت بلاءً حسناً في

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 متوافر 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 (دال) من قرار الجمعية العامة 1/60 ويحث هذا الحكم الأمين العام على "وضع مدونة أخلاقية تشمل المنظومة بأكملها وتطبق على جميع موظفي الأمم المتحدة. ونطلب، في هذا الصدد، من الأمين العام تقديم التفاصيل إلى مكتب مبادئ أخلاقية مستقل ينوي إنشائه..."

تشجيع الموظفين على الإبلاغ عن السلوك الذي قد يُعتبر انتقامي، وهو ما يدلّ عليه الارتفاع الملحوظ لعدد الشكاوى المتعلقة بالأعمال الانتقامية التي تلقاها المكتب منذ إصدار السياسة.

11 - وعلى ضوء التجربة المستمرة حتى الآن، فإنّ إدارة منظمة الأغذية والزراعة لا تتقدم بمقترحات لمراجعة السياسة، على الرغم من أنّها توافق على أن تُبقي قيد المراجعة (أ) ما إذا كان على مكتب كفاء خارج مكتب المفتش العام أن يضطلع بالمراجعة الأولية للشكاوى، و(ب) الدور المحتمل لمكتب المبادئ الأخلاقية في هذا المجال بما في ذلك عندما يبدأ العمل بلجنة المبادئ الأخلاقية³ تماشياً مع سياسات الأمم المتحدة الأخرى في مجال حماية المبلّغين عن المخالفات.

12 - وسيقوم المكتب بتعزيز الوعي داخل المنظمة، لاسيما في الميدان، إزاء وجود السياسة، وإزاء ما تمثله الأعمال الانتقامية، للنهوض باستخدام المشتكين لقنوات بديلة عندما لا تستوفي المسألة المعايير الواردة في السياسة، وللردع والحوّل دون وقوع أعمال انتقامية. وعند المستطاع، سيُربط ذلك بجهود بث الوعي والتدريب التي يبذلها مكتب المبادئ الأخلاقية.

³ أشارت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية كذلك إلى أنّ "السياسة ستخضع للمراجعة ما أن يبدأ مكتب المبادئ الأخلاقية، ولجنة المبادئ الأخلاقية بالعمل على نحو تام". انظر CCLM 92/7.