

استعراض خدمات أمين المظالم التي توفرها المنظمات على نطاق منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

إستيفان بوستا

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١٥



الأمم المتحدة

استعراض خدمات أمين المظالم التي توفرها المنظمات على نطاق منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

إستيفان بوستا

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة

جنيف، ٢٠١٥

موجز تنفيذي

استعراض خدمات أمين المظالم التي توفرها المنظمات على نطاق منظومة الأمم المتحدة

JIU/REP/2015/6

تتلقى المنظمات التي ليست لديها آلية غير رسمية لتسوية المنازعات في المتوسط ضعف عدد المظالم الرسمية التي تتلقاها المنظمات التي لديها آلية من هذا القبيل. وتتسم مكاتب أمناء المظالم في المنظمات بأهمية كبرى في تلك الآلية. وتقدم حالياً ١٩ منظمة من أصل ٢٨ منظمة مشاركة في وحدة التفتيش المشتركة خدمات أمانة المظالم إلى موظفيها. ويركّز هذا الاستعراض على مكاتب أمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بغرض تقييم أدائها تقييماً مستقلاً عن طريق تحديد ولاياتها وممارستها، والتعرّف على البيئة التي تمكنها من أداء عملها ونيتها في التمسك بالمبادئ الواردة في المعايير الدولية، وتقييم إسهامها في تحديد المسائل البنوية، وتحديد الممارسات السليمة، بما يشمل التعاون مع سائر أمناء المظالم الممارسين، ورصد وتحليل تصوّرات المجموعات الرئيسية من العملاء ومدى رضاها.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

الغرض من آلية غير رسمية لتسوية المنازعات هو السعي إلى تسوية المنازعات من خلال التفاوض كبديل عن التقاضي وقبل اللجوء إليه. وينبغي ألا يُحال النزاع إلى نظام العدالة الرسمي إلا إذا لم تنجح تلك التسوية. والواقع أن مكتب أمين المظالم يُستشار في كثير من الأحيان في مرحلة لاحقة من عملية تسوية النزاع. ويمكن لعدم فهم دور أمين مظالم المنظمة أو المبادئ التي يسترشد بها في عمله أن يؤثر سلباً في توقّعات الموظفين والإدارة من دور المكتب والخدمة التي يُفترض أن يقدمها، ويمكن أن يحول في البداية دون استخدام العملاء المحتملين كامل إمكانات مكتب أمين المظالم. وكثيراً ما يحدث خلط بين دور أمين مظالم المنظمة ودور أمين المظالم التقليدي الذي يتمتع بصلاحيّة التحقيق في الشكاوى وتقييم السلوك وكذلك، ضمن حدود معيّنة، ممارسة سلطة تنفيذية في إنفاذ الإجراءات. أمّا أمين مظالم المنظمة فلا يؤدي هذا الدور وليس في وسعه أن يؤديه. ولكنه، كجهة محايدة معيّنة، يقدم مساعدة غير رسمية ومستقلة وغير متحيّزة إلى الأفراد تحت جناح من السريّة من خلال الوساطة ودبلوماسية الوسيط المتنقل والإصغاء وتيسير الحوار والتوجيه وكذلك عن طريق تحديد الخيارات وتقييمها.

واختصاصات أمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ليست شاملة ويعود كثير منها إلى أكثر من عقد من الزمن. من ذلك مثلاً أن المكتب المتكامل لأمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة الذي يخدم ثلاث جهات رئيسية، هي الأمانة العامة للأمم المتحدة، وصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين،

لم يتم حتى الآن بتنقيح اختصاصاته وتعميمها بناءً على طلب الجمعية العامة في قرارها ٢٢٨/٦٢ لسنة ٢٠٠٧. وأشار الاستعراض إلى أن أحكام الاختصاصات المتصلة بإنشاء المكتب وتعيين أمين المظالم وتحديد واجباته ومبادئ عمل المكتب، هي في أمس الحاجة إلى التحسين. ويوصى الاستعراض بتنقيح اختصاصات أمين المظالم وتعميمها في المنظمات المذكورة (التوصية ١).

وتقع المسؤولية عن تعزيز دور أمين مظالم المنظمة على عاتق أمين المظالم والإدارة ورابطات الموظفين. وتبين من الاستعراض أنه بالرغم من المساحة الزمنية الكبيرة التي يكرسها أمين المظالم لأنشطة التوعية كان دور الإدارة ورابطات الموظفين في هذا الصدد أقل بكثير، بل إن بعضها يعتبر أمين المظالم منافساً لها. ويوصي الاستعراض بأن تُدرج المؤسسات في استقصاء آراء موظفيها أسئلة تتعلق بخدمات أمين المظالم من أجل تحديد أنواع الأنشطة التي ينبغي تنظيمها لزيادة وعي الموظفين بوظيفة أمين مظالم المنظمة وتحسين فهمهم لها (التوصية ٢).

ويتفق جميع أمناء المظالم على أن عملاءهم يفضلون الاتصال الشخصي المباشر. ولذلك فإن الموظفين العاملين في مكاتب المقر الذين يمكنهم الوصول مباشرة إلى مكتب أمين المظالم أفضل حالاً من زملائهم العاملين في المكاتب الميدانية. ولا يمكن حتى للمنظمات التي لديها مكتب أمين مظالم إقليمي أو التي يسافر أمين مظالمها الرئيسي بانتظام إلى المواقع الميدانية أن تقدم نفس الخدمة إلى الموظفين في كل المواقع الميدانية. ومع ذلك، لن تستفيد المنظمات من إمكانية استخدام خدمات أمين المظالم الميداني التابع لمؤسسة أخرى من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة كي يتسنى لموظفيها الميدانيين أن يختاروا بين التواصل مباشرة مع أمين المظالم الميداني التابع لمؤسسة أخرى والتواصل عبر الإنترنت مع أمين المظالم الخاص بهم الذي يعمل في المقر؛ والذريعة التي يُحتج بها في ذلك هي اختلاف كل منظمة في قواعدها ولوائحها وممارساتها. وتبين من الاستعراض أن هذه الاختلافات مُبالغ فيها أكثر من اللازم. ويوصي الاستعراض بأن يتاح للموظفين خيار الاستفادة من خدمات أمين المظالم في أي مؤسسة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة سواء أكان مقيماً أم موجوداً بصورة مؤقتة في الموقع الميداني (التوصية ٣).

وترى المنظمات أن ميزانيات مكاتب أمناء المظالم وأعداد موظفيها تكاد لا تُذكر. وبالرغم مما تشير إليه تقديرات كثيرة من أن عمل مكاتب أمناء المظالم يقلص كثيراً التكاليف التنظيمية، فإن المنظمات لا تستثمر موارد كافية في مكاتب أمناء المظالم الخاصة بها. بل على العكس من ذلك، تخضع ميزانيات مكاتب أمناء المظالم لتخفيضات روتينية وواسعة تتجسد في عدم تقديم الأهم على المهم في الإنفاق، ويقلل ذلك بالتالي من عدد القضايا التي يمكن لمكاتب أمناء المظالم معالجتها ومن عدد الموظفين الذين يمكنها تدريبهم على إدارة المنازعات، بينما يزداد عدد القضايا التي تحال إلى نظام العدالة الداخلي الرسمي.

وبالإضافة إلى ذلك، لا يستغل كامل إمكانات خدمات الوساطة. وتبيّن من الاستعراض أن الوساطة تتطلب في كثير من الأحيان التوصل إلى اتفاق تسوية لا يمكن في معظم الحالات تنفيذه في الظروف المالية وظروف الميزانيات الحالية إلا بعد تحديد المسؤولية، وهو أمر لا يتحقق بدوره إلا بقرار قانوني من النظام الرسمي لإقامة العدل. ويقترح الاستعراض أن تهيئ المنظمات في قواعدها ولوائحها المالية والخاصة بالميزانية بيئة مواتية تجعل من الممكن استخدام الوساطة في الحالات التي تتجلى فيها الفوائد المالية للوساطة بالاستناد إلى الخبرة السابقة أو أفضل النتائج التي يمكن أن تسفر عنها الإجراءات الرسمية لإقامة العدل.

ولا توجد إجراءات أو معايير منسقة للممارسة العملية لمهنة أمين المظالم في المنظمات. ويعرض الزائر في العادة على أمين المظالم قضيته التي يمكن أن تشمل أكثر من مسألة. وتبيّن من الاستعراض أن لكل أمين مظالم الحرية في أن يقرر تسجيل استفسار الزائر كقضية أو اعتباره مجرد طلب معلومات، والإجراءات المتبعة في معالجة القضية، وما إلى ذلك، بالرغم من التصنيف الموحد للمسائل. وتتعذر بالتالي مقارنة الإحصاءات المبلغ عنها مقارنة كاملة. ويوصي الاستعراض بأن يوضع لأمناء المظالم دليل منسق لإدارة القضايا في منظومة الأمم المتحدة (التوصية ٤).

وتقع مهمة تحديد اتجاهات النزاع وأسبابه الجذرية على عاتق أمين المظالم ويمكن أن تفضي إلى تغيير في سياسات المنظمة وقواعدها وتحسّن أدائها العام. وخلص الاستعراض إلى أن المسائل البنوية عادةً ما ترد في التقرير السنوي الذي يقدمه أمين المظالم في معظم الحالات إلى الرئيس التنفيذي للمنظمة، ولكنها قلّما تناقش مع الإدارة العليا في اجتماعات رسمية، وتكاد لا تعرض على الجهاز التشريعي. والأمين العام للأمم المتحدة هو الوحيد الذي يقدم تقريراً سنوياً إلى الجمعية العامة عن المسائل البنوية التي يتم تحديدها. ويوصي الاستعراض بأن تتيح الهيئات التشريعية في كل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لأمين المظالم إمكانية تقديم تقارير إليها عن المسائل البنوية (التوصية ٥).

ومن المهم تأهيل أمين المظالم مهنيّاً ومساءلته وتقييم أدائه. ويوصي الاستعراض بتوفير التدريب المستمر والاعتماد من خلال عملية اعتماد أمناء المظالم (التوصية ٦). واعترافاً بخصوصية وظيفة أمين المظالم ومراعاة لشرط الاستقلالية، يقبل الاستعراض بعدم إمكانية إخضاع أداء أمين المظالم لنفس التقييم الذي يخضع له سائر الموظفين؛ ومع ذلك لا يمكن قبول عدم إجراء أي تقييم للأداء وغياب المساءلة. وتحديداً لأغراض دعم استقلالية أمين المظالم، يوصي الاستعراض باستخدام عملية تشرك ممثلي الإدارة والموظفين لتقييم عمل أمين المظالم (التوصية ٧).

وينبغي لشبكة أمناء المظالم والوسطاء في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ذات الصلة، وهي أكبر من منظومة الأمم المتحدة، أن تنشئ فريقاً فرعياً يقتصر على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ليتعامل مع التحديات المحددة التي تواجهها الأمم المتحدة، ومع التوصيات الواردة في هذا التقرير (التوصية ٨).

ويُتوقع أن يُسفر تنفيذ التوصيات الواردة في هذا التقرير عن تحسين كفاءة ومهنية خدمات أمين المظالم، ويمكن أن يتيح لموظفي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الاستفادة بصورة أفضل من هذه الخدمات. وسوف يؤدي الحدّ من المنازعات والمظالم في مكان العمل أو تلافيها إلى تخفيض التكاليف التشغيلية للمنظمات، وسوف تكفل زيادة تنسيق خدمات أمين المظالم على نطاق منظومة الأمم المتحدة حصول جميع الموظفين في منظومة الأمم المتحدة على نفس المستوى من المعاملة عند سعيهم إلى تسوية المنازعات التي تقع في مكان العمل.

توصية مقدّمة لكي تنظر فيها الأجهزة التشريعية

ينبغي للهيئات التشريعية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تتيح لأمين المظالم إمكانية أن يقدم إليها بانتظام تقارير عن المسائل البنيوية المحددة.

المحتويات

الفصل

الصفحة	الفقرات	موجز تنفيذي
iii	موجز تنفيذي
١	١٧-١	مقدمة
١	٣-٢	ألف - الأهداف والنطاق
٢	١٠-٤	باء - المنهجية
٤	١٤-١١	جيم - الخلفية
٦	١٧-١٥	دال - البيئة الدولية والشبكات المهنية
٨	٤٢-١٨	ثانياً - تطوّر مؤسسة أمين مظالم المنظمة في منظومة الأمم المتحدة
٨	٢٤-١٨	ألف - مكتب أمين المظالم ونظام إقامة العدل في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ...
١٠	٢٨-٢٥	باء - تطوّر وظيفة أمين مظالم المنظمة والاعتقادات الخاطئة عن دوره
١١	٤٢-٢٩	جيم - رسم معالم وظيفة أمين المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة
١٦	٥٧-٤٣	ثالثاً - اللوائح القانونية لتنظيم وظيفة أمين المظالم
٢٢	١٢٩-٥٨	رابعاً - الملامح الوظيفية لأمين مظالم المنظمة
٢٢	٦١-٥٨	ألف - هل من الضروري وجود أمين مظالم في المنظمة؟ متى وما نوعه؟
٢٣	٦٩-٦٢	باء - التوعية بخدمات أمين مظالم المنظمة
٢٥	٨٤-٧٠	جيم - الوصول إلى خدمات أمين المظالم
٢٩	٩١-٨٥	دال - ميزانية خدمات أمين المظالم وملاك موظفيها
٣١	١٠٠-٩٢	هـ - إدارة القضايا
٣٤	١٠٧-١٠١	واو - المسائل البنوية
٣٦	١١١-١٠٨	زاي - الوساطة
٣٧	١١٣-١١٢	حاء - بناء ثقافة لمنع النزاعات
٣٨	١١٧-١١٤	طاء - نشاط الإبلاغ
٣٩	١٢١-١١٨	ياء - تدريب أمناء المظالم
٤٠	١٢٩-١٢٢	كاف - المساءلة وتقييم أداء أمين المظالم
٤٢	١٤٣-١٣٠	خامساً - رضا العملاء عن خدمات أمين المظالم
٤٢	١٣٣-١٣٠	ألف - الاستقصاءات التي تجريها مكاتب أمناء المظالم
٤٣	١٣٧-١٣٤	باء - نتائج الاستقصاءات في ٢٠١٣ و ٢٠١٤
٤٥	١٤٣-١٣٨	جيم - تحسين إمكانية المقارنة واستخدام نتائج الاستقصاءات
٤٧	١٥٠-١٤٤	سادساً - التعاون بين أمناء المظالم الممارسين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة
٥٠	١٥٥-١٥١	سابعاً - آفاق المستقبل

المرفقات

- ٥١ مؤسسة أمين المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأول -
- ٥٣ الموارد المالية والبشرية في مكاتب أمناء المظالم الثاني -
- استعراض عام للإجراءات الواجب اتخاذها من المنظمات المشاركة بناءً على توصيات وحدة التفتيش المشتركة الثالث -
- ٥٧ التفتيش المشتركة الثالث -

أولاً - مقدمة

١ - أجرت وحدة التفتيش المشتركة في إطار برنامج عملها لعام ٢٠١٥، استعراضاً لخدمات أمين المظالم التي توفرها المنظمات على نطاق منظومة الأمم المتحدة. واقتُرحت الأمانة العامة للأمم المتحدة إجراء استعراض لمكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة^(١) لإدراجه في برنامج العمل لعام ٢٠١٢. وبالرغم مما أثاره الموضوع من اهتمام بين المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، لم يُجر استعراض آنذاك بسبب العدد الكبير من الاقتراحات المقدّمة. وفي إطار التحضير لبرنامج العمل لعام ٢٠١٥، طُرِح اقتراح داخلي دعا إلى استعراض سياسات أمين المظالم وممارساته في منظومة الأمم المتحدة من خلال منظور واسع يشمل المنظومة بأسرها، وتمت الموافقة على إدراجه في برنامج العمل لعام ٢٠١٥.

ألف - الأهداف والنطاق

٢ - الهدف من الاستعراض هو إجراء تقييم مستقل لأداء مكاتب أمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عن طريق ما يلي:

(أ) تحديد سياسات أمانة المظالم وممارساتها على نطاق المنظومة، واستعراض ومقارنة ولاياتها وهيكلها، وتخصيص مواردها البشرية والمالية بالنسبة لحجم المنظمة، وعملياتها، وإمكانية وصول الموظفين إلى خدماتها، وتعيين أمناء المظالم، والطرائق التعاقدية، والتسلسل الإداري، والتعاون مع الإدارة العليا وسائر الوحدات والإدارات التنظيمية والهيئات التشريعية؛

(ب) تحديد البيئة المواتية والتحديات التي تواجهها مكاتب أمناء المظالم في أداء ولاياتها؛

(ج) تحديد ما إذا كانت النية تتجه إلى الالتزام بالمبادئ المحددة في المعايير الدولية، وهي الاستقلال والحياد وعدم التحيز والسرية والصبغة غير الرسمية؛

(د) تقييم مساهمة مكاتب أمناء المظالم في تحديد المسائل البنوية بغرض تعزيز تهيئة بيئة مواتية لمنع النزاعات في مكان العمل والتقليل منها إلى أدنى حدّ من خلال إجراءات واعية من الإدارة العليا؛

(هـ) تحديد الممارسات السليمة المتبعة في أنشطة مكاتب أمناء المظالم في منظومة الأمم المتحدة؛

(و) تحديد الممارسات والتوقعات والقيود في التعاون بين مكاتب أمناء المظالم في مختلف كيانات منظومة الأمم المتحدة؛

(١) يخدم مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة الأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

(ز) رصد وتحليل تصوّرات المجموعات الرئيسية من العملاء، أي الموظفين والإدارة، ومدى ارتياحهم للخدمات المقدمة من مكاتب أمناء المظالم.

٣- وهذا التقرير موجّه إلى الممارسين في مكاتب أمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، والإدارة العليا، والهيئات التشريعية، والموظفين عامة. وشمل نطاق الاستعراض المنظومة بأسرها وركّز بصفة خاصة على خدمات أمناء المظالم التي تقدّمها الأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية. ويتناول الاستعراض أيضاً، قدر المستطاع، أمناء المظالم الإقليميين وتقدّم خدماتهم إلى الموظفين في الميدان.

باء- المنهجية

٤- وفقاً للمعايير والخطوط التوجيهية وإجراءات العمل القائمة داخل وحدة التفتيش المشتركة، شملت المنهجية التي اتُبعت في إعداد هذا التقرير أساليب متعددة، معظمها نوعي، لجمع البيانات وتحليلها، بما في ذلك ما يلي:

(أ) استعراض مكتبي للوثائق الرئيسية (مثل تقارير وقرارات ومقررات الجمعية العامة والهيئات التشريعية في سائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، واختصاصات أمناء المظالم، والتقارير السنوية، والميزانيات، والمنشورات، ومعايير الممارسات الدولية) التي شكّلت الأساس لإعداد التقرير الاستهلاكي المتعلّق بالتصميم والنطاق والقضايا والمسائل الرئيسية التي يتناولها الاستعراض؛

(ب) استبيانات موجّهة إلى المنظمات لتقصّي معلومات عن وظائف مكاتب أمانة المظالم، والتعاون على نطاق المنظومة، وتصورات أصحاب المصلحة، والقيمة المضافة، والتطوّر؛

(ج) ما مجموعه ٧٥ مقابلة مع أكثر من ١٠٠ من أصحاب المصلحة (أمناء المظالم، وموظفو مكاتب أمناء المظالم، والإدارة العليا، وممثلون عن الموظفين) استناداً إلى الردود على الاستبيان. واجتمع فريق التفتيش أيضاً مع إدارة المكتب التنفيذي للأمين العام ومع أميني المظالم في اثنتين من المؤسسات المتعددة الأطراف غير المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة؛

(د) مقابلة تنسيقية مع عضو وميسّر في فريق الخبراء الخارجيين المؤلّف من ستة أعضاء^(٢) الذي أنشئ لإجراء تقييم مرحلي مستقل لنظام إقامة العدل في الأمم المتحدة عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٠٣/٦٩. ووفقاً للاقتراح المنقّح بشأن إجراء التقييم، تقرر أن ينظر الفريق، فيما يتصل بالنظام غير الرسمي، في اتخاذ تدابير استباقية من أجل التحديد المبكر للقضايا المناسبة للتسوية بالوسائل غير الرسمية والتداخل بين النظام الرسمي والنظام غير الرسمي فيما يتعلّق بعملية إحالة القضايا (انظر A/69/227، المرفق الثاني، الفقرة ١ (ج) ٣-٤).

(٢) أعضاء الفريق هم خورخي بوفيل (شيلي)، وكريس دي كوكر (هولندا)، وبوب هبل (المملكة المتحدة)، وهينا جيلاني (باكستان)، ونافانيثيم بيلاي (جنوب أفريقيا)، وليونيد سكوتنيكوف (الاتحاد الروسي). انظر

<http://www.un.org/press/en/2015/sga1559.doc.htm>

ولما كان من المزمع تقديم تقرير الفريق إلى الجمعية العامة في دورتها الحادية والسبعين، سعت وحدة التفتيش المشتركة إلى التنسيق مع عمل الفريق تلافياً لأي تدخل؛

(هـ) إيفاد بعثات إلى مكاتب أمناء المظالم في مقار المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة (روما وفيينا ومونتريال ونيويورك)، وعقد اجتماعات مع ممثلين عن المنظمات الكائنة في جنيف، وإجراء مقابلات هاتفية مع عدد من أمناء المظالم الإقليميين وأصحاب المصلحة الآخرين.

٥- وكانت الاستعراضات التي أجريت من قبل لمكاتب أمناء المظالم قليلة واقتصرت نطاقها في الحالات النادرة التي أجريت فيها على منظمات بعينها، ولذلك لم تقدم صورة شاملة لما يصلح وما لا يصلح على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وجرى في هذا الاستعراض مضاهاة البيانات من مصادر متعددة شملت استبيانات ومقابلات لتأكيد النتائج التي تم التوصل إليها. ومن الأمور التي قيدت الاستعراض أن مبدأ السرية التامة الذي يعمل أمناء المظالم بمقتضاه حال دون إجراء مقابلات مع العملاء الفعليين المتعاملين مع خدمات أمانة المظالم، وأن المعلومات المتاحة اقتصر على المعلومات التي تسنى الحصول عليها من استقصاءات رضا العملاء التي أجرتها بعض مكاتب أمناء المظالم. ورصدت وحللت تصوّرات الموظفين والإدارة ومدى الرضا عن الخدمات المقدّمة من مكاتب أمناء المظالم من خلال مقابلات مع ممثلي الموظفين والإدارة العليا.

٦- ومن القيود الأخرى عدم وجود تعريف موحد لكلمة "قضية". وبينما توجد بعض الخطوط التوجيهية التي توضّح أن التحقيقات ليست كلها قضايا، لا يوجد أي شرح قاطع يبيّن الفرق بين القضية والاستفسار. ولذلك تنطوي الإحصاءات الواردة في التقارير السنوية لأمناء المظالم على قدر من الاجتهاد من جانب كل منهم.

٧- وبالإضافة إلى ذلك، اقتصر تحديد الممارسات والتوقعات والقيود فيما يتعلق بالتعاون مع أمناء المظالم الممارسين في مختلف كيانات منظومة الأمم المتحدة على مقابلات مع أمناء المظالم في حالات فردية. وتعدّ إجراء مضاهاة أخرى لمصادر المعلومات بسبب جملة أمور شملت رفض طلب "الاطلاع" على الوثائق، بما فيها جداول الأعمال ومحاضر الاجتماعات السنوية، في المنصة الإلكترونية لشبكة أمناء المظالم والوسطاء في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ذات الصلة (شبكة أمناء المظالم والوسطاء) بسبب "الصبغة غير الرسمية التي تتسم بها التفاعلات، والحاجة إلى الحفاظ على السرية". وأشارت أيضاً شبكة أمناء المظالم والوسطاء إلى أن بعض منظماتها الأعضاء ليست جزءاً من أسرة الأمم المتحدة وتخرج بالتالي عن نطاق وحدة التفتيش المشتركة. وأعرب المفتش عن أسفه إزاء ردّ الشبكة المذكورة ولم يكن أمامه من خيار سوى تحليل القضايا ذات الصلة ضمن تلك الحدود.

٨- وعملاً بالفقرة ٢ من المادة ١١ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة^(٣)، أعدت الصيغة النهائية لهذا التقرير بعد مشاورات بين المفتشين للتحقق من التوصيات في ضوء

(٣) انظر www.unjiu.org/en/corporate-information/Pages/Statute.aspx.

الاتجاه الفكري العام في الوحدة. وأُرسل مشروع التقرير إلى المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة وسائر الكيانات المعنية في منظومة الأمم المتحدة للتحقق من المعلومات الوقائية والتعليقات الفنية بشأن النتائج والاستنتاجات والتوصيات. وأُخذت تعليقاتها بعين الاعتبار، حسب الاقتضاء، عند وضع التقرير في صيغته النهائية.

٩- ويتضمّن التقرير ثماني توصيات: سبع منها موجّهة إلى الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة؛ وواحدة موجّهة إلى الهيئات التشريعية في المنظمات. وتيسيراً لتناول التقرير وتنفيذ توصياته ورصد تنفيذها، يتضمّن المرفق الثالث جدولاً يبيّن ما إذا كان التقرير مقدماً إلى هيئات الإدارة والرؤساء التنفيذيين للمنظمات موضوع الاستعراض من أجل اتخاذ إجراءات بشأنها أو للعلم.

١٠- ويودّ المفتش أن يُعرب عن تقديره لكل من ساعده في إعداد التقرير، وبصفة خاصة من شاركوا في المقابلات وقدموا عن طيب خاطر ما لديهم من معرفة وخبرة.

جيم- الخلفية

١١- أنشئت أول مؤسسة لأمناء المظالم في السويد استجابة لصك الحكومة الذي فصل بين سلطات التاج والبرلمان ومكّن البرلمان من الإشراف على المسؤولين في الإدارات العامة والهيئة القضائية من خلال أمانة المظالم البرلمانية ومحاكمتهم على إخلالهم بواجباتهم. ولم تنتشر فكرة مؤسسة أمين المظالم خارج السويد إلا في القرن العشرين واكتسبت شعبية خلال العقود الأخيرة^(٤).

١٢- وأُخذت كلمة "ombudsman" (أمين المظالم) من الكلمة السويدية القديمة التي تعني "ممثل" أو "وكيل". وليس ثمة أي صلة بين الجزء الأخير "man" في الكلمة السويدية "ombudsman" بالكلمة الإنكليزية "man"، وبالتالي فهي محايدة جنسانياً. ويُستخدم مصطلح "أمين المظالم" في هذا التقرير للإشارة إلى وظيفة الشخص الذي يتولّى مهمة أمانة المظالم بغض النظر عن نوع جنسه، ما لم يكن ذلك مقتبساً من وثيقة تشير إلى ذلك بطريقة مختلفة.

١٣- واتّسع مفهوم أمين المظالم حتى بات يشمل أنواعاً مختلفة من أمناء المظالم. وبالرغم من أن الاستعراض ركّز على أمين مظالم المنظمة، من المهم فهم وظائف سائر أنواع أمناء المظالم نظراً لاختلاف ممارساتهم ومسؤولياتهم. ويساء في بعض الأحيان فهم وظائفهم بين الموظفين والإدارة، ويؤدّي ذلك إلى توقّعات غير واقعية من خدمات أمين مظالم المنظمة. وفيما يلي أنواع مختلفة من أمناء المظالم:

(٤) انظر Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004), pp. 4-7.

(أ) أمين المظالم التقليدي: منصب في القطاع العام يُعيّن شاغله من قِبَل الهيئة التشريعية ولكنه منفصل عنها ويخوّل سلطة مراقبة سلوك الإدارة العامة في السلطة التنفيذية من خلال التحقيق في ذلك السلوك وتقييمه؛

(ب) أمين المظالم المختلط: منصب في القطاعين الخاص والعام يستخدم أساليب غير رسمية لحل الشكاوى، وإن كانت له أيضاً سلطة التحقيق وصلاحيّة إصدار تقارير سنوية وخاصة. من ذلك مثلاً أن أمين المظالم المعني بحقوق الإنسان يجمع بين دور أمانة المظالم ودور لجنة حقوق الإنسان؛

(ج) أمين المظالم التنفيذي: منصب في القطاعين العام أو الخاص يعيّن شاغله من قِبَل السلطة التنفيذية ويكون مسؤولاً أمامها؛

(د) أمين المظالم التشريعي: جزء من الهيئة التشريعية في كيان حكومي ويعالج المسائل التي يطرحها عموم الجمهور بشأن إجراءات الكيانات الحكومية أو سياساتها؛

(هـ) أمناء المظالم الآخرون يشملون أمين مظالم البلديات وأمين المظالم القطاعي، وأمين مظالم الإدارات الحكومية، وأمين مظالم الأطفال، وكل منهم مسؤول عن الشكاوى في مجال اختصاصه^(٥).

الإطار الأول

تعريف أمين مظالم المنظمة

أمين مظالم المنظمة شخص محايد معيّن في منظمة ويكون في العادة مسؤولاً أمام رئيس المنظمة أو من يليه خارج قنوات الإدارة العادية. ويستمع أمين مظالم المنظمة، من بين جملة أمور، بحيادية إلى المشاكل، ويضع للزائر خيارات بشأن الإجراءات التي يمكن اتخاذها، ويقدم المساعدة غير الرسمية والمستقلة والمحايدة تحت جناح من السرية إلى الأفراد من خلال الوساطة والتوجيه والتوفيق أو دبلوماسية الوسيط المتنقل، ويحدّد المشاكل البنوية. ولا يدافع أمين مظالم المنظمة عن أي فرد أو مسألة أو مصلحة، كما لا يمثل أي جانب في النزاع، ولا يُجري تحقيقات رسمية، ولا يشارك في عمليات العدالة الرسمية، أو يكتب تقارير عن القضايا. ويجوز لأمين مظالم المنظمة أن يقدم إلى الإدارة العليا تقارير تتضمن إحصاءات عن أنشطة المكتب، واتجاهاته، ومشاكله العامة، ومسائله التنظيمية^(٦).

(٥) انظر Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights* الصفحات ٢، ٨، ١٤، و٢٥؛ وانظر أيضاً الرابطة الدولية لأمناء المظالم

(www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx).

(٦) انظر Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights* System الصفحتان ٣٨ و٣٩؛ وانظر أيضاً الرابطة الدولية لأمناء المظالم

(www.ombudsassociation.org/Resources/Frequently-Asked-Questions.aspx).

١٤ - وتناول الاستعراض وظائف أمين مظالم المنظمة في حدود هذا التعريف. ولم يجد المفتش أي مبرر لتغيير التعريف أو لتعزيز دور أمين مظالم المنظمة أو إسناد أي صلاحيات إضافية إليه.

دال - البيئة الدولية والشبكات المهنية

١٥ - هناك عدد من الشبكات المهنية لمختلف أنواع أمناء المظالم، بما يشمل أمناء مظالم المنظمات، وتعمل هذه الشبكات بالتوازي في مختلف المناطق. ويرى أمناء المظالم في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن الرابطة الدولية لأمناء المظالم هي قبلتهم الأولى. ويشير البعض صراحة في وثائقه القانونية أو في منشوراته الأخرى إلى أن أنشطته مستندة إلى مدونة أخلاقيات الرابطة الدولية لأمناء المظالم وملزمة بها، وتطمح إلى تطبيق معايير السلوك الخاصة بالرابطة، بينما يشير آخرون إلى وثائق الرابطة بصورة غير مباشرة. وفي حين أن المبادئ الأخلاقية الخاصة بالرابطة ومعايير ممارساتها تمثل قاعدة مرجعية أساسية لأمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لم تُنشأ الرابطة تحديداً من أجل أمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. والعضوية في الرابطة وطرق عملها أوسع كثيراً مما في منظومة الأمم المتحدة. غير أنه في ظل عدم وجود معايير مماثلة في منظومة الأمم المتحدة وبالنظر إلى أن كثيراً من أمناء المظالم في الأمم المتحدة أعضاء في الرابطة الدولية لأمناء المظالم، قرر المفتش استخدام معايير الرابطة الدولية لأمناء المظالم أساساً مرجعياً للاستعراض.

١٦ - ووفقاً لمدونة أخلاقيات الرابطة الدولية لأمناء المظالم، فإن المبادئ الأخلاقية التي تحكم عمل أمين المظالم هي الاستقلال، والحياد، وعدم التحيز، والسرية، والصبغة غير الرسمية. وأصدرت الرابطة مدونة أخلاقيات، ومعايير للممارسة، وممارسات فضلى تكمل معايير الممارسات، والغرض منها هو توجيه ممارسات أمناء مظالم المنظمات الذين يختلفون عن سائر أنواع أمناء المظالم^(٧).

١٧ - "يتحلّى أمين المظالم بالصدق والنزاهة في تصرفاته ويشجّع على احترام جميع أعضاء المنظمة التي يخدمها، ويعزّز النزاهة الإجرائية في مضمون وإدارة ممارسات تلك المنظمات وعملاتها وسياساتها"^(٨).

(٧) انظر 1.3 (October 2009), p. "IOA Best Practices: A supplement to IOA's Standards of Practice".

(٨) انظر IOA Code of Ethics.

الإطار الثاني
المبادئ الأخلاقية^(٩)

أمين المظالم:

- (أ) مستقل في هيكله ووظيفته ومظهره إلى أقصى حد ممكن في المنظمة؛
- (ب) كجهة محايدة معيّنة، يظل محايداً وغير متحيز ولا ينخرط في أي وضع يمكن أن ينشأ عنه تضارب في المصالح؛
- (ج) يُجري كل الاتصالات مع من يلتمسون مساعدة تحت جناح من السرية، ولا يفصح عن الاتصالات السرية ما لم يحصل على إذن بالقيام بذلك. ولا تستثنى من هذه الميزة سوى الحالات التي تنطوي على خطر محقق يُنذر بوقوع ضرر جسيم؛
- (د) باعتباره مورداً غير رسمي، لا يشارك في أي إجراءات قضائية أو إدارية رسمية متصلة بالمسائل التي تصل إلى علمه.

(٩) المرجع نفسه.

ثانياً- تطوُّر مؤسسة أمين مظالم المنظمة في منظومة الأمم المتحدة

ألف- مكتب أمين المظالم ونظام إقامة العدل في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

١٨- لا مناص من وقوع نزاعات في مكان العمل. ومع ذلك، إذا تُركت الحالة دون علاج فإن عواقبها يمكن أن تفتت في عضد المنظمة، إذ تتراجع إنتاجية الفرد، وتندهور العلاقات بين الأفراد، ويصيب الشلل التام فرقاً كاملة في بعض الحالات. وللإنتاجية الضائعة بسبب النزاعات تكلفة تتكبدها المنظمة.

١٩- وتقع نزاعات بين العاملين وأصحاب الأعمال في أي بيئة. وأنشأت المنظمات الدولية نُظماً داخلية لتسوية النزاعات تشمل نظاماً رسمياً لإقامة العدل (تقييم الإدارة، ومحكمة للمنازعات، ومحكمة للاستئناف، ومساعدة قانونية للموظفين) ونظاماً غير رسمي (أمين للمظالم، وخدمات للوساطة، ومستشار للموظفين). وينبغي أن يلتزم الموظفون في البداية تسوية النزاع من خلال النظام غير الرسمي وعدم تصعيد المسألة إلى النظام الرسمي إلا إذا أخفق النظام غير الرسمي في حلها. وإجراءات النظام الرسمي هي إجراءات قانونية أبطأ وأكثر تكلفة من الحلول غير الرسمية^(١٠).

٢٠- ويعيّن موظفو الأمم المتحدة من طيف واسع من البلدان والثقافات ولا يمكنهم رفع مطالبات متصلة بالعمل ضد المنظمة في المحاكم الوطنية لأن الأمم المتحدة تتمتع بمركز منظمة دولية. ولمعالجة المنازعات والمسائل التأديبية التي تنشأ داخل مكان العمل في الأمم المتحدة، قررت الجمعية العامة، بناءً على اقتراح من الأمين العام استناداً إلى توصيات فريق من الخبراء الخارجيين^(١١)، إدخال نظام جديد لإقامة العدل في الأمم المتحدة. والغرض من نظام العدل الداخلي هو معالجة الحالات التي يشعر فيها الموظفون أن حقوقهم قد انتهكت وأن قواعد المنظمة لم تُحترم. ومن الحقوق الأساسية للموظفين بكل مستوياتهم اللجوء إلى نظام عدل داخلي. وبالرغم من أن بوسع الموظفين رفع أي مسألة إلى نظام العدل الرسمي فإنهم يشجعون بقوة على التماس حل غير رسمي من خلال التفاوض والوساطة والوسائل البديلة الأخرى كخطوة أولى^(١٢).

٢١- وتتفاوت تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية في منظومة الأمم المتحدة. فقد أنشأت بعض المنظمات مكاتب أمانة مظالم مخصصة لهذا الغرض، بينما تقدّم منظمات أخرى خدمات

(١٠) انظر Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*، الصفحتان ٣٣٧ و ٣٣٨.

(١١) انظر الوثيقة A/61/205.

(١٢) انظر "A guide to resolving disputes: Administration of justice in the United Nations" (New York, 2009)، متاح في: www.un.org/en/oaj/unjs/pdf/guide_to_resolving_disputes_en.pdf.

لتسوية الخلافات والمنازعات من خلال مكاتبها الخاصة بالأخلاقيات، أو من خلال الوسطاء، أو وحدات محدّدة في إدارة الموارد البشرية. وتتأثر الممارسة المتبعة بحجم المنظمة وولايتها وظروفها التشغيلية، بما في ذلك تفكير الإدارة العليا.

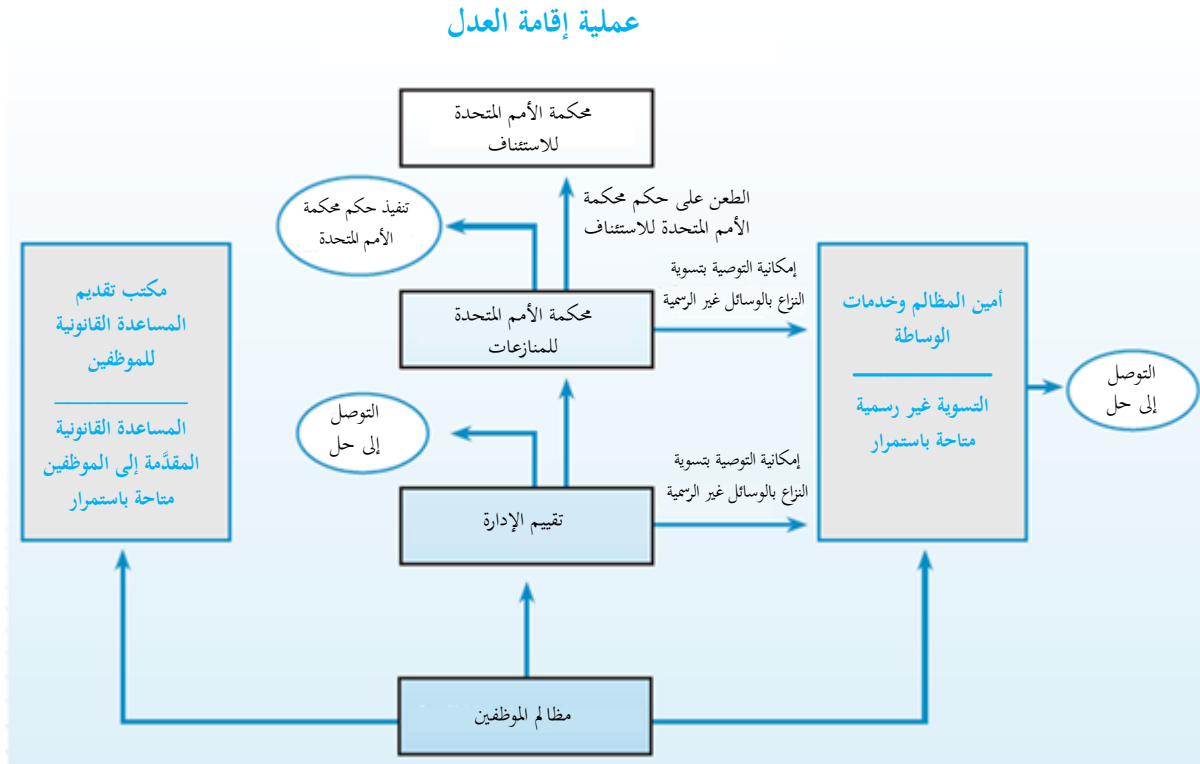
٢٢- وسلّمت الجمعية العامة من خلال قراراتها بأن تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية عنصر حاسم في نظام إقامة العدل، كما أنها خيار يتسم بالكفاءة والفعالية للموظفين الذين يلتمسون الانتصاف من المظالم، وشدّدت على ضرورة الاستعانة إلى أقصى حدٍ ممكن بالنظام غير الرسمي لتلافي الدعاوى القضائية غير الضرورية. واعترفت الجمعية العامة أيضاً بأن تعزيز النظام غير الرسمي يمكن أن يقلّص احتمالات اللجوء إلى النظام الرسمي مما يؤدي إلى تفادي الدعاوى القضائية غير الضرورية^(١٣). وتوفر مكاتب أمانة المظالم مساعدة غير متحيّزة وغير رسمية تحت جناح السرية وغير مُصرّح بالكشف عنها لتسوية المنازعات المتصلة بالعمل في مرحلة مبكرة من النزاع وتساهم من خلال أنشطتها في تلافي حالات النزاع الخطيرة.

٢٣- وإذا رأى موظف أن قراراً إدارياً يشكّل انتهاكاً لحقوقه كموظف في الأمم المتحدة، فإن من شأن الاعتراض على ذلك القرار من خلال الآلية الرسمية أن ينطوي على إجراءات مطوّلة يمكن أن تشمل طلب إجراء تقييم للإدارة، ورفع طلب إلى محكمة المنازعات، والاستئناف لدى محكمة الاستئناف، وطلب المساعدة القانونية.

٢٤- وفيما يلي أدناه توضيح للعلاقات والتفاعلات الممكنة بين الجانبين الرسمي وغير الرسمي لنظام إقامة العدل، وذلك بالاستناد إلى نموذج النظام الذي أنشأته الأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها. ويشبه نظام إقامة العدل في الوكالات المتخصصة هذا النموذج رغم اختلاف هيئات النظام الرسمي.

(١٣) انظر قرارات الجمعية العامة ٢٦١/٦١، الفقرات من ١١ إلى ١٨؛ و٢٢٨/٦٢، الفقرات من ٢٢ إلى ٣٢؛ و٢٥٣/٦٣، الفقرات من ١٧ إلى ٢٥؛ و٢٣٣/٦٤، الفقرة ١٠؛ و٢٥١/٦٥، الفقرات من ١١ إلى ٢٩؛ و٢٣٧/٦٦، الفقرات من ١٥ إلى ٢٢؛ و٢٤١/٦٧، الفقرات من ٢١ إلى ٣٠؛ و٢٥٤/٦٨، الفقرات من ١٦ إلى ٢٤؛ و٢٠٣/٦٩، الفقرات من ١٤ إلى ٢٤.

الشكل ١



المصدر: "A guide to resolving disputes: Administration of justice in the United Nations" (New York, 2009).

باء- تطوّر وظيفة أمين مظالم المنظمة والاعتقادات الخاطئة عن دوره

٢٥- تطوّرت وظيفة أمين مظالم المنظمة على مر السنوات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وكان تركيز أمين المظالم منصباً في البداية أساساً على تقديم خدمات إلى الموظفين لتسوية المنازعات في مكان العمل بالوسائل غير الرسمية وإسداء المشورة إليهم بشأن خياراتهم. وبالرغم من أن أمين المظالم كان يعد تقارير سنوية عن أنواع وعدد القضايا التي كان يعالجها منذ بداية ولايته، تطوّر الأمر بمرور الوقت ليشمل تحليلاً للأسباب الجذرية للنزاع وتحديد المسائل البنيوية. ونظراً لما لدى أمناء المظالم من فهم واسع للثقافة التنظيمية وموقعهم الفريد الذي يجعلهم "عين المنظمة وأذنها"، يُصدر بعضهم توصيات بتغيير السياسات أو الممارسات المتعلقة بالمسائل البنيوية المحددة. ولذلك بدأ أيضاً أمين المظالم يبرز كأداة للتغيير. ويتمثل دور أمين المظالم حالياً في تعزيز ودعم إدارة النزاع ومنع وقوعه. ويشارك أمين المظالم أيضاً في التدريب التعريفي للموظفين الجدد وتدريب الموظفين القائمين والإدارة.

٢٦- وبالرغم من أن أمانة المظالم وظيفة تنشئها السلطة التنظيمية، يجب لكي تكون فعالة أن يكون أمين المظالم مستقلاً. والاستقلال ليس ضرورياً في الواقع فحسب، بل يجب الاعتقاد

أيضاً بأن أمين المظالم مستقل. ويعمل أمين المظالم أيضاً وفقاً لمبادئ الحياد وعدم التحيز، والسرية، والصبغة غير الرسمية. ويمكن لعدم فهم دور أمين المظالم والمبادئ التي يسترشد بها في عمله أن يؤثر سلباً على توقعات الموظفين والإدارة بشأن دور أمانة المظالم والخدمات التي من المفترض أن تقدمها. ويلتبس في كثير من الأحيان دور أمين مظالم المنظمة مع دور أمين المظالم التقليدي. وبالرغم من أن الوظيفتين متشابهتين في بعض النواحي، يمتلك أمين المظالم التقليدي سلطة التحقيق في الشكاوى وتقييم السلوك وممارس، ولكن في حدود معينة، صلاحيات تنفيذية في إنفاذ الإجراءات. وأما أمين مظالم المنظمة فلا يضطلع بذلك الدور وليس في مقدوره القيام به.

٢٧- ويتوقع ممثلو الموظفين في بعض المنظمات من أمين المظالم أن يدافع عن الموظفين وأن يصدر أحكاماً عندما لا تكون الإدارة "منصفة" أو "محقة". بل وينظر بعض ممثلي الموظفين إلى أمين المظالم بوصفه منافساً مباشراً لهم في كفاحهم لدعم حقوق الموظفين، أو ينظرون إليه باعتباره "أسداً بلا أنياب" وبالتالي فهو مؤسسة غير ضرورية. وأعرب أيضاً بعض مديري الموارد البشرية عن نفس الرأي.

٢٨- ومن جهة أخرى، ثمة بعض التداخل والتكامل في أدوار إدارة الموارد البشرية، ومثلي الموظفين، وأمين المظالم، وهم جميعاً يؤدون دوراً في تقديم المساعدة إلى الموظفين لمعالجة المسائل المتعلقة بمكان العمل وتحديد الأسباب الجذرية لتلك المسائل. ويرجع جانب من الإحباط الذي يشعر به أمناء المظالم إلى توقع حلول منهم في كثير من الأحيان للمسائل التي ينبهون إليها رغم أن ذلك ليس دورهم. ومن شأن حسم تلك المسائل أن يشكّل حتماً خرقاً لمبادئ عملهم. وتؤدي تلك الاعتقادات الخاطئة إلى تشويه القيمة المضافة التي تحققها وظيفة أمين المظالم.

جيم - رسم معالم وظيفة أمين المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

٢٩- تقدم خدمات أمين المظالم بطرق مختلفة في ١٩ من بين ٢٨ منظمة مشاركة في وحدة التفتيش المشتركة. ويرد في المرفقين الأول والثاني عرض عام لتلك الخدمات، بما في ذلك الموارد البشرية والمالية المخصصة لها. ولا يوجد لدى سائر المنظمات مكاتب داخلية لأمناء المظالم، ولكن بعضها يقدم تلك الخدمات إلى موظفيه من خلال شركاء يتم التعاقد معهم.

٣٠- ويعمل مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة وفق هيكل لا مركزي. وبالإضافة إلى أمين المظالم الذي يعمل في المقر، يتبع المكتب ممارسون إقليميون في سبعة مواقع (بانكوك وعنتبي وجنيف والخرطوم وكنشاسا وسانتياغو وفيينا) من أجل تقديم خدمة أفضل إلى الموظفين الميدانيين والموظفين العاملين بعيداً عن المقر. ومكتب الأمين العام وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة هو أكبر مكتب لأمانة المظالم في منظومة الأمم المتحدة، وهو المكتب الوحيد الذي لديه شعبة متكاملة للوساطة. وتعامل المكتب في عام ٢٠١٣ مع ٦٠٥ قضايا تمثل ما يقرب من ٣,٦ في المائة من مجموع موظفي الأمم المتحدة.

٣١- ويعمل مكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها بصورة مركزية في المقر. ويجري المكتب زيارات إلى المواقع لخدمة الموظفين الميدانيين. وفي عام ٢٠١٣، تعامل المكتب مع ٣٤٠ قضية، أي ١,٥ في المائة تقريباً من مجموع قوته العاملة. وتعامل مكتب أمين المظالم في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام ٢٠١٣ مع ١٣٤ قضية تمثل ١,٥ في المائة تقريباً من مجموع قوته العاملة. ولا يعمل لدى المكتب أمناء مظالم إقليميون، ولكنه يعتمد على الزيارات التي يجريها أمين المظالم الرئيسي لخدمة الموظفين الميدانيين. وبالنظر إلى انتشار أماكن الموظفين في مواقع متفرقة، استحدثت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وبرنامج الأغذية العالمي، شبكة من المستشارين المعيّنين بمكان العمل الجدير بالاحترام لإتاحة إمكانية توفير مساعدة مباشرة للموظفين الميدانيين والعاملين بعيداً عن المقر لتسوية منازعاتهم بالوسائل غير الرسمية.

٣٢- ولا يوجد لدى مكتب أمين المظالم في برنامج الأغذية العالمي أمناء مظالم إقليميون؛ ولكن المكتب بدأ في استخدام المستشارين المعيّنين بمكان العمل الجدير بالاحترام وأصدر خطوطاً توجيهية لتعيينهم في مكاتبه القطرية^(١٤). ويتعامل برنامج الأغذية العالمي أيضاً مع المديرين المتقاعدين لمساعدة أمين المظالم في التوجيه السري للمشرفين الذين يوافقون طواعية على تقديم الدعم لهم في منع النزاعات وإدارتها في مكان العمل^(١٥). وفي عام ٢٠١٣، عالج المكتب ٣٥٦ قضية، أي ٢,٥ في المائة من القوة العاملة في البرنامج.

٣٣- وأدخلت مؤخراً مؤسسة أمانة المظالم في منظمة الأغذية والزراعة. وأنشئت هذه الوظيفة التي ترتبط بواجبات مسؤول الشؤون الأخلاقية، بناءً على توصية من التقييم الخارجي المستقل الذي أجري في عام ٢٠٠٧، ودخلت حيز التنفيذ منذ عام ٢٠١٤. وتبيّن من الاستعراض أن شغل الوظيفتين في آن واحد يمكن أن يمس الصبغة غير الرسمية التي يتسم بها دور أمين المظالم ويمكن أن يثير تساؤلات بشأن تضارب المصالح والاستقلالية والصبغة غير الرسمية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تتعارض مسؤوليات الوظيفتين والتزاماتهما إذا كان مسؤول الشؤون الأخلاقية يضطلع بوظائف متصلة بالامتثال (مثل الحماية من الأعمال الانتقامية، والإقرارات المالية، وما إلى ذلك) في حين أن جاذبية وظيفة أمين المظالم تكمن في إمكانية مناقشة المسائل في إطار من السرية وإمكانية تحديد مسارات العمل بطريقة مستقلة. ولا يضطلع مسؤول الشؤون الأخلاقية في منظمة الأغذية والزراعة بدور تحقيقي، كما لا يشارك في الاستعراض المبدئي لطلبات الحماية من الأعمال الانتقامية. ورأت لجنة المبادئ الأخلاقية في منظمة الأغذية والزراعة بشكل عام أن ممارسة الوظيفتين من خلال المكتب نفسه قد يكون أسهل على اعتبار أن

(١٤) انظر برنامج الأغذية العالمي، "Guidelines for appointing respectful workplace advisors in country offices" (استُكمِلت في ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(١٥) انظر برنامج الأغذية العالمي، "Retiree-sourced mentoring initiative of the Office of the Ombudsman" (١٧ نيسان/أبريل ٢٠١٤).

أياً من هذه الوظائف لا يضمن إجراء عمليات تحقيق، وهو ما كان ليزيد من خطر حدوث تنافٍ في المهام وتضارب في المصالح^(١٦).

٣٤- ويقوم بدور أمين المظالم في منظمة الطيران المدني الدولي موظف يُعفى من واجباته عندما يُستدعى للعمل كأمين للمظالم. ولم تُرصد أي ميزانية لهذه الوظيفة. وفي عام ٢٠١٣، تعامل أمين المظالم مع ١٤٦ قضية تمثل ٢١,٦ في المائة تقريباً من القوة العاملة. ولم تحدد رتبة معينة لوظيفة أمين المظالم لأنها تتوقف على رتبة الوظيفة الأساسية للشخص في المنظمة.

٣٥- ويوجد لدى منظمة العمل الدولية وسيط، وليس أميناً للمظالم؛ غير أن وظائف الوسيط، وفقاً لاختصاصاته، لا تختلف عن وظائف أمين مظالم المنظمة. ويستخدم الوسيط في منظمة العمل الدولية نظاماً من الميسرين (على غرار مفهوم المستشارين المعيّنين بمكان العمل الجدير بالاحترام) لخدمة الموظفين الميدانيين. وفي عام ٢٠١٣، تعامل الوسيط مع ١٢٦ قضية مثلت ٤,٤ في المائة من القوة العاملة في المنظمة.

٣٦- ويعمل أمين مظالم منظمة الصحة العالمية في المقر ويخدم الموظفين العاملين في مقر المنظمة وفي المركز الدولي للحساب الإلكتروني وبرنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الإيدز، والوكالة الدولية لبحوث السرطان، وبعض مكاتب الاتصال التابعة لمنظمة الصحة العالمية. ويمكن للموظفين في المكاتب الإقليمية والقطرية التابعة لمنظمة الصحة العالمية طلب الاتصال بأمين مظالم المنظمة بالرغم من وجود أمناء مظالم في المكاتب الإقليمية. ويعمل أمين مظالم مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية على أساس عدم التفرغ (٧٥ في المائة)^(١٧)، ولكنه يؤدي دور أمين المظالم كاملاً. ويمكن لموظفي المكاتب الإقليمية الأخرى الوصول إلى أمناء مظالم احتياطيين.

٣٧- وبالرغم من توصيف مهام أمناء المظالم الاحتياطيين بما لا يؤدي إلى حدوث تضارب في المصالح مع أدوارهم الأخرى فإنهم غير محترفين. وعلاوة على ذلك، فإن عمليات أمناء المظالم الإقليميين ليست موحدة في منظمة الصحة العالمية. والصلات التنظيمية بين أمين المظالم في مقر منظمة الصحة العالمية وأمانات المظالم الإقليمية معقدة عملياً أو ضعيفة إلى حد كبير. غير أن من الجدير بالملاحظة أن عمل نظم إقامة العدل غير الرسمية والرسمية في منظمة الصحة العالمية خضع مؤخراً لاستعراض وتعكف الإدارة على دراسة التغييرات المقترحة. وعالج أمين المظالم في مقر منظمة الصحة العالمية ١٥٢ قضية في عام ٢٠١٣، أي ٤,٧ في المائة من مجموع عدد الموظفين.

(١٦) انظر منظمة الأغذية والزراعة، التقرير السنوي للجنة المبادئ الأخلاقية لعام ٢٠١٤ (CCLM 100/2 Rev.1)، الفقرة ٩.

(١٧) يدعم أمين مظالم مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين ومنظمة الصحة العالمية للبلدان الأمريكية (من الرتبة الفنية ف-٥) مساعد (من الرتبة ع-٥) وتخصص له ميزانية متعلقة ببنود أخرى غير تكاليف الموظفين بما قيمته ١٥٣ ٠٠٠ دولار أمريكي عن فترة عمله. وفي عام ٢٠١٤، عالج أمين المظالم ١٣٥ قضية، أي ٧ في المائة تقريباً من القوة العاملة.

٣٨- وفي عام ٢٠١٣، تعامل أمين مظالم المنظمة العالمية للملكية الفكرية مع ١١٣ قضية تمثل ما يقرب من ٩ في المائة من مجموع القوة العاملة.

٣٩- وتوجد لدى منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) آلية وساطة يقوم عليها أربعة وسطاء معيّنين من بين موظفي اليونسكو المتقاعدين الذين يقدمون خدماتهم طوعاً وعلى أساس غير متفرغ. ويختار الاتحاد الدولي للاتصالات موظفين يعملان وسيطين بالإضافة إلى مهام عملهم العادية. وتستعين المنظمة العالمية للأرصاد الجوية بمصادر خارجية لتوفير خدمات الوساطة. ويتولّى فريق من ١٤ وسيطاً خدمات الوساطة في وكالة الأمم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا). ولا يوجد لدى الوكالة الدولية للطاقة الذرية أمين مظالم، ولكنها تعكف حالياً على دراسة اقتراح بإنشاء وظيفة أمين مظالم. وتشجع منظمة السياحة العالمية، باعتبارها منظمة قائمة على المقر ويعمل فيها ٩٦ موظفاً، موظفيها على الاتصال بإدارة الموارد البشرية في حال وقوع أي نزاع يحتاج إلى تسوية. وتوجّه المنظمة البحرية الدولية ملاك موظفيها المؤلف من ٣٠٠ موظف إلى لجنة الموظفين وخمسة وسطاء يعملون كآلية لتسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية. وبحث منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) إنشاء وظيفة أمين مظالم متفرغ جزئياً، ولكنها لم تنشئ تلك الوظيفة بعد بسبب تخفيضات فجائية في الميزانية. وبحث اليونيدو أيضاً تقاسم الوظيفة مع الأمانة العامة للأمم المتحدة، ولكنها رأت أن بعض مهام تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية يمكن أن تضطلع بها مكاتب أخرى داخل المنظمة. وأدخلت اليونيدو نظاماً شاملاً لاستعراض الأداء تؤكد أنه خفض كثيراً عدد المسائل والشكاوى.

٤٠- وينبع الدافع الذي يؤدي بالمنظمة إلى إنشاء وظيفة أمين مظالم أساساً من فحص نظامها القائم الخاص بتسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية ومدى فعالية ذلك النظام وعدد القضايا التي تُعرض على النظام الرسمي وتكلفة تلك القضايا. وشددت رابطات الموظفين والإدارة العليا على نطاق منظومة الأمم المتحدة أثناء الاستعراض على قيمة آلية تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية، لا سيما أمين المظالم، في التعامل مع المنازعات بطريقة شاملة وتعاونية. ومما يؤيد ذلك أيضاً نتائج الاستقصاء الذي أجرته منظمة العمل الدولية بشأن تسوية المنازعات المتعلقة بالعمل في المنظمات الدولية^(١٨)، وتبيّن من الاستقصاء أن 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، وستة أضعاف عدد المظالم التي تلقتها المنظمات التي لديها آلية لأمانة المظالم والوساطة. وأشارت نتائج الاستقصاء إلى أن ذلك يمثل بالنسبة للمنظمات التي لديها ملاك مؤلف من ٥٠٠ موظف ما يقرب من ٤٠ مظلمة سنوياً بدلاً من ٦,٥ أو ٢٠ مظلمة، تبعاً لعدد آليات تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية في المنظمة.

(١٨) أُجري الاستقصاء في عام ٢٠١٤ بهدف جمع معلومات أساسية من المنظمات المشاركة في المؤتمر المعني بأفضل الممارسات في تسوية منازعات العمل في المنظمات الدولية الذي عُقد في منظمة العمل الدولية في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤. وردّت ست وثلاثون منظمة دولية على الاستقصاء.

٤١ - ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تنشئ وظيفة أمين مظالم هي في العادة منظمات صغيرة نسبياً في قوتها العاملة. وبالرغم مما كشفت عنه المقابلات من أن الإدارة في تلك المنظمات ترى أن من المهم تعيين أمين مظالم متفرغ تماماً، فإن عدد الموظفين وحجم الميزانية قد لا يساعدان على دعم وظيفة على أساس التفرغ الكامل. وأحد بدائل ذلك هو تعيين أمين مظالم متفرغ جزئياً؛ غير أن الإبقاء على شخص يعمل أقل من الدوام الكامل يشكل تحدياً. وترى بعض المنظمات أن أفضل طريقة لخدمة الكيانات الأصغر هو تقاسم وظيفة أمين المظالم مع منظمات أخرى على شاكلة النموذج المستخدم في صناديق الأمم المتحدة وبرامجها. وتبين من الاستعراض في الوقت نفسه أن الإدارة العليا عازفة تماماً عن استخدام "أمين مظالم مشترك" خوفاً من أن يؤدي تقاسم المنازعات الداخلية في مكان العمل إلى التأثير سلباً على سمعة المنظمة.

٤٢ - وعندما تقرّر منظمة توفير خدمات أمين المظالم فإنها تنظر في حجمها وعدد موظفيها والكتلة الحرجة للقضايا المحتملة. وبالرغم من عدم وجود قاعدة تحدّد عدد القضايا التي يمكن لأمين المظالم معالجتها أو عدد القضايا التي ستثار ضد المنظمة، كشفت بعض الإحصاءات والمقابلات مع أمناء المظالم الممارسين أن أمين المظالم الواحد يمكنه أن يتعامل مع ما لا يزيد عن ٢٠٠ قضية سنوياً تبعاً لما يؤديه من مهام أخرى غير إدارة القضايا الفردية^(١٩). وتشير الممارسات الدولية إلى أن من المتوقع أن يلتمس ما يتراوح بين ١ و ٥ في المائة من موظفي أي منظمة تعمل في ظروف عادية^(٢٠) خدمات أمين المظالم سنوياً. وفي ظل هذه المعايير العامة، قد تود المنظمة التي يبلغ ملاك موظفيها ٥٠٠ ٢ موظف تقريباً في النظر في استخدام أمين مظالم متفرغ تماماً. وقد تود المنظمات التي لديها ١٠٠٠ ١ موظف أو أكثر في النظر في استخدام أمين مظالم متفرغ جزئياً أو تقديم خدمة مشتركة مع منظمة أخرى. وهكذا فإن الأونروا (أكثر من ٣٠٠٠٠ موظف) تتخطى ذلك المستوى بكثير، وأضحت الوكالة الدولية للطاقة الذرية (٢٥٠٠ موظف)^(٢١) واليونسكو (٢٠٧٣ موظف)^(٢٢) على أعتاب الحاجة إلى أمين مظالم؛ ويُستصوب إجراء استعراض وتحليل شاملين لآلية تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية في كل منها.

(١٩) Marie Bombin, "Methods used in evaluating the ombudsman function of an international organization" *Journal of the International Ombudsman Association*, vol. 7, No. 2 (2014), pp. 9-27.

متاح في www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/docs/JIOA-V7_2.pdf.

(٢٠) انظر *The Ombudsman Association handbook*, "Effectiveness of Organizational Ombudsmen"، الفصل الرابع (إهداء من ماري راو)، متاح في

www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/effectiveness_final-6_TOA.pdf.

(٢١) انظر www.iaea.org/about/staff.

(٢٢) انظر http://en.unesco.org/careers/sites/careers/files/HR_Statistics.pdf، الصفحة ٣.

ثالثاً - اللوائح القانونية لتنظيم وظيفة أمين المظالم

٤٣ - هناك على الأقل شرطان مُستَبَقان لنجاح أي وظيفة: ينبغي تحديد دور الوظيفة ونطاقها تحديداً واضحاً؛ وينبغي إبلاغ الأوساط المعنية بتلك الوظيفة وتعريفهم بها. وفيما يتعلق بوظيفة أمين المظالم، ينبغي أن تكون هناك وثيقة أساسية، مثل الاختصاصات، أو تعميم، أو تعليمات مكتوبة، تحدد ولاية أمين المظالم. وإعمالاً لمعايير الممارسات التي وضعتها الرابطة الدولية لأمناء المظالم، ينبغي لكل منظمة تنشئ مكتباً لأمانة المظالم أن تكفل أن المكتب لديه ميثاق أو اختصاصات معتمدة من الإدارة العليا لتمكين أمين المظالم من أداء وظيفته وفقاً لمعايير الممارسات والمبادئ الأساسية المتمثلة في الاستقلالية، وعدم التحيز والحياد، والسرية، والصبغة غير الرسمية.

٤٤ - ويعمل جميع أمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وفق اختصاصات معتمدة أو وثيقة (وثائق) مماثلة، باستثناء منظمة الأغذية والزراعة التي أُدخلت فيها وظيفة أمين المظالم مؤخراً وما زال مشروع الاختصاصات قيد نظر الإدارة. وصدرت أو حُدِّثت خلال السنوات العشر الأخيرة اختصاصات مكاتب أمناء المظالم في ثلاث فقط من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وصيغت معظم اختصاصات أمناء المظالم في الأمم المتحدة منذ أكثر من عقد وأُضحت في حاجة ماسة إلى تحديث (انظر المرفق الأول). ومن الحالات الخاصة اختصاصات المكتب المتكامل لأمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة. وبالرغم من الدعوات المتكررة من الجمعية العامة (انظر الإطار الثالث) لم ينته حتى الآن الأمين العام والرؤساء التنفيذيون للصناديق والبرامج ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من وضع الصيغة النهائية للاختصاصات المنقحة للمكتب ونشرها.

الإطار الثالث

اختصاصات مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة

أنشئ مكتب أمين المظالم للأمانة العامة للأمم المتحدة عملاً بقراري الجمعية العامة ٢٥٨/٥٥ و ٢٥٣/٥٦، ويعمل منذ ذلك الحين وفقاً لاختصاصات عام ٢٠٠٢ (ST/SGB/2002/12). ويعمل مكتب أمين المظالم لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها وفقاً للاختصاصات التي صيغت في عام ٢٠٠٢ لمكتب أمين المظالم المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة اليونسيف ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، بينما يعمل مكتب أمين مظالم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وفقاً للاختصاصات التي وُضعت في عام ١٩٩٣ للوسيط الذي بات يُعرَف بعد ذلك باسم أمين المظالم.

وأنشئ مكتب أمين المظالم مؤلف من هيكل واحد متكامل وغير مركزي جغرافياً للأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٢٨/٦٢ وأُطلق عليه اسم مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة

في الأمم المتحدة. ويتألف المكتب من ثلاث دعامات: أمين مظالم الأمم المتحدة، وأمين مظالم الصناديق والبرامج، وأمين مظالم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

وشكلت الاختصاصات المنقحة للمكتب المتكامل حسب ما طلبته الجمعية العامة في قرارها ٢٢٨/٦٢، موضوع مشاورات شارك فيها الموظفون والإدارة، والصناديق والبرامج، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. غير أن الجمعية العامة طلبت مرة أخرى في قرارها ٢٥١/٦٥ من الأمين العام رفع تقرير إليها عن الاختصاصات المنقحة التي لم توضع بعد في صيغتها النهائية. ولم تكن الصيغة النهائية للاختصاصات المنقحة لمكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة قد أعدت حتى وقت كتابة هذا التقرير.

وهذا التأخير في إصدار الاختصاصات الجديدة راجع إلى مسائل متعددة، من أهمها تفسير دور أمين المظالم في مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة؛ ومدة تعيينه؛ وتمويل المكتب المتكامل. وبينما يُدرك المفتش أن عملية الموافقة تتطلب مشاورات موسعة مع كل أصحاب المصلحة فإن طول مدة التأخير يبعث على القلق.

ووفقاً للاختصاصات الأصلية (ST/SGB/2002/12)، يعيّن أمين المظالم للأمانة العامة للأمم المتحدة برتبة أمين عام مساعد لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد ولا يحق له بعدها التعيين في أي منصب آخر في الأمم المتحدة. بيد أن الجمعية العامة قررت في قرارها ٢٥١/٦٥ تحديد مدة ولاية أمين المظالم بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة (الفقرة ١٦). وبقيت إجراءات التعيين من جانب الأمين العام، بعد التشاور مع الموظفين، على حالها دون تغيير.

ولم تتناول الجمعية العامة تمويل المكتب المتكامل في قرارها ٢٢٨/٦٢ الذي قررت فيه إنشاء المكتب. وبالنظر إلى عدم وجود أي ترتيبات لتقاسم التكاليف، ما زالت الصناديق والبرامج ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تعمل بصورة مستقلة. ويعيّن الموظفان المسؤولان عن أمانة المظالم في الصناديق والبرامج، وأمين المظالم في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بصورة منفصلة ويتولى كل منهم تعيين موظفي مكتبه. ويقوم تعاون وتنسيق بين الدعامات الثلاث للمكتب المتكامل لأمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، وذلك في معظمه من حيث تقديم التقارير واستخدام قاعدة بيانات مشتركة بشأن القضايا.

٤٥ - وبالنظر إلى تطوّر وظيفة أمين المظالم في ظل عدم وجود وثيقة مستوفاة تحكم عموماً أنشطة مكتب أمين المظالم، تستند عملياته في الغالب من نواحٍ عديدة إلى ما هو ثابت من ممارسات. ولذلك ليس ضرورياً فقط تحديث الاختصاصات القديمة، بل ينبغي أيضاً إثراء محتوى الوثائق القائمة كي تعبر بشكل أفضل عن المبادئ المتفق عليها دولياً ومعايير ممارسات أمانة المظالم. ومن شأن ذلك أن يُقلّص بعض المشاكل المتصلة بتنفيذ الاختصاصات، بل ويمكن أن يقضي على بعضها. وترد في الفقرات من ٤٦ إلى ٥٧ أدناه لمحة عامة عن المجالات التي يرى المفتش أنها في أشد الحاجة إلى تحسين. وسيجري تناول بعض المسائل ذات الصلة في مواضع لاحقة من التقرير.

إنشاء مكتب أمين المظالم

٤٦ - تفتقر صياغة اختصاصات الأمين العام في حالات عديدة إلى الشمول، إذ يعترضها الالتباس أو لا تنطرق إلى العوامل الهامة المحددة للوظيفة. ويمكن بلورة فهم أوضح لهذه الوظيفة من خلال تعريف واضح للغرض من مكتب أمين المظالم وأهدافه وموقعه في الهيكل التنظيمي، والدعم الإداري الذي يُقدّم إليه، وقواعد المنظمة ولوائحها التي توجه أمين المظالم. وتتسم الاختصاصات بأهمية خاصة في ضوء تطوّر وظهور وظائف جديدة قد يُتوقع من خدمات أمانة المظالم الوفاء بها.

٤٧ - ويشير تحليل محتوى الاختصاصات الحالية إلى الحاجة إلى التمييز بوضوح بين التبعية الإدارية والمساءلة عن الأنشطة الفنية (انظر الفقرات من ٥٣ إلى ٥٧ أدناه بشأن الواجبات ومبادئ العمل). وبينما يمكن أن تنفرد وحدة معينة بتقديم الدعم الإداري (عادة ما تكون مكتب (نائب) الرئيس التنفيذي)، ينبغي أن تستند مساءلة أمين المظالم وتقييم أدائه إلى عملية تشاركية تشمل الإدارة والموظفين. ويعزّز حصر التسلسل الإداري في التبعية للإدارة صورة أمين المظالم كممثل للإدارة. وينبغي أن يحدّد بشكل أفضل واجب أمين المظالم في الإبلاغ عن المسائل البنيوية، وينبغي إفساح المجال أمام أمين المظالم كي يكون مسؤولاً أمام هيئة الإدارة في المنظمة.

تعيين أمين المظالم^(٢٣)

٤٨ - ينبغي تنظيم تعيين أمين المظالم وتنفيذ ذلك التعيين بحيث يكون واضحاً أنه غير تابع للإدارة العليا في المنظمة. وتتباين من منظمة إلى أخرى الطريقة التي تُعالج بها عملية التعيين والفصل، والولاية والشروط التعاقدية التي يعيّن على أساسها أمين المظالم. ومن شأن عدم وضوح الاختصاصات أو تناقض أحكامها أن يقلّل أو يوهن كفاءة أداء أمين المظالم. وخُلص المفتش إلى أن ذلك هو المجال الأهم الذي في حاجة إلى تحسين. ويمكن تعزيز مختلف جوانب أحكام التعيين لضمان أن يكون أمين المظالم مستقلاً ومحايلاً وغير متحيّز وأن تكون تلك أيضاً الصورة السائدة عنه، وذلك عن طريق ما يلي:

(أ) فتح عملية التعيين أمام المرشّحين الخارجيين والداخليين ممن لديهم خبرة مهنية في تسوية المنازعات كشرط من شروط التعيين (انظر القسم ألف من الفصل الرابع)؛

(ب) ضمان المشاركة المباشرة من ممثلي الموظفين في فريق التعيين؛

(ج) إدراج أمين مظالم خارجي في فريق التعيين؛

(د) المساواة بين مدة عقد عمل أمين المظالم ومدة ولايته؛

(هـ) قصر تعيين أمين المظالم على مدة واحدة، ما لم تشمل عملية صنع القرار بشأن إعادة التعيين الموظفين والإدارة؛

(٢٣) يشير ذلك إلى تعيين أمين مظالم المنظمة ولا يتعلّق بأمين المظالم الإقليمي أو الموظفين العاملين في مكتب أمين المظالم.

(و) قصر التعيين لاحقاً في المنظمة إلى ما بعد مدة زمنية محدّدة (تتأخر مثلاً مدة الولاية الأولى أو تعادلهما).

٤٩ - وقد تبدو تعبيرات مثل "بالتشاور مع"، و"بناءً على رأي"، أو "بالاتفاق مع" لوصف مشاركة ممثلي الموظفين في عملية تعيين أمين المظالم مُرضية في وثيقة مكتوبة؛ بيد أنه في ظل غياب فهم مشترك لما تعنيه تلك العبارات عملياً، لن يطرأ أي تحسّن على العملية. ويرى المفتش أن الإجراء الذي اتبعه الأمين العام في تعيين أمين مظالم الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٨ شامل وشفاف (انظر الفقرتين ٤٧ و ٤٨ من الوثيقة A/62/294). وجرى البحث عن مرشحين خارجيين في الدول الأعضاء والرابطات المهنية ذات الصلة، وقدمت لجنة اختيار مؤلفة من ممثلي الموظفين والإدارة وأمناء مظالم خارجيين قائمة نهائية بأسماء المرشحين إلى الأمين العام، وشاركت في إجراء مقابلات وطرحت توصيات نهائية. وعيّن الأمين العام بعد ذلك أمين مظالم بالتشاور مع الرؤساء التنفيذيين للصناديق والبرامج. ويقترح المفتش إدراج هذا الإجراء في الاختصاصات المنقّحة لمكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة.

٥٠ - وتباين حالياً الممارسات والآراء بشأن طول مدة تعيين أمين المظالم، إذ تتراوح بين سنتين وخمس سنوات. ومع ذلك فقد تبين للمفتش أن ثمة توافقاً في الآراء حول ضرورة أن تكون مدة تعيين أمين المظالم كافية للسماح له بالتعرّف على المنظمة وكسب ثقة أصحاب المصلحة وأداء واجباته خلال مدة زمنية كافية. وذكر بعض ممثلي الإدارة الذين أُجريت مقابلات معهم أنهم يرون أن من غير المعقول إصدار التعيين لنفس مدة ولاية أمين المظالم، أي خمس سنوات، متذرعين في ذلك بأن ربط الإطار التعاقدى الحالي بإطار الميزانية لا يسمح باستثناءات للعقود الحالية التي تبلغ مدتها سنة واحدة أو سنتين. وذهب الممثلون أيضاً إلى أن تمديد عقد أمين المظالم هو مجرد إجراء إداري. ومع ذلك فقد تبين للمفتش من خلال مقابلاته مع أمناء المظالم الممارسين في منظومة الأمم المتحدة أن القلق يساورهم جميعاً بشأن تمديد عقودهم.

٥١ - وذكر ممثلو الإدارة الآخرون الذين أُجريت مقابلات معهم أنهم يرون أن رأي المفتش سليم وأنهم يوافقون على أن أمين مظالم المنظمة يشغل وظيفة فريدة في المنظمة ويتوقّع منه أداء عمله وتقديم خدماته بطريقة مختلفة عن أي وظيفة أخرى. ولذلك فهم يرون أن تعيين أمين المظالم ينبغي أن يُعالج بطريقة مختلفة من كل الجوانب، بما يشمل الجانب التعاقدى. وتمكّنت بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بالفعل من اتخاذ قرارات محدّدة تحقيقاً لتلك الغاية دون تغيير ممارساتها التعاقدية العامة. ويعتقد المفتش اعتقاداً جازماً بأن كل المنظمات ينبغي أن تجد حلاً قانونياً يمكنها من مواءمة مدة عقد أمين المظالم مع طول مدته ولايته الأصلية.

٥٢ - ويمكن استخدام ضمانات إضافية فيما يتعلق باستمرار العمل عن طريق صياغة معايير للفصل من الخدمة، مثل عدم جواز فصل أمين المظالم إلا في حالات إهماله أداء واجباته أو ارتكابه سوء تصرف جسيم، وليس بناءً على توصيات أو لدواعٍ سياسية. وينبغي أيضاً حماية أمين المظالم من الأعمال الانتقامية. وينبغي أيضاً أن تشمل عملية صنع القرار المتعلق بفصل أمين المظالم من الخدمة ممثلين عن الإدارة والموظفين.

واجبات أمين المظالم ومبادئ عمله

٥٣- ينبغي أن تعبر اختصاصات أمين المظالم بوضوح عن مبادئ العمل ومعايير الممارسات التي تحكم عمل أمين المظالم. وبالرغم من أن معظم واجبات أمين المظالم ومبادئ عمله محدّدة بدقة في الاختصاصات الحالية فقد أشار الاستعراض إلى أحكام في حاجة إلى تحسين. ويتضمّن الإطار الرابع أدناه أمثلة من الأحكام الواردة في الاختصاصات الحالية لأمين المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

الإطار الرابع

واجبات أمين المظالم ومبادئ عمله

مبادئ العمل ومعايير الممارسات: يعمل أمين المظالم وفقاً لمبادئ الاستقلالية، والحياد وعدم التحيز، والسرية، والصبغة غير الرسمية، والعدل، والإنصاف والموضوعية.

السرية: تكون جميع الاتصالات بأمين المظالم سرية، ولا يجوز التنازل عن هذا المبدأ إلاّ بموافقة الشخص المعني وحسب تقدير أمين المظالم وحده. ولا يكون أمين المظالم مُلزماً بالإدلاء بشهادته، ويُعفى من الإبلاغ عن الأنشطة التي تشكّل انتهاكاً للقانون، أو تدليساً، أو إهداراً جسيماً للأموال، أو تصرفاً مخالفاً للقانون، ولكن يمكنه إسداء المشورة إلى الموظفين بشأن واجبه في الإبلاغ عن تلك الأنشطة عبر القنوات المحدّدة.

الاستثناءات من مبدأ السرية: يدعم أمين المظالم السرية التامة إلاّ عندما يلوح، حسب تقديره وحده، تهديد وشيك بوقوع ضرر جسيم.

الاتصال بالرئيس التنفيذي: يتاح لأمين المظالم الاتصال بالرئيس التنفيذي للمنظمة.

الاطلاع على السجلات الخاصة بالموظفين: يطلع أمين المظالم على كل السجلات المتعلقة بالموظفين، باستثناء السجلات الطبية والسجلات المتعلقة بإجراءات قانونية جارية.

السلطة: يجوز لأمين المظالم أن ينظر في أي نوع من النزاعات المتصلة بظروف العمل، وتقرير الاستحقاقات، والممارسات الإدارية، والعلاقات في أماكن العمل والعلاقات مع الموظفين، ويجوز له، حسب تقديره، أن يرفض النظر في نزاع.

الاتصال بأمين المظالم: يجوز لأي طرف يواجه نزاعاً أن يتصل طوعاً بأمين المظالم. ويُخطّر جميع الموظفين بطريقة الاتصال بأمين المظالم. ولا تتخذ أي إجراءات انتقامية ضد الموظفين بسبب اتصاليهم بأمين المظالم.

خدمات أمين المظالم: يكون أمين المظالم محايداً. ولا يُدافع عن أي طرف، وليست له صلاحية اتخاذ القرار أو ممارسة مهام إدارية باستثناء ما تقتضيه إدارة مكتب أمين المظالم، كما لا تجري تحقيقات. ويُسدي أمين المظالم المشورة بشأن الخيارات ويقترح إجراءات لتسوية المنازعات.

عملية الاستئناف: يجوز لأمين المظالم أن يطلب تمديد المهلة الزمنية المحدّدة للاستئناف حالما تحال قضية إلى النظام الرسمي.

الإبلاغ: يقدّم الأمين العام تقارير منتظمة (سنوية في العادة) إلى الرئيس التنفيذي للمنظمة يعرض فيها لمحة عامة عن أنشطته، تتضمن تحديد المسائل البنيوية وتحليلها، وتعليقات على السياسات والإجراءات والممارسات، والتوصيات.

تقييم الأداء: لا يخضع أمين المظالم لتقييم رسمي للأداء. والتقييم البديل للوظيفة يتم من خلال استقصاءات رضا العملاء والاستعراضات الدورية من جانب النظراء.

التدريب والتطوير المهني: يتلقّى أمين المظالم التدريب الملائم والمستمر المتصل بتنفيذ مهام الوظيفة.

٥٤ - ويلزم من أمين المظالم أن يقدّم تقارير دورية (سنوية في العادة) تلخص أنشطته وإدارته للقضايا خلال الفترة المشمولة بالتقرير، وتحدد المسائل البنيوية، وتطرح توصيات. وتنشر معظم مكاتب أمناء المظالم تقاريرها السنوية في موقع الشبكة الداخلية للمنظمة بالرغم من أن الاختصاصات لا تشترط ذلك. ويرى المفتش أن تعديل الاختصاصات بحيث تقتضي نشر تقرير أمين المظالم وعدم قصره على الإدارة العليا يمكن أن يحدّ من احتمالات النظر إلى أمين المظالم باعتباره جزءاً من الإدارة. وينبغي بالمثل أن يشارك في تقييم أداء أمين المظالم جميع أصحاب المصلحة، لا سيما عند البت في تحديد عقده.

٥٥ - ويخلص الاستعراض إلى أن الاختصاصات الأكثر توازناً هي اختصاصات الوسيط في منظمة العمل الدولية (الذي يقوم بمهام أمين المظالم) ويقدم الوسيط بمقتضاها إلى لجنة التفاوض المشتركة^(٢٤) تقارير سنوية عن أنشطته، وتقييم الموظفين لآليات الوساطة والتيسير، ونفقات الميزانية المخصصة للمكتب. وفي ضوء طبيعة اللجنة ومتطلبات الإبلاغ، يفرض هذا النظام شروطاً ممتازة لضمان مساءلة أمين المظالم دون الإخلال بأي من مبادئ عمله ومعايير.

٥٦ - وتتضمن الاختصاصات الحالية لأمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بعض الأحكام السالفة الذكر، إما جزئياً أو كلياً، ولكن الوثائق الأساسية التي تعرّف وظيفة أمين المظالم في عددٍ من المنظمات تفتقر إلى المعلومات أو يعثرها الالتباس الذي يفتح مجالاً كبيراً للتأويل.

٥٧ - ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يعزّز البيئة المواتية لوظيفة أمين المظالم ويزيد من كفاءتها.

التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بالتشاور مع ممثلي الموظفين ومع أمناء المظالم الحاليين، تنقيح اختصاصات أمين المظالم وتحديثها وتعميمها، كل في منظمته، مع إيلاء المراعاة الواجبة للتوجيهات الواردة في هذا التقرير، واستخدام آلية التشاور بين الموظفين والإدارة.

(٢٤) اتفقت منظمة العمل الدولية واتحاد موظفي المنظمة على إنشاء لجنة تفاوض مشتركة مؤلفة من عددٍ متساوٍ من الممثلين لا يتجاوز عددهم ستة عن كل جانب، ما لم يقرر الطرفان خلاف ذلك. وتعيّن اللجنة رئيسين مشتركين، أحدهما يمثل اتحاد الموظفين والآخر يمثل المنظمة. انظر www.ilo.org/public/english/staffun/docs/accrec.htm لمزيد من المعلومات عن لجنة التفاوض المشتركة.

رابعاً- الملامح الوظيفية لأمين مظالم المنظمة

ألف- هل من الضروري وجود أمين مظالم في المنظمة؟ متى وما نوعه؟

٥٨- قد تودّ منظمة ما، كما جاء في الفقرات من ٤٠ إلى ٤٢ أعلاه، أن تنظر في إنشاء وظيفة أمين مظالم عندما يبلغ عدد قوتها العاملة ١٠٠٠ شخص تقريباً. ويمكن إنشاء وظيفة أمين مظالم متفرّغ جزئياً أو مشترك في منظمة بذلك الحجم. وحالما يصل مستوى الموظفين إلى ما يقرب من ٢٥٠٠ موظف، ينبغي النظر بإمعان في تعيين أمين مظالم متفرّغ تماماً.

٥٩- وتؤكد المعايير الدولية^(٢٥) والمقابلات التي أجراها المفتش أن الجمع بين وظيفة أمين المظالم ووظائف أخرى في المنظمة أو إنشاء منصب أمين مظالم احتياطي ليس طريقة فعّالة لتقديم خدمات أمانة المظالم في المنظمة. وينبغي أن تكون أمانة المظالم وظيفة قائمة بذاتها وألاًّ تشمل أي واجبات أخرى في المنظمة^(٢٦). وتنظر بعض المنظمات أيضاً فيما إذا كانت ستعيّن مرشّحاً داخلياً أم خارجياً. ويرى المفتش أن الأهم من ذلك هو المؤهلات الدراسية لأمين مظالم المنظمة وخبرته المهنية.

٦٠- وتبيّن للمفتش تفاوت الممارسات المستخدمة. فبعض المنظمات تعيّن مرشّحاً داخلياً، قد يكون موظفاً على وشك التقاعد، للاضطلاع بوظيفة أمين المظالم كآخر مهمة له. وتفضّل منظمات أخرى تعيين مرشّح خارجي لضمان الموضوعية الكاملة وعدم التحيز. وتقتضي شروط المؤهلات الدراسية لأمين المظالم في الشواغر التي أُعلن عنها مؤخراً في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في العادة درجة الماجستير في العلوم الاجتماعية، أو القانون، أو الصحة العامة، أو العلاقات الإنسانية، أو الإدارة العامة، أو إدارة الأعمال، ويُفضّل أن يكون قد حصل على تدريب أو ما يعادله من خبرة في تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية، أو الوساطة في البيئات الدولية.

٦١- وبينما يسلم المفتش بقيمة تعيين مرشّح داخلي (موظف) أميناً للمظالم، نظراً لمعرفته بالمنظمة والموظفين والعملاء ولوائح المنظمة وقواعدها، فإنه يحذّر من تعيين مرشّح داخلي لا يتمتّع بخبرة مهنية في تسوية المنازعات. وقد لا يُجِبّ توفير الوقت الذي سيحتاجه المرشّح الخارجي للتعرف على المنظمة تكلفة تعيين مرشّح داخلي غير متمرس وليس له دراية بالتقنيات البديلة لتسوية المنازعات. وبالإضافة إلى ذلك، يحمل المرشّحون الداخليون معهم

(٢٥) انظر معايير ممارسات الرابطة الدولية لأمناء المظالم، ٢-٣: "The Ombudsman should not report to nor be structurally affiliated with any compliance function of the organization" (ينبغي ألا يكون هيكل مكتب أمين المظالم تابعاً أو منتسباً لأي وظيفة من وظائف الامتثال في المنظمة).

(٢٦) أمانة المظالم ليست وظيفة قائمة بذاتها في منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الطيران المدني الدولي والمكاتب الإقليمية لمنظمة الصحة العالمية (باستثناء مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمية في الأمريكتين/منظمة الصحة للبلدان الأمريكية).

أفكارهم القديمة وتصوّراتهم وعلاقاتهم وسيحتاجون، إذا كانوا غير متمرسين، إلى استثمار الوقت في تغيير طريقة التفكير، وبناء الثقة، والتغلب على انصياهم للسلطة، وما إلى ذلك. ويرى المفتش أن خدمات أمين مظالم المنظمة تتطلب نهجاً مهنيّاً قوياً، وينبغي أن يكون المنصب مفتوحاً أمام جميع المرشّحين. وينبغي أن ينصبّ التركيز على مؤهلات المرشّح وخبرته في تسوية المنازعات بالوسائل الرسمية بدلاً من التركيز على ما إذا كان المرشّح من داخل المنظمة أم من خارجها.

باء- التوعية بخدمات أمين مظالم المنظمة

٦٢- ضمان وعي موظفي المنظمة بوجود أمين مظالم في منظماتهم وفهمهم بشكل صحيح دور أمين المظالم والخدمات التي يقدّمها مسؤولية مشتركة بين كل أصحاب المصلحة: أمين المظالم، والإدارة واتحادات الموظفين ورابطاتهم. ويُرجّح أن يزداد إقبال الموظفين على الاتصال بأمين مظالم المنظمة لمعالجة حالات النزاع في مرحلة مبكرة كلما ازدادت معرفتهم بوظيفته وكلما تحسّن فهمهم للخدمات التي يقدمها مكتبه.

٦٣- وفيما يتعلّق بقياس وعي الموظفين بخدمات أمين مظالم المنظمة، لم يكن في وسع الاستعراض إلا أن يعوّل على معلومات مستمدة من المقابلات مع أمناء المظالم وإدارة الموارد البشرية وممثلي مجالس الموظفين والردود على عدد محدود من استقصاءات رضا العملاء التي أجرتها مكاتب أمناء المظالم، وبضع دراسات استقصائية عالمية للموظفين (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان) شملت أسئلة متصلة بتسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية. ومن شأن إدراج أسئلة متصلة بخدمات أمين مظالم المنظمة في الدراسات الاستقصائية العالمية للموظفين أن يساعد على قياس مستوى الوعي بالوظيفة بدقة أكبر، ويمكن للردود على الأسئلة أن تساهم بدور جوهري في تخطيط أنشطة التوعية في المنظمة. وتشير البيانات الحالية المتفرقة، إلى جانب الإحصاءات المتعلقة بعدد زائري مكاتب أمناء المظالم في معظم المنظمات (انظر القسم جيم من الفصل الثاني) بصورة غير مباشرة إلى أن الموظفين يعلمون عموماً بوجود مكتب أمين مظالم المنظمة.

٦٤- وهناك وسائل شتى لإبلاغ الموظفين بوجود وظيفة أمين مظالم في منظماتهم، إذ يمكن نشر اختصاصاته في تعميمات داخلية، أو في مذكرات، أو في رسائل أخرى؛ ويمكن وضع رابط للشبكة الداخلية لمكتب أمين المظالم أو صفحته الإلكترونية على الشبكة الداخلية للمنظمة أو على موقعها الإلكتروني، وما إلى ذلك. وتبيّن من الاستعراض تفاوت الجهود المستثمرة في التعريف بوظيفة أمين المظالم بين أصحاب المصلحة.

٦٥- ويكرّس كل أمين مظالم قدراً كبيراً من الوقت لنشر معلومات عن أنشطة المكتب والتعريف بدوره ووظيفته بين عموم الموظفين. ويتم ذلك منهجياً باستخدام أشكال شتى من الاتصال، بما يشمل نشر مقالات على مواقعهم الإلكترونية تتضمّن روابط إلى مصادر

المعلومات الأخرى المتصلة بتسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية؛ وتنظيم حلقات عمل؛ وتقديم عروض بشأن تسوية المنازعات وبناء المهارات؛ والمشاركة في التدريب التعريفي وغيره من أنواع التدريب للموظفين؛ وتوزيع كتيبات أو منشورات (ورقية وإلكترونية)؛ وبث المعلومات عن طريق البريد الإلكتروني؛ أو توفير المعلومات في اجتماعات لرابطات الموظفين والإدارة العليا.

٦٦- وتبذل الإدارة جهوداً أقل منهجية. ويعمل أمناء مظالم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في بيئات تعجّ بالسياسات والقواعد واللوائح. ومع ذلك، لا يشير إلى وظيفة أمين المظالم أو تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية بشكل عام سوى بعض النظم الإدارية والأساسية للموظفين^(٢٧). ويمكن أن يساهم تعزيز دور مكتب أمين المظالم على هذا النحو في توعية الموظفين بوجوده ويسلّط مزيداً من الضوء عليه. وتدعو بعض المنظمات أمناء المظالم فيها إلى المشاركة في دورات تعريفية للموظفين تقدم فيها معلومات عامة عن نظام إقامة العدل. ويمكن للمنظمات، بل وينبغي لها، أن تبذل مزيداً من الجهود للتوعية بوظيفة أمين المظالم بين الموظفين عموماً والإدارة بصفة خاصة لضمان فهمهم دور الوظيفة والغرض منها بشكل صحيح واستخدامها في تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية. وينبغي أن تشمل برامج تدريب المديرين وحدة للتدريب على منع النزاع وإدارته، ومعلومات عن خدمات أمناء المظالم.

٦٧- ولا تقوم اتحادات الموظفين ورابطاتهم إلا بأقل ما يمكن القيام به لتعزيز خدمات أمين المظالم. وأوضح مثال إيجابي على التعاون بين رابطات الموظفين وأمناء المظالم هو الحالات التي يتعاونون فيها على معالجة قضايا فردية أو مسائل عامة بعد موافقة الأشخاص المعنيين. غير أنها قلما تروّج لخدمات أمين المظالم بين الموظفين بشكل عام. وتبين من الاستعراض وجود حالات تنظر فيها رابطات الموظفين إلى أمين المظالم باعتباره شبه منافس لها. ويرى المفتش أن ثمة فرصة ضائعة في تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية ويقترح إجراء حوار منتظم بين رابطات الموظفين وأمناء مظالم المنظمات، خاصة حول المسائل البنيوية.

(٢٧) من ذلك على سبيل المثال أن البند ١١-١ من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة يشير إلى تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية وإلى مكتب أمين المظالم. ولذلك ينبغي أن يكون الموظفون الذين يخضعون للنظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة في كل الكيانات (مركز التجارة الدولية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ممثل الأمم المتحدة)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة) على علم بوجود أمين المظالم. وبالمثل، يشير البند ١٠١-١٦ من النظام الإداري لموظفي منظمة الطيران المدني الدولي والبند ١-١٦ من نظامها الأساسي للموظفين، والمادة ١١-٣ من نظام موظفي المنظمة العالمية للملكية الفكرية إلى أمين المظالم. وتوصي المادة ١٣-١ من النظام الإداري لموظفي منظمة العمل الدولية بشأن تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية باستخدام آلية الوساطة المعمول بها في المنظمة. ويقترح النظام الإداري للموظفين المحليين والدوليين في الأونروا تسوية المسائل المتصلة بالعمل أو شروط التعيين بالوسائل غير الرسمية.

- ٦٨- وتنطوي مسألة فهم دور أمين المظالم فهماً صحيحاً بين الدوائر المعنية على تعقيدات أكبر. وتبيّن من الاستعراض أنه بالرغم من تحديد دور أمين المظالم في كثير من الأحيان تحديداً واضحاً في الوثائق، فإن أمين المظالم يخدم مجموعة من الموظفين لا تفهم في العادة دور الوظيفة. وكما جاء في القسم جيم من الفصل الثاني، غالباً ما يكون الموظفون على علم أكبر بدور أمين المظالم التقليدي وبوظيفته وينيون توقّعاتهم بشأن أمين مظالم المنظمة على أساس ذلك النموذج. وبالتالي فإن التوقّعات الزائدة تحول بينهم وبين الاستفادة من كل إمكانيات الخدمة.
- ٦٩- ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يعزّز فعالية خدمات أمين مظالم المنظمة وكفاءتها.

التوصية ٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بالتعاون مع مكاتب أمناء المظالم، إدراج أسئلة تتعلق بخدمات أمين المظالم في استقصاءات آراء الموظفين، وينبغي للإدارة ورابطات الموظفين ومكاتب أمناء المظالم استخدام الردود على تلك الاستقصاءات لزيادة وعي الموظفين بوظيفة أمين مظالم المنظمة وتحسين فهمهم لها.

جيم- الوصول إلى خدمات أمين المظالم

٧٠- تحدّد اختصاصات أمين المنظمات عموماً بشكل واضح الأشخاص الذين يمكنهم الاستفادة من خدمات أمين المظالم. ويعني ذلك في العادة أي شخص على اتصال بالمنظمة. ولا تشمل ولاية أمين المظالم في الأمانة العامة للأمم المتحدة غير الموظفين؛ غير أن الأفراد من المتعاقدين والخبراء الاستشاريين وسائر فئات العاملين من غير الموظفين يمكنهم في كثير من الأحيان الاتصال بالمكتب التماساً لتسوية مظالمهم بالوسائل غير الرسمية. ويقدم أمين المظالم في الأمانة العامة للأمم المتحدة بصورة استثنائية وحيثما أمكن، في حدود الموارد المتاحة، خدمات محدودة إلى غير الموظفين. ويرحب المفتش بهذه المرونة وينوّه بأن العاملين من غير الموظفين يعيّنون لتقديم خدمات إلى المنظمة ويعملون مع موظفي الأمم المتحدة في تسيير العمل. ولذلك تؤثر مظالم غير الموظفين حتماً على المنظمة ويمكن أن تؤدي إلى تقليص الكفاءة إذا تركت دون معالجة. وتتيح بعض المنظمات لكل العاملين لديها، أي لأي شخص متعاقد معها (سواءً أكان موظفاً أم غير موظف) الاتصال بأمين المظالم، وهذا النهج يعود بفوائد أكبر.

٧١- ويمكن للأفراد الاتصال بأمين المظالم شخصياً؛ وعن طريق الهاتف؛ أو بالبريد الإلكتروني؛ أو عن طريق ترتيب مكالمات عبر الفيديو. ويتمتع الأشخاص الذين يعملون في مقر المنظمات التي لديها أمين مظالم بميزة إمكانية التواصل شخصياً مع المكتب. وأشار جميع ممارسي وظيفة أمين المظالم الذين أجريت مقابلات معهم إلى أن الزائرين يفضلون بوضوح الاتصال الشخصي. ولاحظ أحد أمناء المظالم أن معدل الرضا عن الخدمة المقدّمة أكبر في حالات

التواصل المباشر بين الزائر وأمين المظالم. ويشجع المفتش أمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على النظر في العلاقة بين إمكانية الاتصال الشخصي بأمين المظالم ومعدلات رضا العملاء.

الأمانة العامة للأمم المتحدة

٧٢- تتفاوت إمكانية وصول الموظفين الميدانيين إلى أمين المظالم شخصياً. ويستفيد موظفو الأمانة العامة للأمم المتحدة من الهيكل اللامركزي لمكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة ونظامه المؤلف من سبعة أمناء مظالم إقليميين. ويمكن هذا النظام المكتب من تقديم خدماته إلى عملائه. ومن الواضح أن هناك طلباً على وجود أمين مظالم إقليمي، وهو ما يشهد عليه العدد الأكبر للزائرين في الأماكن التي يوجد فيها أمين مظالم إقليمي بصورة دائمة مقارنة بالأماكن التي ينتقل إليها أمين مظالم إقليمي من آن إلى آخر.

٧٣- ويقدم أمناء المظالم الإقليميون إلى المكتب تقارير سنوية وربع سنوية عن المسائل البنيوية التي يتم تحديدها، والاتجاهات والأنماط الملحوظة، وأنشطة التوعية، ويعقدون اجتماعات أسبوعية أو مخصصة عبر الهاتف أو بواسطة الفيديو مع المكتب يقدم أثناءها توجيه بشأن القضايا التي يعملون عليها والعلاقات مع أصحاب المصلحة، حسب الزوم. ويشارك أمناء المظالم الإقليميون أيضاً في جلسات استخلاص المعلومات عن القضايا مع كل فريق مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة لتقاسم المعلومات وتبادل أفضل الممارسات ووجهات النظر. وتغطي خدمات أمين مظالم إقليمي ينتقل إلى الموقع البعثات الميدانية الكبيرة غير المزودة بأمين مظالم، على أساس كل حالة على حدة.

٧٤- ويمول جزء من تكاليف مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة من الميزانية العادية ويمول جزء آخر من تكاليفه من حساب دعم عمليات حفظ السلام^(٢٨) وهو أمر أساسي لتقديم الخدمات. وتُعقد اجتماعات شهرية بين مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة وممثلين عن إدارة الدعم الميداني في المقر للمساعدة على حسم الحالات التي تنشأ في بعثات حفظ السلام. وتلقى المفتش تعليقات إيجابية من ممثلي الدعم الميداني ومجلس الموظفين عن تحسّن إمكانية حصول الموظفين الميدانيين على خدمات أمين المظالم. ولا بد من زيادة مرونة التمويل من أجل التكيف مع التغييرات في عدد الموظفين الميدانيين ومواقعهم حتى يمكنهم الوصول بشكل أفضل إلى خدمات أمين المظالم. ويتقلب عدد الموظفين الميدانيين باستمرار نظراً لتغيّر مواقعهم في العادة على فترات قصيرة نسبياً. وبالنظر إلى الأوضاع المحفوفة بتوترات كبيرة، مثل النزاعات أو الكوارث الطبيعية، يحتاج الموظفون الذين يعملون في تلك الظروف في الواقع إلى خدمات أمين المظالم.

(٢٨) تمول الميزانية العادية مكاتب أمناء المظالم الإقليميين في بانكوك وجنيف ونيروبي وسانتياغو وفيينا؛ ويمول مكتب أمين المظالم في المقر في نيويورك عن طريق الجمع بين الميزانية العادية وحساب دعم عمليات حفظ السلام؛ ويمول المكتبان الإقليميان في غوما وعنتبي من حساب دعم عمليات حفظ السلام.

صناديق الأمم المتحدة وبرامجها

٧٥- لا يوجد لدى الصناديق والبرامج أمناء مظالم إقليميون؛ وأنشئت بدلاً من ذلك في بعض المنظمات شبكة من المستشارين المعيّنين بمكان العمل الجدير بالاحترام. وهؤلاء المستشارون هم موظفون يختارون ويعيّنون من خلال اقتراع سري، ويتلقوا تدريباً على يد أمين المظالم في المقر لتقديم الدعم والمشورة في مرحلة مبكرة لمعالجة مصدر النزاع بهدف الحيلولة دون تصاعده. ولا يحل هؤلاء المستشارون محل أمين المظالم، وتحال الحالات المعقدة إلى أمين مظالم المقر.

٧٦- ويشير أمناء المظالم في الصناديق والبرامج إلى أن شبكة المستشارين المعيّنين بمكان العمل الجدير بالاحترام مفيدة ولولاها لفقدت مكاتب أمناء المظالم كثيراً من أهميتها؛ وأدى وجود هذه الشبكة إلى زيادة عدد الزائرين في الميدان إلى خدمة أمين المظالم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عملية ترشيح المستشارين المعيّنين بمكان العمل الجدير بالاحترام تساعد في حد ذاتها على زيادة الوعي بخيارات تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية. غير أن عدم التيقن ما زال قائماً بشأن جودة ممارسات المستشارين المعيّنين بمكان العمل الجدير بالاحترام نظراً لعدم وجود أي نظام لتقييم عملهم. وعلاوة على ذلك، فإن موارد مكاتب أمناء المظالم محدودة بالقدر الذي لا يمكنها من تدريب هؤلاء المستشارين ورصد أنشطتهم.

٧٧- ويعتمد بعض الصناديق والبرامج أساساً على التكنولوجيا وعلى زيارات أمناء المظالم إلى البعثات الميدانية. وبالرغم من أن هذه الزيارات معتادة، ينتقل أمين المظالم من الصناديق والبرامج في المتوسط إلى ١٠ بلدان سنوياً. ويزيد عدد العاملين في المواقع الميدانية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة اليونسيف ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) عن عدد موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة؛ وحتى إذا نشأت حالة نزاع في موقع يوجد فيه أمين مظالم إقليمي تابع لمكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، يجب أولاً تسجيله لدى مكتب أمين مظالم صناديق الأمم المتحدة وبرامجها. وخلال الفترة من عام ٢٠١٠ وحتى عام ٢٠١٤، ساعد مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة مكتب أمين مظالم صناديق الأمم المتحدة وبرامجها في ٣ في المائة من حالات تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية. ويرى المفتش أنه ينبغي زيادة التعاون بين أمين مظالم الصناديق والبرامج ومكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة وأمناء المظالم الإقليميين التابعين له.

٧٨- وقيل إن الأسباب الرئيسية وراء انخفاض معدل التعاون في المواقع الميدانية ترجع إلى الاختلافات في النظم الإدارية للموظفين في مختلف المنظمات، واختلاف الممارسات التنظيمية، والحفاظ على هوية المنظمة، واختلاف الموقع الجغرافي للموظفين، وصعوبات الميزانية والصعوبات الإدارية. وفي رأي المفتش أن ثمة مبالغة ومغالاة في الاختلافات على حساب العملاء المحتملين الذين يستفيدون من خدمات أمين المظالم. وفي حين أن بعض المسؤولية يقع على عاتق أمين مظالم الأمانة العامة وأمين مظالم الصناديق والبرامج اللذين ربما يحرصان في هذه الحالة الخاصة

أكثر من اللازم على حماية مصالح منظمتهما، من غير الواقعي توقُّع تغييرات ذات مغزى من مكاتب أمناء المظالم دون تغيير في موقف الإدارة العليا في كل منظمة. ولم يصل إلى علم المفتش أثناء الاستعراض أن ثمة نية لإجراء ذلك التغيير. وتعظيماً لاستخدام الموارد المتاحة، ينبغي استكشاف سُبل ووسائل تعزيز التعاون الهادف إلى خدمة العملاء بين الدعامات الثلاث والحرص في الوقت نفسه على احترام ولاية الآخر وقاعدة العملاء والاستقلالية.

الوكالات المتخصصة

٧٩- تتباين الحالة في الوكالات المتخصصة تبايناً كبيراً. وتتاح للموظفين فرص معقولة للاستفادة من خدمات أمين مظالم منظمة الصحة العالمية بالرغم من الطابع اللامركزي القوي الذي يميّز الهيكل الإقليمي والإدارة. ويوجد لدى مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين/منظمة الصحة للبلدان الأمريكية أمين مظالم إقليمي معيّن تحديداً لتلك الوظيفة، بينما يوجد لدى المكاتب الإقليمية الأخرى أمناء مظالم احتياطيون.

٨٠- وتغطّي اختصاصات أمين مظالم منظمة الصحة العالمية جميع العاملين في المنظمة سواء في المقر أو في المكاتب الإقليمية، ويمكن بالتالي لكل شخص في المنظمة أن يلتمس خدمات أمين المظالم. غير أن الاختصاصات ليست واضحة بشأن علاقة أمين المظالم بأمناء المظالم الإقليميين. ومن جهة أخرى، تختلف اختصاصات جميع أمناء المظالم الإقليميين، ولا يوجد نظام موحد لإدارة القضايا في المنظمة بأسرها. ويشبه عمل أمين المظالم الإقليمي في منظمة الصحة العالمية من نواحٍ كثيرة عمل المستشارين المعيّنين بمكان العمل الجدير بالاحترام باستثناء أن هؤلاء المستشارين يحيلون القضايا أو الحالات التي تنطوي على تعقيدات معيَّنة إلى أمين مظالم المقر، ولا ينطبق ذلك على منظمة الصحة العالمية حيث لا يراجع أمين المظالم عمل أمناء المظالم الإقليميين. واستجابة للتوصيات الواردة في تقرير الاستعراض الخارجي لنظام العدل الداخلي في منظمة الصحة العالمية لعام ٢٠١٤، تعكف المنظمة على إدخال تغييرات تشمل نظام أمين المظالم وعمله.

٨١- ويستعين الوسيط في منظمة العمل الدولية (أمين المظالم) بعددٍ من الميسّرين (على غرار المستشارين المعيّنين بمكان العمل الجدير بالاحترام)، وهو ما يحسّن إمكانية وصول الموظفين الميدانيين إلى خدمات تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية. ويُفترض أن يقوم الوسيط، وفقاً لاختصاصاته، بتقديم وتنسيق تدريب دوري للميسّرين؛ غير أن الطلبات الفعلية على تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية لا تتيح كثيراً من الوقت لتدريب الميسّرين أو رصدتهم أو مساعدتهم في ظل اعتماد الوسيط في عمله على دعم إداري لا تزيد نسبته على ١٠ في المائة.

٨٢- ولا يوجد لمنظمة الطيران المدني الدولي أو المنظمة العالمية للملكية الفكرية حضور ميداني ملموس، وبالتالي فهما تتيحان لموظفيهما الميدانيين الحصول على خدمات أمين المظالم باستخدام التكنولوجيا. ويقوم أمين المظالم الاحتياطي في منظمة الطيران المدني الدولي، رغم الافتقار إلى الموارد، بزيارة المكاتب الإقليمية كل سنتين عند تنظيم بعثات لغرض مختلف. ويفتقر

أمين المظالم في منظمة الأغذية والزراعة إلى الموارد اللازمة للسفر بالرغم من العدد الكبير للموظفين العاملين في الميدان.

٨٣- ويرى المفتش أن الاهتمام والتركيز ينصبان أكثر من اللازم على المنظمات الفردية دون التفكير بما يكفي في خدمة أمين المظالم واحتياجات العملاء، أي العاملين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وينبغي ألا يكون هناك أي فرق ملموس في الخدمة المتاحة للعاملين سواء أكانوا في منظمة صغيرة أم كبيرة، أو سواء أكانوا في الميدان أم في المقر. ويرى المفتش أن ثمة متسعاً ليس فقط لتعزيز التعاون بين الدعامات الثلاث لمكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، بل وكذلك في منظومة الأمم المتحدة قاطبة. وإذا رغب موظف في وكالة متخصصة في موقع تعمل فيه مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى مناقشة مسألة ما مع أمين المظالم، ينبغي، على أقل تقدير، أن يتاح له خيار استشارة أمين المظالم في مؤسسة أخرى من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (سواء أكان أمين المظالم الإقليمي التابع لمكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة أو أمين المظالم الزائر التابع لمنظمة أخرى)، الذي يمكن أن يتحدث إليه الموظف شخصياً، أو استشارة أمين مظالم مقر منظومته الذي يمكن أن يتواصل معه من بُعد.

٨٤- ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يعزز فعالية خدمات أمين المظالم وكفاءتها في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٣

ينبغي أن يطلب الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة من أمناء المظالم، كل في منظومته، ضمان خيار تشاور الموظفين الميدانيين شخصياً مع أمين المظالم في مؤسسة أخرى من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة العاملة في نفس الموقع (مثل أمين المظالم الإقليمي التابع لمكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة أو أمين المظالم الزائر التابع لمؤسسة أخرى من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة).

دال - ميزانية خدمات أمين المظالم وملاك موظفيها

٨٥- من معايير الممارسات الهادفة إلى ضمان استقلالية أمين المظالم سلطته في اختيار موظفي مكتبه وإدارة ميزانيته وعملياته^(٢٩). وتقوم مكاتب أمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في معظمها على أساس "الإدارة المنفردة" بالاستعانة في العادة بموظف دعم إداري واحد متفرغ جزئياً في بعض الحالات. ويستثنى من ذلك مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة

(٢٩) انظر معايير ممارسات الرابطة الدولية لأمناء المظالم، متاحة في

www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/IOA_Standards_of_Practice_Oct09.pdf

في الأمم المتحدة ومكتب أمين مظالم صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، ذلك أن هيكل المكتب أكبر كثيراً (انظر المرفق الثاني).

٨٦- وبالرغم من صعوبة الحكم بطريقة موضوعية على مدى كفاية ملاك موظفي مكتب أمين المظالم بسبب عدد من الملاحظات التي لا بد من أخذها في الاعتبار، يمكن أن تشكل الإحصاءات نقطة مرجعية، على أن يؤخذ في الحسبان أن باستطاعة أمين المظالم أن يتعامل مع ما لا يزيد على ٢٠٠ قضية سنوياً. غير أن أمناء المظالم الممارسين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يعملون في بيئات أكثر تعقيداً مما يواجهه نظرائهم. واستناداً إلى المقابلات التي أُجريت مع أمناء المظالم المتفرسين في الأمم المتحدة، ومع مراعاة الظروف التي يعملون فيها واضطلاحهم بواجبات أخرى بالإضافة إلى إدارة القضايا، يرى المفتش أن أمين المظالم في الأمم المتحدة يمكن أن يتعامل مع ما يقرب من ١٥٠ قضية سنوياً بدعم إداري كامل، ويمكنه أن يتعامل مع ما يتراوح بين ١٠٠ و ١٥٠ قضية سنوياً عندما يقل أو ينعدم الدعم الإداري.

٨٧- ويتوقف أيضاً مدى كفاية ملاك الموظفين على أمور تشمل نسبة العمل الذي يشمل إدارة قضايا فردية من عبء العمل الواقع على أمين المظالم، والتوزيع الجغرافي للمجموعة المحتملة من عملاء أمين المظالم (أي المواقع الميدانية المختلفة التابعة للمنظمة)، ومحتوى المسائل التي يثرها الزائرون ومدى تعقدها، ومستوى تطوّر سائر آليات تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية في المنظمة، ومستوى تعاونها مع مكتب أمين المظالم.

٨٨- وحالما يترسخ مكتب أمين المظالم في المنظمة، يزداد عدد الزائرين بشكل عام؛ غير أن عدد موظفي الدعم يبقى عموماً على حالة دون تغيير. ولا تقابل الزيادة في الطلب على الخدمة وأنشطة التعميم والتوعية والتواصل وأداء الالتزامات المتعلقة بالإبلاغ زيادة في الدعم المقدم إلى المكتب. والمساعدة الإدارية لمكتب أمين المظالم معتمدة في منظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومحدودة في منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية. وأما مكاتب أمناء المظالم التي تحصل على مساعدة إدارية (برنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) فهي أقدر على القيام بالأعمال الفنية لأمانة المظالم.

٨٩- وبالرغم من استقلال أمناء المظالم في إدارة واستخدام الميزانيات المخصصة لهم فإن تأثيرهم على عملية وضع الميزانية محدود أو منعدم. وتحدّد الميزانيات في الغالب على أساس أرقام السنة السابقة دون مراعاة ما يطرأ من تغييرات على متطلبات مكتب أمين المظالم. ويؤثر ركود أو تراجع مستويات الميزانية أساساً على قدرة أمين المظالم على السفر إلى المكاتب الميدانية، والتطوير المهني، والاضطلاع بأنشطة الاتصال والتوعية (انظر المرفق الثاني). ولا يوجد أي تقييم لمدى كفاية الموارد المخصصة لمكتب أمين المظالم مقارنة ببرنامج عمله. ولا تُعامل الاعتمادات المرصودة في الميزانية لمكتب أمين المظالم على أي نحو خاص، وتخضع لنفس اعتبارات الميزانية العامة المنطبقة على سائر المنظمة.

٩٠ - وميزانيات مكاتب أمناء المظالم صغيرة بوجه عام (انظر المرفق الثاني)، وحتى أصغر تخفيض في الميزانية على نطاق المنظمة يؤدي إلى قصور في تمويل مكتب أمين المظالم. ومقارنة بالوفورات الهامشية التي يمكن أن تحققها المنظمة على الأجل القصير، تؤثر هذه التخفيضات بشدة على قدرة خدمات أمين المظالم. والنتيجة المباشرة لذلك هي أن المسائل التي كان يمكن معالجتها بالوسائل غير الرسمية يمكن أن ينتهي المطاف بها في النظام الرسمي، وهو ما يمكن أن يكبد المنظمة تكاليف باهظة. وبالرغم من صعوبة تحديد مقدار الوفورات المتحققة من خلال توفير التمويل الكافي لمكتب أمين المظالم، ذكر الأشخاص الذين أجريت مقابلات معهم من بين كل مجموعات أصحاب المصلحة الثلاث أنهم يسلّمون بالارتباط بين الوفورات التي تتحقق للمنظمة ومدى كفاية تمويل مكتب أمين المظالم. وتعترف الإدارة العليا في معظم المنظمات بالحاجة إلى الاستثمار في نظم تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية وفائدة تلك النظم وارتفاع معدل عائدها، غير أن هذا الاعتراف لا يصب في عملية تخطيط الميزانية. ويتبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة إتاحة التمويل الكافي لمكاتب أمناء المظالم.

٩١ - ويودّ المفتش أن يسلط الضوء على الممارسة السليمة المتبعة في برنامج الأغذية العالمي. فالإدارة العليا في البرنامج تدرك أن الوفورات الناشئة عن تخفيض ميزانية مكتب أمين المظالم هي في المحصلة النهائية لا تُذكر ولكنها يمكن أن تنطوي على عواقب أكبر كثيراً على المنظمة في المدى البعيد. ولذلك قرّر البرنامج إعفاء ميزانية مكتب أمين المظالم من تخفيضات الميزانية المعيارية التي تطبق على نطاق المنظمة.

هاء - إدارة القضايا

٩٢ - تمثل معالجة القضايا مكوناً رئيسياً في عبء العمل الواقع على أمين مظالم المنظمة. وبحول مبدأ السرية دون إفشاء أي تفاصيل عن القضايا؛ وبالتالي تعذر في هذا الاستعراض إجراء تقييم مباشر لكيفية معالجة القضايا. ومع ذلك يمكن استقاء بعض الإشارات من المقابلات مع الموارد البشرية وممثلي رابطات الموظفين وكذلك من استقصاءات رضا العملاء (انظر الفصل الخامس). ويمكن أن تتفاوت المدة الزمنية المطلوبة لمعالجة قضية ما تفاوتاً كبيراً تبعاً لمدى تعقّد المسائل التي تنطوي عليها كل قضية. ويمكن أن تتراوح استفسارات الزائرين بين مجرد التماس معلومات إلى التماس مشورة أمين المظالم وطلب الوساطة.

٩٣ - وتشير بعض الإحصاءات إلى أن أمين مظالم المنظمة يستطيع في المتوسط أن يقابل ما يتراوح بين ١ و ٥ في المائة من كل ملاك موظفي المنظمة^(٣٠). ويمكن لأمين المظالم الجديد

(٣٠) انظر "Effectiveness of Organizational Ombudsmen", *The Ombudsman Association handbook*

الفصل الرابع، (إهداء من ماري راو)، متاح في

www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/effectiveness_final-6_TOA.pdf

أو أمين المظالم الذي يعمل في منظمة تواجه حدثاً غير عادي (مثل إجراء تقليص كبير في حجم المنظمة أو إعادة تنظيمها) أن يقابل أكثر من العدد المتوسط للزائرين. وفي المقابل، إذا لم يكن أمين المظالم معروفاً بصورة جيدة، أو إذا كانت وظيفته لا تحظى بالثقة الكافية، يمكن أن يقل عدد الزائرين عن المتوسط. ولا يخرج عدد الزائرين في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عن هذا النطاق (١ إلى ٥ في المائة) أو يزيد عليه قليلاً. وغالباً ما تكون القيم الخارجة عن هذا النطاق متزامنة مع جملة أمور تشمل إعادة التنظيم أو إدخال سياسة جديدة للموارد البشرية أو تعرّض سمعة أمين المظالم للتشويه، ويمكن أن تنشأ على الأرجح عن هذه الأمور.

٩٤ - ويمكن لأمين المظالم أن يقدم خدمته إلى ما يتراوح بين ١٠٠ زائر و ١٥٠ زائراً تقريباً في السنة، رهنأً بالدعم (الإداري و/أو الفني) الإضافي، بالرغم من أن الإحصاءات الواردة من المنظمات ليست متماثلة تماماً بسبب اختلاف المنهجيات. وامتنع أمناء المظالم الممارسين عن تحديد عدد الزائرين الذين يمكن لأمين المظالم التعامل معهم سنوياً، مع مراعاة واجباته الأخرى. ويرجع ذلك إلى تباين درجات المساعدة الإدارية وغيرها من أنواع المساعدة في تقديم الخدمة (مثل المساعدة عن طريق رسائل البريد الإلكتروني)، ومدى تعقّد المسائل، وتفاوت المدة اللازمة للتعامل مع كل قضية، وما إلى ذلك. غير أن هذا العدد هو الحدّ اللازم للحفاظ على كفاءة معالجة القضايا؛ ويمكن معالجة حالات أكثر على حساب المهام الأخرى، مثل تحديد المسائل البنيوية، وبناء مهارات والثقافة في مجال منع النزاع، والمشاركة في فعاليات أصحاب المصلحة وأنشطة التوعية، وما إلى ذلك. ولا تتيح قيود الميزانية عموماً مرونة كافية لتعيين موارد بشرية إضافية مؤقتة حسب ما تقتضيه الحاجة.

٩٥ - ومن الناحية الإحصائية، يشير أمناء المظالم عموماً إلى الزائرين والقضايا والمسائل. غير أن الرابطة الدولية لأمناء المظالم تقترح حساب المسائل أو التساؤلات أو الشواغل بدلاً من القضايا، ويرجع السبب في ذلك إلى اختلاف أساليب تحديد القضايا وحسابها باختلاف المكاتب. ومن ذلك على سبيل المثال قيام العديد من الأشخاص، كل على حدة، بالاتصال بمكتب أمين المظالم حول نفس المسألة؛ وبالمثل فإن شخصاً ما قد يتصل بمكتب أمين المظالم بشأن عدة مسائل غير مترابطة. وسعيًا إلى اتباع أسلوب متسق في مقارنة عمل أمناء المظالم، وضعت فرقة العمل المعنية بفئات قواعد البيانات التابعة للرابطة الدولية لأمناء المظالم نظاماً يصنّف المسائل ضمن تسع فئات موحدة من التقارير^(٣١).

٩٦ - والمسائل التي يمكن الإبلاغ عنها هي المسائل التي تتطلب مهارات أو دراية متخصصة لدى أمين المظالم وليس مجرد طلب معلومات. ويندرج تحت كل فئة من هذه الفئات التسع

(٣١) فئات الإبلاغ الموحدة التي حدّتها الرابطة الدولية لأمناء المظالم هي (١) التعويضات والاستحقاقات؛ (٢) العلاقات التقييمية؛ (٣) العلاقات مع الأقران والزلاء؛ (٤) التقدّم والتطوير الوظيفيان؛ (٥) المسائل القانونية والتنظيمية والمالية ومسائل الامتثال؛ (٦) السلامة والصحة والبيئة المادية؛ (٧) الخدمات/المسائل الإدارية؛ (٨) المسائل التنظيمية والاستراتيجية والمتصلة بالبعثات؛ (٩) القيم والأخلاقيات والمعايير. متاحة في www.ombudsassociation.org/IOA_Main/media/SiteFiles/UTFRC-Desk-Reference-v2.pdf.

فئات فرعية لتيسير التصنيف. ووضعت شبكة أمناء المظالم والوسطاء نظاماً مماثلاً لتصنيف فئات القضايا وفئاتها الفرعية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ويُستخدم هذا النظام لتسجيل المسائل لأغراض تقديم التقارير. ويقدم معظم أمناء المظالم الممارسين إحصاءات عن عدد القضايا، وهو غالباً نفس عدد الزائرين الذين يتم التعامل معهم؛ ويقدم بعضهم أيضاً تفاصيل عن عدد القضايا بالرغم من أن معظمهم لا يكشف إلا عن نسبة المسائل التي يتعامل معها في إطار كل فئة من فئات الإبلاغ. وفي عام ٢٠١٤، بلغ متوسط عدد المسائل المطروحة من الزائر الواحد إلى مكتب أمين مظالم الأمانة العامة للأمم المتحدة ١,٨٩ مسألة، و١,٥٩ مسألة في الصناديق والبرامج، ١,٦٣ مسائل في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ٢,٠٦ مسألة في برنامج الأغذية العالمي، ٢,٥ مسائل في منظمة العمل الدولية، و٢,٢٧ مسألة في منظمة الصحة العالمية، و٢,٢٩ مسألة في المنظمة العالمية للملكية الفكرية.

٩٧- ومن المفيد تصنيف المسائل والقضايا لتحديد المسائل البنيوية. واستأثرت المسائل المتصلة بفئتي "الوظائف والحياة الوظيفية" و"العلاقات التقييمية والعلاقات بين الأفراد" معاً بأكثر من نصف مجموع عدد المسائل في عام ٢٠١٤ في الأمانة العامة للأمم المتحدة والصناديق والبرامج ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ويتفق هذا النمط مع السنوات السابقة^(٣٢). وتتفق إحصاءات عام ٢٠١٤ في منظمة الصحة العالمية مع السنوات السابقة، وتشير إلى أن أكثر من ٥٠ في المائة من المسائل التي أثّرت مع أمين المظالم كانت متصلة بفئة "العلاقات التقييمية" ويليها "التقدم والتطوير الوظيفيان"، و"المسائل التنظيمية والاستراتيجية والمتصلة بالبعثات"، و"العلاقات مع الأقران والزملاء"^(٣٣). وفي برنامج الأغذية العالمي، اندرجت نسبة ٨٣ في المائة من المسائل التي عُرضت على أمين المظالم في عام ٢٠١٤ ضمن ثلاث فئات: "العلاقات التقييمية بين الرؤساء والمرؤوسين"، و"التقدم والتطوير الوظيفيان"، و"المسائل التنظيمية والاستراتيجية والمتصلة بالبعثات"^(٣٤).

٩٨- ويتضح مما سبق أن تصنيف المسائل شائع في منظومة الأمم المتحدة. غير أن الإحصاءات تخزن في قواعد بيانات مختلفة. ويسجل كل مكتب بياناته في النظام الإلكتروني الخاص به ويحصل على الإحصاءات عند اللزوم. ولا تستخدم نفس المنصة الإلكترونية سوى الدعامات الثلاث التي يتألف منها مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، بالرغم من أن تصنيف المسائل والقضايا يستند إلى مجموعة مشتركة من الفئات، لا توجد أي خطوط توجيهية مكتوبة بشأن ما يشكل قضية والطريقة التي ينبغي أن تدار بها القضايا. وشملت خطة العمل الاستراتيجية لمكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في

(٣٢) انظر الوثيقة A/70/151، الفقرة ١٦.

(٣٣) انظر "Towards a more respectful workplace" (نحو مكان عمل أجدر بالاحترام)، تقرير أمين مظالم منظمة الصحة العالمية/برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز/الوكالة الدولية لبحوث السرطان/المركز الدولي للحساب الإلكتروني (١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤)، الصفحة ٦.

(٣٤) انظر مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في برنامج الأغذية العالمي، التقرير السنوي لعام ٢٠١٤.

الأمم المتحدة للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ وضع دليل لمعالجة القضايا بغرض توفير سياسات وتوجيهات بشأن جميع جوانب معالجة القضايا وإدارتها، ومع ذلك أرجئ إعداد الدليل.

٩٩- ويمكن أن يجيب ذلك الدليل على الأسئلة المتصلة بالمدة المقبولة للردّ على استفسارات الزائرين، ومعايير فتح القضية وإغلاقها، والإجراءات الواجب اتباعها أثناء إدارة القضية، ومدة استبقاء المذكرات غير الرسمية وحفظها أو التخلص منها، وما إلى ذلك. ومن رأي المفتش أن ذلك الدليل سيفيد كثيراً أمناء المظالم الممارسين في منظومة الأمم المتحدة في الوصول بعملهم إلى المستوى الاحترافي، دون الإخلال بمبدأ الصبغة غير الرسمية لوظيفتهم. وبالإضافة إلى ذلك، ستكون الذاكرة المؤسسية التي سيجري إنشاؤها مفيدة لأمناء المظالم في المستقبل، لا سيما أمناء المظالم الذين يضطربون بواجباتهم في منظمات صغيرة دون أي دعم؛ وسوف تحصل مكاتب أمناء المظالم التي تعتمد على هيكل أكبر على دعم بشأن اتساق عملياتها.

١٠٠- ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يعزز فعالية خدمات أمين المظالم وكفاءتها في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وكذلك التنسيق والتعاون بين أمناء المظالم الممارسين في كل منها.

التوصية ٤

ينبغي أن يطلب الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة من مكاتب أمناء المظالم أن تدرج في برامج عملها وضع دليل لإدارة القضايا ولالتماس التعاون مع أمناء المظالم الآخرين في منظومة الأمم المتحدة بغرض تحقيق مستوى معيّن من التنسيق على نطاق المنظومة.

واو- المسائل البنيوية

١٠١- يستند أمين المظالم إلى القضايا الفردية في تصنيف المسائل المطروحة إلى واحدة من تسع فئات تسمح بتحديد المسائل البنيوية. ويمثل تحديد الاتجاهات والأسباب الجذرية للمسائل مهمة هامة لأمين المظالم ويمكن أن تحدث تغييراً على صعيد السياسات أو اللوائح التنظيمية، والحد من النزاع في المنظمة، وتحسين الأداء العام للموظفين والإدارة. وحيث إن أصحاب المصلحة الآخرين يمارسون وظائف مماثلة في نطاق الواجبات المنوطة بهم، مثل إدارة الموارد البشرية ومجالس الموظفين ومكتب الأخلاقيات وخدمات التحقيق، فإن التفاعل وتبادل الآراء بين كل أصحاب المصلحة مفيد ومستصوب. وبالرغم من أن نتائج أمين المظالم يمكن أن تكشف عن معلومات جديدة، فإنها قد تؤكد بصورة مستقلة المسائل القائمة وتطرح اعتبارات هامة أمام الإدارة العليا لترتيب أولويات إجراءاتها.

١٠٢- وتطوّرت وظيفة أمين مظالم المنظمة من إدارة القضايا وتحديد المسائل البنيوية ليصبح أمين المظالم عاملاً من عوامل التغيير يساهم في تحسين ممارسات الإدارة. وتتضمن بالفعل معظم

الاختصاصات اشتراطات واضحة تقضي بالإبلاغ عن المسائل البنوية المحددة (انظر الفصل الثالث). ويرى المفتش أن من المهم للمنظمات التي لا ينطبق عليها ذلك (مثل منظمة الطيران المدني الدولي، والأمانة العامة للأمم المتحدة، ومنظمة الصحة العالمية) أن تُجري تحديثاً وافياً لاختصاصات أمين المظالم. وبصرف النظر عن المتطلبات التي تتضمنها الاختصاصات، ينشر أمين المظالم في العادة المسائل البنوية المحددة في تقاريره السنوية (مثل منظمة العمل الدولية، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية) أو في مذكرات سرية منفصلة موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين (مثل الصناديق والبرامج). ولا يقدم أمين مظالم منظمة الطيران المدني الدولي أو منظمة الأغذية والزراعة تقارير عن المسائل البنوية.

١٠٣ - ولاحظ الاستعراض أن معظم مكاتب أمناء المظالم تعاني نقصاً في الموظفين وتنوء بأعباء إدارة القضايا الفردية التي لا تترك لها من الوقت ما يكفي للتعامل مع المسائل البنوية. وبالإضافة إلى ذلك، لا تتلقى مكاتب أمناء المظالم تشجيعاً كبيراً من إدارة الموارد البشرية ومجالس الموظفين التي غالباً ما تنظر إلى ذلك الجانب من أنشطة أمين المظالم باعتباره منافساً لها وتعدّياً على اختصاصاتها. ويتوقع من الناحية الأخرى أن يوصي أمين المظالم بحلول للمسائل العامة التي يتم تحديدها. وبينما يرى المفتش أن بإمكان أمين المظالم في بعض الأحيان أن يطرح توصيات قيمة فإنه يرى أن من غير المعقول اشتراط ذلك فعلياً على أمين المظالم الذي يعمل خارج إطار إدارة المنظمة.

١٠٤ - وفيما يتعلّق بالقيمة المضافة لعمل أمين المظالم في تحديد المسائل البنوية، ترى الإدارة في معظم المنظمات أن عمل أمين المظالم قناة مستقلة مفيدة تؤكّد من خلالها نتائجها. ومع ذلك، تقلد أمناء المظالم الممارسين في بعض الأحيان دوراً رائداً في لفت انتباه الإدارة إلى مسائل غير معروفة. غير أن المسائل البنوية المحددة في تقرير أمين المظالم قلما تُدرج في جدول أعمال اجتماعات لجان الإدارة العليا، أو قلما يوجه ردّ رسمي إلى أمين المظالم بشأن عمله. وأبلغ المفتش أن الإدارة تعالج بعض المسائل من خلال قنوات غير رسمية. ولئن كان المفتش يوافق على أهمية الاتصالات غير الرسمية فإنه يرى أن عدم معالجة المسائل البنوية في سياق رسمي يفوّت على الإدارة فرصة متابعتها، كما يفوّت فرصة تعزيز صورة مكتب أمين المظالم وفائدته.

١٠٥ - وبينما لا يمكن معالجة كل المسائل البنوية المحددة دفعة واحدة، ويلزم ترتيب أولوياتها، تبقى بعض المسائل البنوية الملحة دون حسم لعدة أسباب تشمل عدم الاهتمام الكافي من جانب الرؤساء التنفيذيين، أو الحاجة إلى موارد إضافية لا تمتلكها المنظمة لحسم المسألة، أو تضارب المصالح بين وحدات المنظمة. وفي رأي المفتش أن أمين المظالم ينبغي أن يكون قادراً على الاتصال بالهيئة التشريعية في المنظمة. وينبغي إبلاغ الدول الأعضاء بالمسائل البنوية، لا سيما المسائل البنوية التي تُترك مراراً دون حلّ ويمكن أن تؤثر على كفاءة عمل المنظمة. وبهذه الطريقة يمكن للدول الأعضاء، في حال تضارب الأولويات أو قلة الموارد، أن توضّح شواغلها وأولوياتها الرئيسية.

١٠٦- وأمين مظالم الأمانة العامة للأمم المتحدة هو أمين المظالم الوحيد في الأمم المتحدة الذي يمكنه الاتصال بالهيئة التشريعية من خلال التقارير السنوية المقدمة من الأمين العام إلى الجمعية العامة التي توضح فيها المسائل البنوية التي يحددها أمين المظالم وردّ الإدارة عليها في إطار بند جدول الأعمال المتعلق بإقامة العدل. وبالرغم من إمكانية تحسين فحوى ردّ الإدارة وترتيب أولوياته، يرى المفتش أن ذلك يمثل ممارسة سليمة، ويوصي بالأخذ بها في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى. وذكرت بعض المنظمات أنها بحثت بالفعل إمكانية عرض تقارير أمين المظالم على الهيئة التشريعية، ولكن ذلك لاقى معارضة من الرؤساء التنفيذيين أو حال دونه ازدهار جدول أعمال الهيئة التشريعية. ولم تنتهج أي منظمة أخرى هذه الممارسة حتى الآن.

١٠٧- ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يعزز الشفافية والمساءلة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٥

ينبغي أن تتيح الهيئات التشريعية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لأمين المظالم إبلاغها بانتظام بالمسائل التي يتم تحديدها.

زاي- الوساطة

١٠٨- كثير من أمناء المظالم الممارسين وسطاء مُدرَّبون ويستخدمون في كثير من الأحيان مهارات الوساطة وتقنياتها كنهج لتسوية النزاع. وهناك طريقتان للشروع في الوساطة: يمكن لطرف واحد من الأطراف المعنية أو جميعها أو أمين المظالم اقتراح الوساطة؛ ويمكن للجزء الرسمي من نظام إقامة العدل، بعد موافقة الأطراف، أن يحيل مسألة إلى الوساطة. ويتعدّد في المقام الأول تحديد الإحصاءات المتعلقة بحالات الوساطة، إذ من الصعب التمييز بين النقطة التي ينتهي عندها التشاور أو دبلوماسية الوسيط المتنقل أو التقنيات الأخرى والنقطة التي تبدأ عندها الوساطة.

١٠٩- والإحصاءات المبلغ عنها رسمياً بشأن الوساطة منخفضة، فقد بلغ عدد حالات الوساطة ٧ في برنامج الأغذية العالمي، و ٥ في عام ٢٠١٣؛ وأُجريت في منظمة الصحة العالمية ٨ في عام ٢٠١٤ و ١١ في عام ٢٠١٣؛ وفي المنظمة العالمية للملكية الفكرية ٧ في عام ٢٠١٣ و ٩ في عام ٢٠١٢. ولم تقدّم شعبة الوساطة التابعة لمكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، وهي شعبة أنشئت بموجب قرار الجمعية العامة ٢٢٨/٦٢، سوى ٦٤ حالة وساطة في عام ٢٠١٤ (٥٧ في الأمانة العامة للأمم المتحدة، و ٧ في الصناديق والبرامج ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) و ٧٣ في عام ٢٠١٣ (٦٣ في الأمانة العامة للأمم المتحدة، و ١٠ في الصناديق والبرامج). ويزداد عدد حالات الوساطة بمرور الوقت في مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة (من ٢٢ في عام ٢٠٠٩ إلى ٦٤ في عام ٢٠١٤)^(٣٥).

(٣٥) انظر التقارير السنوية الصادرة لأمناء المظالم المعنيين.

١١٠- وتساءل الاستعراض عن متوسط تكلفة كل قضية في نظام العدل الرسمي لمقارنتها بالتكلفة في النظام غير الرسمي. وامتنع بعض من أُجريت مقابلات معهم عن تقديم معلومات، وأشاروا إلى أن التكلفة تتوقف على مدى تعقّد القضية ومدتها، والحكم النهائي واعتبارات أخرى؛ وأعطى آخرون أرقاماً تتراوح بين ٢٠.٠٠٠ و ٣٠.٠٠٠ دولار أمريكي، بل وأعلى من ذلك. ويتراوح متوسط تكلفة القضية في مكاتب أمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بين ٢.٠٠٠ و ٤.٠٠٠ دولار أمريكي^(٣٦). وبغض النظر عن التكلفة، ذكر جميع من أُجريت مقابلات معهم أنهم يوافقون على أن التسوية المبكرة للنزاع هي الأكثر فعالية من حيث التكلفة.

١١١- وتبيّن للمفتش أن الأسباب الرئيسية وراء عدم شيوع استخدام الوساطة ترجع إلى عدم الإلمام بفوائد الوساطة، وعقلية معالجة النزاع في المنظمات، وبطء وتيرة عملية تسوية النزاع، مع قُصر حفظ ماء الوجه وحرص الأطراف على التماس العدل وليس التوصل إلى حلّ وسط. وبالإضافة إلى ذلك، بالرغم من أن المنظمات تفضّل الحلول غير الرسمية الأقل تكلفة فإن القواعد واللوائح القائمة في معظم المنظمات تفتقر إلى المرونة وتحويل دون نجاح التسويات. ولا يتمتع المديرون بسلطة الاتفاق على مبلغ التسوية، كما لا يمكن تنفيذ التسوية دون التزام، وهو ما يحدّد بدوره على أساس قرار قانوني من نظام العدل الرسمي. ولذلك فإن النظم الحالية لإقامة العدل تعرقل التسوية الناجحة والسريعة المحتملة للنزاع وتطيل أمدتها. ويقترح المفتش على الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة تهيئة بيئة مواتية أكثر في نظام الميزنة أو النظام المالي لجعل استخدام الوساطة أكثر جاذبية في الحالات التي تكون فيها المزايا المالية للوساطة واضحة بالاستناد إلى الخبرة السابقة أو أفضل النتائج المحتملة التي يمكن أن تسفر عنها إجراءات إقامة العدل الرسمية.

حاء- بناء ثقافة لمنع النزاعات

١١٢- يمثّل بناء ثقافة لمنع النزاع مسؤولية مشتركة تقع على عاتق الإدارة والموظفين الذين ينبغي أن يكون من الواضح لديهم أنه بالرغم من أن حدوث نزاعات أمر طبيعي في مكان العمل، ينبغي أن تُدرك كل العناصر الفاعلة أن من المستصوب تسوية النزاع مبكراً من خلال استخدام الأدوات المناسبة. وينبغي لمختلف المؤسسات المنشأة في مكان العمل بغرض بناء ثقافة لمنع النزاع أن تعمل معاً وأن يراعي كل منها في الوقت نفسه المتطلبات التشغيلية المختلفة للآخر. وبالإضافة إلى ذلك، من الأهمية الحاسمة أن يكون لدى الإدارة العليا التزام بتشجيع وتعزيز استخدام آليات تسوية النزاعات بالوسائل غير الرسمية باستمرار.

١١٣- وتشير بعض اختصاصات أمناء مظالم المنظمات صراحة إلى المهام المذكورة أعلاه، ويؤدي كل أمناء المظالم الممارسين تقريباً في منظومة الأمم المتحدة تلك المهام بطبيعة الحال من

(٣٦) استُخدمت حسابات أولية لمجموع الميزانية للفترة من عام ٢٠١٢ حتى عام ٢٠١٣ (عدد القضايا في كل سنة) مع مراعاة عدم نجاح حسم كل القضايا من خلال النظام غير الرسمي.

خلال ما يضطلعون به من أنشطة للتوعية. من ذلك على سبيل المثال أن أمين مظالم الأمانة العامة للأمم المتحدة يعمل في تعاون وثيق مع قسم التعلم والتطوير في مكتب إدارة الموارد البشرية لزيادة التركيز على التدريب الذي يدعم تنمية مهارات إدارة النزاع. ويصمّم أيضاً مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة أنشطته في مجال التوعية بحيث تناسب جمهوراً بعينه، بما يشمل كبار المديرين، ورؤساء الأقسام، وموظفي عمليات حفظ السلام، والموظفين الجدد. واستحدث فرع الموارد البشرية/المواهب في منظمة العمل الدولية وحدة نموذجية للتدريب على معالجة ديناميات النزاع، ويوجد لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين برنامج مستمر لإدارة النزاع، وتقدّم تدريباً على مهارات الوساطة. ويقدم أمين مظالم صناديق الأمم المتحدة وبرامجها عروضاً حول التوعية بالنزاع وأسبابه الجذرية.

طاء - نشاط الإبلاغ

١١٤ - تحدّد اختصاصات أمين المظالم عموماً تبعيته الإدارية، ويقدم أمين المظالم في معظم الحالات تقاريره سنوياً إلى الرئيس التنفيذي للمنظمة. ويتاح التقرير أيضاً للموظفين من خلال الشبكة الداخلية لأمين المظالم أو من خلال صفحته الإلكترونية على شبكة الإنترنت، أو يقوم الرئيس التنفيذي للمنظمة في بعض الأحيان بتعميم تقرير أمين المظالم على الموظفين. ومن المهم التشديد على أنه ينبغي عدم المساومة على تقارير أمين المظالم أو تعديلها من جانب الإدارة العليا.

١١٥ - ويكشف تحليل محتوى التقارير السنوية لأمناء المظالم عن أنها تتضمن لمحة شاملة عن عدد الزائرين وأنواعهم؛ وتستعرض أنواع المسائل المعروضة على أمناء المظالم باستخدام فئات الإبلاغ الموحدة؛ وتتضمن في العادة معلومات عن المسائل البنوية المحددة، بل وتتضمن بعضها توصيات موجهة إلى الإدارة العليا لاتخاذ إجراءات بشأنها؛ وتعرض معلومات عن أنشطة وجهود تعزيز ثقافة منع النزاع في المنظمة.

١١٦ - ويستخدم التقرير السنوي لأمين المظالم في بعض المنظمات (منظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية) كأداة اتصال لتقديم معلومات إلى الموظفين عن مبادئ العمل الأساسية ووظائف مكتب أمين المظالم. وبينما لا يمكن اعتبار هذه الممارسة إبلاغاً عن أنشطة أمين المظالم فإنها يمكن أن تسهم في تثقيف الموظفين بمهام أمين المظالم بهدف تحجّب إثارة توقّعات غير واقعية في المستقبل بشأن وظيفة أمين المظالم.

١١٧ - ويشكّل الإبلاغ عن المسائل البنوية جانباً هاماً في عمل أمين المظالم (انظر القسم و١٠ من الفصل الرابع). ومن الممارسات السليمة نشر ردود الإدارة على المسائل البنوية؛ وينبغي أن تصل تلك الردود ليس فقط إلى الموظفين، بل وكذلك إلى الهيئات التشريعية. ويرى المفتش أن ذلك الإبلاغ مفيد، لا سيما في الحالات التي لا تلقى فيها مسألة عامة معالجة سليمة من جانب الإدارة بالرغم من تحديدها مراراً كمشكلة (انظر التوصية ٥).

ياء - تدريب أمناء المظالم

١١٨ - يمكن توفير تطوير مهني وتثقيف مستمر لأمين المظالم أساساً من خلال الرابطة الدولية لأمناء المظالم والمؤسسات والمنظمات الأخرى التي تقدّم دورات متصلة بأمانة المظالم والوساطة^(٣٧). ويمكن تمويل تدريب أمين المظالم أو موظفي مكتبه جزئياً من الأموال العادية المخصصة لتطوير قدرات الموظفين وجزئياً من ميزانية المكتب. ولذلك من الصعب الجزم بحجم الميزانية الإجمالية المتاحة للتدريب. غير أن الأموال المخصصة للتدريب في ميزانيات مكاتب أمناء المظالم لا تُذكر، ويتعدّر التنبؤ بإمكانية الحصول على أموال إضافية من الميزانية المركزية المخصصة لتطوير قدرات الموظفين في المنظمة.

١١٩ - وينبغي لأمين المظالم الجديد، كي يتعرّف على المنظمة، أن يشارك في التدريب التعريفي الذي يقُدّم إلى المديرين الجدد، ويلزم إجراء تطوير مهني مستمر على غرار الوظائف الفنية الأخرى في المنظمة. وينبغي استخدام إمكانات التدريب المتاحة من الرابطة الدولية لأمناء المظالم، وشبكة أمناء المظالم والوسطاء، وغيرهما من الشبكات المهنية لضمان التدريب المستمر والتطوير الوظيفي لأمناء المظالم، وينبغي أن تشمل خطة عمل مكتب أمين المظالم خطة لتنمية قدرات أمين المظالم وموظفي مكتبه وتدريبهم.

١٢٠ - وأنشأت الرابطة الدولية لأمناء المظالم في عام ٢٠٠٩ مجلس اعتماد أمناء المظالم الممارسين بغرض إصدار شهادات اعتماد لأمناء المظالم الممارسين المعتمدين في المنظمات^(٣٨). ولا تشكّل شهادة الاعتماد شرطاً للأهلية في عملية اختيار أمين المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ولا يوجد في منظومة الأمم المتحدة سوى عدد قليل للغاية من أمناء المظالم الممارسين المعتمدين. ويرى المفتش أن إصدار شهادات الاعتماد مطمح إيجابي ينبغي أن يُدرج في برنامج التطوير الوظيفي والتدريب لأمناء المظالم.

١٢١ - ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يعزّز فعالية خدمات أمين المظالم وكفاءتها.

التوصية ٦

ينبغي أن يطلب الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة من أمناء المظالم إدراج التدريب المستمر والاعتماد لأمناء المظالم الممارسين في خطط العمل الاستراتيجية الخاصة بمكاتبهم.

(٣٧) تشمل على سبيل المثال العديد من الجامعات والكليات والمعاهد، والمفوضية الأوروبية، ورابطة فضّ الصراعات.

(٣٨) انظر www.ombudsassociation.org/Certification.aspx.

كاف - المساءلة وتقييم أداء أمين المظالم

١٢٢ - التبعة الإدارية لأمين المظالم محدّدة بوضوح، فهو مسؤول في العادة أمام (نائب) الرئيس التنفيذي للمنظمة. ويشمل عمل أمين المظالم التعامل مع أمور ذات طابع سري، وتراعي المنظمات ذلك؛ ولم يصل إلى علم المفتش حدوث أي حالات لم يتمكّن فيها أمين المظالم من أداء واجباته بسبب عدم فهم الإدارة مبدأ السرية.

١٢٣ - ومن الناحية الأخرى، هناك بعض الغموض بشأن مساءلة أمين المظالم وتقييم عمله. وتنصّ بعض الاختصاصات (مثل اختصاصات أمين مظالم صناديق الأمم المتحدة وبرامجها وأمين مظالم برنامج الأغذية العالمي) بما لا يدع مجالاً للشك على أن أمين المظالم لا يخضع لتقييم رسمي للأداء، بينما تطبّق منظمات أخرى، على النقيض مما سبق، نظام تقييم الأداء المعتاد على عمل أمين المظالم (مثل مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين - منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية).

١٢٤ - ومن الصعب تبرير الغياب التام للتقييم، خاصة في ضوء تمديد وتحديد الترتيبات التعاقدية والتعيينات؛ ومع ذلك لا توجد أي معايير تستند إليها تلك القرارات. ولئن كان الغرض من تقييم الأداء هو التحفيز والتشجيع والإلهام والتعقيب، من شأن إخضاع أمين المظالم لعملية التقييم العادي للأداء التي تُطبّق على الموظفين أن تُغفل تماماً الطابع المحدّد للوظيفة ويمكن أن تقوّض استقلالية أمين المظالم وتعرّضه للأعمال الانتقامية.

١٢٥ - وينبغي الاستناد في مساءلة أمين المظالم وتقييم عمله إلى عملية تشاركية تضم الإدارة والموظفين. ويمكن لتلك العملية المتوازنة أن تكفل المساءلة بالفعل وتوفّر في الوقت نفسه ضمانات وتأكيدات تسمح لأمين المظالم بالحفاظ على استقلاليته وعدم خشية التعرّض لأعمال انتقامية.

١٢٦ - ومن الحلول الممكنة ما يطبّقه مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، إذ يوقّع أمين المظالم والأمين العام اتفاقاً يتعهد فيه أمين المظالم بتحقيق الأهداف المحدّدة في خطة العمل الاستراتيجية للمكتب، ويكون مساءلاً أمام الأمين العام. ويكفل أمين المظالم بدوره إدراج تلك الأهداف في خطط عمل موظفي المكتب وتقييمات أدائهم على مستوياتهم كافة. والعنصر الغائب في هذا النظام هو مشاركة الموظفين في تقييم عمل أمين المظالم. ولذلك يرى المفتش أنه لا بد من تعديل ذلك. وبالنظر إلى أن الاتفاق مع أمين المظالم لم يبدأ العمل به إلا في عام ٢٠١٣ فإن الخبرة ما زالت غير كافية لتقييمه. ويرى المفتش أنها مسألة هامة في حد ذاتها، وكذلك لأن بعض المنظمات أشارت إلى أنها تنظر في إدخال نظام مماثل لتقييم عمل أمناء المظالم العاملين لديها.

١٢٧- ويحبذ المفتش مشاركة جميع أصحاب المصلحة في تقييم عمل أمين المظالم. ويمكن الاستعانة في هذه العملية المشتركة بين الإدارة ورابطات الموظفين بنتائج استعراض من النظراء الخارجيين. وينبغي أن يستند التقييم إلى مدى إنجاز المهام المحددة في خطة عمل المكتب؛ والوفاء بالتزامات الإبلاغ أمام الإدارة والموظفين؛ ونتائج الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين فيما يتصل بتوعية الموظفين بخدمات أمين المظالم؛ ونتائج استقصاءات رضا العملاء.

١٢٨- ويمكن لأمناء المظالم في المكاتب الكبيرة التي تتألف من عدة موظفين أن تجري تقييمات لأداء موظفي المكتب، بما يشمل أمناء المظالم الممارسين الإقليميين. وبالرغم من أن أمين المظالم مؤسسة مستقلة وليس مديراً تقليدياً، ينبغي أن يتشاور مع سائر أصحاب المصلحة بشأن أداء موظفي مكتبه، حيثما أمكن.

١٢٩- ومن شأن تنفيذ هذه التوصية أن يعزز الشفافية والمساءلة في خدمات أمين المظالم.

التوصية ٧

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة إنشاء نظام للمساءلة ولتقييم خدمات أمين المظالم وإدراج الأحكام ذات الصلة في اختصاصات أمين المظالم. وينبغي أن تشكل المتطلبات المحددة لوظيفة أمين المظالم جزءاً من النظام والأحكام عن طريق جعل المساءلة وعملية التقييم شاملة وقائمة على مشاركة أصحاب المصلحة كافة.

خامساً- رضا العملاء عن خدمات أمين المظالم

ألف- الاستقصاءات التي تجريها مكاتب أمناء المظالم

١٣٠- لم تكن النسبة الضئيلة من الزائرين إلى مكاتب أمناء المظالم (٥ في المائة تقريباً من مجموع عدد الموظفين) مبرراً لإجراء استقصاء محدد من وحدة التفتيش المشتركة لرضا العملاء عن خدمات أمين المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ولدواعي السرية، لم تتمكن الوحدة من الاطلاع على عناوين زائري مكاتب أمناء المظالم، ولذلك تسنى فقط تقييم رضا العملاء بطرق غير مباشرة، مثل المعلومات المتفرقة المستمدة من المقابلات التي أجريت مع إدارة الموارد البشرية وممثلي مجالس الموظفين وكذلك من استقصاءات رضا العملاء التي أجرتها مكاتب أمناء المظالم في بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وأجريت استقصاءات لرضا العملاء الذي زاروا مكاتب أمناء المظالم في الأمانة العامة للأمم المتحدة، وصناديق الأمم المتحدة وبرامجها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة اليونيسيف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة)، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين - منظمة الصحة للبلدان الأمريكية.

١٣١- ولم تقدم إثباتات مستندية لاستقصاء كل الموظفين من أجل الوقوف على التصور العام ومدى المعرفة بدور أمين المظالم ووظيفته إلا من المنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين - منظمة الصحة للبلدان الأمريكية. وأجرى مكتب أمين المظالم في برنامج الأغذية العالمي استقصاءً تمهيدياً شمل موظفي البرنامج لتحديد جوانب القوة الرئيسية في مكتب أمين المظالم، والمسائل الرئيسية التي ينبغي أن يعالجها، وما يواجهه موظفو البرنامج من صعوبات يمكن لأمين المظالم معالجتها. ويرى المفتش أن هذا الإجراء الأخير يشكل ممارسة سليمة يمكن أن تكون مفيدة لسائر كيانات الأمم المتحدة التي لديها وظيفة أمين مظالم.

١٣٢- وأبلغ المفتش أيضاً بأن مكاتب أمناء المظالم أجرت أنواعاً أخرى من الاستقصاءات، بما فيها استقصاء لموظفي صناديق الأمم المتحدة وبرامجها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة اليونيسيف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة) بشأن التقرير السنوي لأمين المظالم، واستقصاء للوقوف على ردود الأفعال بشأن حلقات العمل التي نظّمها مكتب أمين المظالم في برنامج الأغذية العالمي حول تسوية النزاعات، واستقصاء لموظفي مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين - منظمة الصحة للبلدان الأمريكية بشأن العروض المقدمة من مكتب أمين المظالم.

١٣٣- وإمكانية مقارنة رضا العملاء عن خدمات أمين المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة محدودة. ونظراً لاختلاف أنواع الاستقصاءات ونطاقاتها ومحتواها وتوقيتاتها، تعدّ تحديد بيانات قابلة للمقارنة بشأن رضا العملاء. ولم يكن ممكناً التعامل مع البيانات الواردة أدناه باعتبارها تعطي صورة كاملة أو عامة، وإن كانت تمثل مؤشراً هاماً لاتجاهات الرضا العام بين زائري مكاتب أمناء المظالم.

باء- نتائج الاستقصاءات في ٢٠١٣ و ٢٠١٤^(٣٩)

الكيان (سنة الاستقصاء)	الحيادية وعدم التحيز	السرية	الاستقلالية	العملية (السرية، والاستقلالية، وعدم التحيز)		جودة الخدمات المقدمة (المدة الزمنية)		الرضا العام والثقة في مؤسسات أمنة المظالم	
				أمن المظالم تعامل مع المسألة في الوقت المناسب	الوقت الكافي لمناقشة الشواغل	أمن المظالم ساعد العميل على الشعور بالارتياح في مناقشة شواغله	أمن المظالم ساعد على تحديد خيارات معالجة الشواغل	الاستوى العام للرضا عن الخدمات المقدمة من أمين المظالم	الاستعداد لإحالة التماس إلى مكتب أمين المظالم
الأمم المتحدة (٢٠١٤) ^(٤٠) و ٢٠١٣ ^(٤١)	٨٦٪ (٢٠١٤)	٧٤٪ (٢٠١٣)	-	٧٢٪ ^(٤٢) (٢٠١٣)	-	٧٧٪ (٢٠١٣)	٨٢٪ (٢٠١٤)	٧٣٪ (٢٠١٤)	٧٧٪ (٢٠١٤)
صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ^(٤٣) (٢٠١٢)	٦١٪	٧٦٪	-	٧٩٪	-	٦٤٪	-	٥٧٪	٧٤٪
برنامج الأغذية العالمي (٢٠١٣) ^(٤٤)	٩٠,٣٪	٩٥,٤٪	٧٩,٣٪	٩٤٪	٩٦,٧٪	٩٥,٤٪	٨٢,٤٪	٨٤٪	٨٦,٢٪
المنظمة العالمية للملكية الفكرية (٢٠١٢ و ٢٠١١) ^(٤٥)	٩٣٪ (٢٠١٢)	١٠٠٪ (٢٠١٢)	-	٩٣٪ (٢٠١٢)	٩٥٪ (٢٠١٢)	٩٣٪ (٢٠١٢)	٨٠٪ (٢٠١٢)	٧٦٪ (٢٠١٢)	٧٨٪ (٢٠١٢)
منظمة الصحة للبلدان الأمريكية (مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين) (٢٠١٤) ^(٤٦)	٩٠٪ (٢٠١١)	٩٨٪ (٢٠١١)	-	٩٢٪ (٢٠١١)	٩٤٪ (٢٠١١)	٩٢٪ (٢٠١١)	٨١٪ (٢٠١١)	٧٥٪ (٢٠١١)	٧٩٪ (٢٠١١)
منظمة الصحة للبلدان الأمريكية (مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين) (٢٠١٤) ^(٤٧)	٧٢,٦٪	٦٩,٩٪	٦٦,٤٪	-	-	-	٦٢,٧٪	-	٧٢٪

(٣٩) تعبر معدلات الاستجابة في الأمانة العامة للأمم المتحدة وبرنامج الأغذية العالمي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية عن استجابات الزائرين الذين استخدموا مباشرة خدمات مكتب أمين المظالم؛ وفيما يتعلق بمنظمة الصحة للبلدان الأمريكية، تعبر معدلات الاستجابة عن آراء كل الموظفين بغض النظر عما إذا كانوا استخدموا خدمات مكتب أمين المظالم.

(٤٠) دراسة استقصائية لردود فعل زائري مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة (١ كانون الثاني/يناير - ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٤).

(٤١) دراسة استقصائية استطلاعية لردود فعل زائري مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة (حزيران/يونيه ٢٠١٣).

(٤٢) أجريت أول مقابلة أو محادثة في غضون ١٥ يوماً.

(٤٣) نتائج الاستقصاء المقدمة من مكتب أمين مظالم صناديق الأمم المتحدة وبرامجها (أجري الاستقصاء في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(٤٤) جدول إكسل من برنامج الأغذية العالمي يتضمن نتائج استقصاء رضا العملاء لعام ٢٠١٣.

(٤٥) مكتب أمين مظالم المنظمة العالمية للملكية الفكرية، ملخص، استقصاء ردود أفعال الزائرين لعام ٢٠١٢ (أجري الاستقصاء في آذار/مارس ٢٠١٣).

(٤٦) المرجع نفسه، ملخص، استقصاء ردود أفعال الزائرين لعام ٢٠١١ (أجري الاستقصاء في آذار/مارس ٢٠١٢).

(٤٧) منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، مكتب أمين المظالم، المسح التقييمي لعام ٢٠١٤، ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٤.

١٣٤ - العملية: في أربعة من الكيانات (الأمانة العامة للأمم المتحدة، وصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية) التي عبر فيها زائرو مكاتب أمناء المظالم عن ردود أفعالهم مباشرة، قدّم ما لا يقل عن ثلاثة أرباع الزائرين (ما يتراوح بين ٧٤ و ١٠٠ في المائة) ردوداً إيجابية تدل على ثقتهم في حيادية مكتب أمين المظالم وعدم تحيزه، وسريته، واستقلاليته. وانخفضت معدلات الاستجابة كثيراً (تراوحت بين ٦٦ و ٧٢ في المائة) في مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين - منظمة الصحة للبلدان الأمريكية حيث أُجري الاستقصاء بين كل القوة العاملة ولم يقتصر على زائري مكتب أمين المظالم.

١٣٥ - جودة الخدمات المقدّمة: أعرب أكثر من ٩ من بين ١٠ من زائري مكتب أمين المظالم في برنامج الأغذية العالمي ومكتب أمين المظالم في المنظمة العالمية للملكية الفكرية عن ارتياحهم لقدرة أمين المظالم على التعامل مع المسائل في الوقت المناسب وتوفير الوقت الكافي لمناقشة المسائل المثيرة للقلق. وانخفضت مستويات الرضا كثيراً في الأمانة العامة للأمم المتحدة (٧٢ في المائة) وصناديق الأمم المتحدة وبرامجها (٧٩ في المائة). وربما يرجع ذلك التضارب إلى أن استقصاء مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة يقيس بالفعل ما يشكّل زمن الاستجابة الكافي (الاستجابة في غضون يومين والمقابلة في غضون ١٥ يوماً/٣٠ يوماً/بعد ٣٠ يوماً)، وهو ما يسمح بإجراء تقدير أدق. ولا ينطبق ذلك على المنظمة العالمية للملكية الفكرية وبرنامج الأغذية العالمي حيث ركزت أسئلة الاستقصاء أكثر على الجانب الكيفي ولم تُشر إلى إطار زمني محدّد. وفيما يتعلّق بمسألة قدرة أمين المظالم على بثّ الارتياح في نفوس العملاء، يستحق الانخفاض النسبي في معدل رضا العملاء في الأمانة العامة للأمم المتحدة (٧٧ في المائة) مقارنة ببرنامج الأغذية العالمي (٩٥,٤ في المائة) والمنظمة العالمية للملكية الفكرية (٩٣ في المائة) مواصلة استطلاع الخطوات التي يمكن لمكتب أمين مظالم الأمانة العامة للأمم المتحدة أن يتخذها لتحسين مستويات ارتياح العملاء.

١٣٦ - الرضا العام والثقة في مؤسسة أمين المظالم: دُكر ٨ من بين ١٠ من المستجيبين في كل الكيانات الثلاثة التي أُجريت فيها استقصاءات لرضا العملاء (الأمانة العامة للأمم المتحدة وبرنامج الأغذية العالمي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية) أن أمين المظالم ساعد الزائر على تحديد خيارات معالجة شواغله. ولعل ذلك هو أفضل مؤشر للقيمة التي يضيفها عمل أمين المظالم. وتقترب هذه الأرقام كثيراً من مستويات الرضا العام عن الخدمات المقدّمة من أمين المظالم (ما يتراوح بين ٧٣ و ٨٤ في المائة) والاستعداد إلى إحالة الزملاء إلى مكتب أمين المظالم (ما يتراوح بين ٧٧ و ٨٦ في المائة) وفقاً لآخر استقصاء أتاحته الكيانات الثلاثة لوحدة التفتيش المشتركة.

١٣٧ - وتبيّن من استقصاءات آراء جميع الموظفين بشأن مكتب أمين المظالم في مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين - منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، أن ما يقرب من نصف المستجيبين (٤٨,٦ في المائة) في مكتب منظمة

الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين - منظمة الصحة للبلدان الأمريكية "مطلعون" أو "مطلعون جداً" على الخدمات المقدمة من مكتب أمين المظالم في حين أن الثلثين تقريباً (٦٤ في المائة) في المنظمة العالمية للملكية الفكرية كانوا على دراية بدور أمين المظالم ووظائفه (وفقاً لاستقصاء عام ٢٠١٢). غير أن ما يتراوح بين ٥٦ و ٧٤ في المائة من المستجيبين في مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين - منظمة الصحة للبلدان الأمريكية لم يكونوا على معرفة بمحتويات التقرير السنوي لأمين المظالم. وبينما تشير الدرجة الأولى إلى مستوى مرتفع نسبياً من المعرفة الأساسية بمكتب أمين المظالم في مكتب منظمة الصحة العالمية الإقليمي في الأمريكتين - منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، فإن الدرجة الثانية تشير إلى أن معظم الموظفين لم يكونوا على علم بمواصفات عمل أمين المظالم.

جيم - تحسين إمكانية المقارنة واستخدام نتائج الاستقصاءات

١٣٨ - يمكن، بل وينبغي، تحسين إمكانية مقارنة الاستقصاءات من خلال زيادة الاتساق بين المنظمات في تواتر الاستقصاءات (مثل الاستقصاءات السنوية أو التي تجري كل سنتين) وإجراءات تصنيف البيانات، والأسئلة المشتركة الرئيسية في كل الاستقصاءات بشأن رضا العملاء. ومن شأن ذلك أن يحقق إمكانية مقارنة نتائج الاستقصاءات، ليس فقط داخل المنظمة، بل وعلى نطاق المنظومة.

١٣٩ - ومما يقوّي الحاجة إلى مستوى معيّن من التوحيد أن الفروق في صياغة بعض الأسئلة القابلة للمقارنة يمكن أن تؤثر كثيراً على النتائج. من ذلك على سبيل المثال أنه عند النظر في خيار "سأصل بمكتب أمين المظالم لمعالجة ما أتعرض له من نزاعات في مكان العمل ولتسويتها بالوسائل غير الرسمية، عند اللزوم" في الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين التي أجراها صندوق الأمم المتحدة للسكان في عام ٢٠١٤، أجاب ٥٩ في المائة من المستجيبين بالإيجاب، وكانت إجابة ٢٩ في المائة محايدة، بينما كان ردّ ١١ في المائة فقط سلبياً. وطُرح سؤال مماثل في الدراسة الاستقصائية العالمية للموظفين التي أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠١٤، وكان الاتصال بمكتب أمين المظالم من بين ١٠ خيارات لحسم النزاع في مكان العمل. ودُكر ٧ في المائة فقط من المستجيبين في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٦ في المائة من متطوعي الأمم المتحدة، و ٣ في المائة من صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، أنهم سيختارون مكتب أمين المظالم.

١٤٠ - ويمكن أن تسهم نتائج الاستقصاءات بدور مهم في وضع خطة عمل مكتب أمين المظالم، إذ يمكنها توفير معلومات مفيدة عن مجالات نشاط المكتب التي في حاجة إلى تعزيز أو تطوير. ويمكن لمقارنة نتائج الاستقصاءات على نطاق المنظومة بالاستناد إلى منهجية ملائمة وموحدة أن يساعد على تحديد التحديات المشتركة في عمل أمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويمكن أيضاً استخدام نتائج الاستقصاءات في تحديد الاحتياجات المتصلة

بالتوعية والتدريب وسائر الأنشطة التي يمكن أن يضطلع بها مكتب أمين المظالم والتي تنطوي على قيمة كبيرة في تعزيز ثقافة منع النزاعات في المنظمة.

١٤١ - وأخيراً، يمكن أن تسهم الاستقصاءات أيضاً في تقييم أداء أمين المظالم عن طريق توفير بيانات قابلة للمقارنة يمكن استخدامها في قياس الأداء. وفيما يتعلق بالإسهام في تقييم الأداء، تتمثل العناصر الرئيسية التي يمكن النظر فيها رضا العملاء عن المسائل المتصلة بالعملية والنتائج التي تخضع مباشرة لسيطرة أمين المظالم (مثل ضمان السرية وعدم التحيز؛ وفهم شواغل العملاء؛ وضمان ارتياح العملاء في مناقشة شواغلهم؛ وتوفير الوقت الكافي للمناقشة؛ والتعامل مع المسائل التي يثيرها العملاء في الوقت المناسب؛ وإبداء الكياسة، والاحترام، والمهنية والاستعداد لتقديم المساعدة؛ وتحديد خيارات معالجة الشواغل، وما إلى ذلك). وفي المقابل، ينبغي ألا تشكّل المسائل المتصلة بالعملية (مثل استقلالية مكتب أمين المظالم عن هياكل الإدارة) والمتصلة بالنتائج (مثل نجاح حسم المسائل المثيرة لقلق العميل) التي لا تخضع لسيطرة أمين المظالم، عائقاً أمام تقييم الأداء.

١٤٢ - ويقترح المفتش أن تُجري كل مكاتب أمناء المظالم استقصاءات لكل العملاء الذين يستخدمون خدماتها على فترات زمنية متفق عليها من أجل تحديد وتقييم ما يلي: (أ) مدى الإلمام بالمبادئ التشغيلية لوظيفة أمين المظالم وتقييم تنفيذها؛ (ب) الرضا عن الخدمات المقدمة من مكتب أمين المظالم؛ (ج) الخدمات المقدمة حالياً من أمين المظالم التي تنال تقديرًا خاصاً؛ (د) الخدمات التي تتطلب تحسيناً؛ (هـ) الخدمات التي لا يقدمها حالياً أمين المظالم ويوجد طلب عليها.

١٤٣ - وينبغي أن تحدّد لتلك الاستقصاءات أسئلة موحدة تسمح بالمقارنة بين المنظمات. ويمكن لشبكة أمناء المظالم والوسطاء أن تقوم بدور مفيد في مناقشة أسئلة الاستقصاءات والاتفاق عليها بهدف التوصل إلى استبيان موحد قدر المستطاع في منظومة الأمم المتحدة. ويمكن لكل منظمة أن تستفيد من الاستبيان الموحد، مع مراعاة ما تنفرد به من مواصفات وخصائص (انظر التوصية ٨).

سادساً- التعاون بين أمناء المظالم الممارسين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

١٤٤ - لا يوجد لأمين المظالم نظير في المنظمة التي يعمل فيها. وتمثل أمانة المظالم في المنظمة وظيفة فريدة يؤديها عموماً فرد واحد وتسترشد تماماً بمبدأ السرية. ولذلك فإن إمكانية تبادل الآراء داخل المنظمة محدودة بدرجة كبيرة. ووظيفة أمين مظالم المنظمة جديدة نوعاً ما ومتطورة؛ وتباينت مستويات تطوّر الوظيفة في مختلف المنظمات. وبالتالي فإن التفاعل وتقاسم الخبرات والأفكار والممارسات مع أمناء المظالم الآخرين مهم لأمناء المظالم الذين يمارسون عملهم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويمكن إجراء اتصالات مهنية من خلال أحداث تنظّمها الرابطة الدولية لأمناء المظالم وشبكة أمناء المظالم والوسطاء، والشبكات غير الرسمية المحلية، والاتصالات الثنائية غير المنتظمة.

١٤٥ - والرابطة الدولية لأمناء المظالم جماعة مهنية معترف بها على نطاق واسع وعضويتها أوسع كثيراً من منظومة الأمم المتحدة. ويلتزم أمناء المظالم الممارسون على نطاق العالم بمدونة الأخلاقيات ومعايير الممارسات الخاصة بالرابطة بالرغم من أن معظم الأعضاء الرسميين البالغ عددهم ٩٠٠ عضو ينتمون إلى أمريكا الشمالية^(٤٨). وتنظّم الرابطة مؤتمرات ودورات للتطوير المهني وحلقات عمل وحلقات دراسية شبكية غالباً ما يشارك فيها أمناء المظالم الممارسون في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وأنشئ نظام اعتماد أمناء مظالم المنظمات من أجل تعزيز معايير الارتقاء بالممارسة وفحصها والحفاظ عليها. وفي رأي المفتش أنه ينبغي لأمناء المظالم الممارسين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة النظر في شهادات الاعتماد (انظر التوصية ٦).

١٤٦ - وتضم شبكة أمناء المظالم والوسطاء في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ذات الصلة^(٤٩) أمناء المظالم الممارسين والوسطاء من الأمم المتحدة والمنظمات الدولية المتصلة بها، بما فيها المؤسسات المالية الدولية والإقليمية، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، والمنظمة الأوروبية للبحوث النووية، من أجل تقاسم أفضل الممارسات وتبادل الأفكار والخبرات، والمشاركة في التطوير المهني والتواصل. وتدعي الشبكة أنها تعزز التضامن والتعاون بين الوكالات بعيداً تماماً عن الأطر الرسمية. ولم يتمكن المفتش من الحصول على معلومات أكثر عن عمل الشبكة أو تقييم أثرها الحقيقي على عمل أمناء المظالم الممارسين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ولم يُسمح له بالاطلاع على وثائقها.

١٤٧ - وأتاحت المقابلات للمفتش معلومات بشأن ما يبدو أنه أنشطة رئيسية للشبكة المذكورة. وعلم المفتش أن الشبكة تجتمع سنوياً^(٥٠) وتعد مناقشات مائدة مستديرة يصف فيها

(٤٨) انظر www.ombudsassociation.org/About-Us.aspx.

(٤٩) انظر www.unario.org/elggProd/privacy. لا يُسمح بدخول الموقع إلا للأعضاء.

(٥٠) عقدت الشبكة اجتماعات سنوية في سانتياغو (٢٠١٢)، وروما (٢٠١٣) ومونتريال (٢٠١٤) ومانايلا (٢٠١٥).

المشاركون أبرز الإنجازات والمستجدات والتحديات في عملهم. وتتيح الاجتماعات أيضاً فرصة للتدريب على بعض المسائل المحددة. وتشكّل المنصة الإلكترونية للشبكة جماعة ممارسين يمكن فيها للمشاركين تبادل الوثائق المهنية ومناقشة الأمور ذات الصلة.

١٤٨ - واتفق ممارسو أمانة المظالم المشاركون في الشبكة بالإجماع على فائدة ذلك التعاون والحاجة إلى الحفاظ على الصبغة غير الرسمية والرغبة في استخدام المنصة أساساً كأداة لتبادل المعلومات. ومع ذلك، أعرب الأشخاص الذين أُجريت مقابلات معهم عن آراء مختلفة بشأن ما يلي:

(أ) إدارة الشبكة وعملية اختيار الرئيس التي يمكن أن تستفيد من تحديد هيكل أفضل والحفاظ في الوقت نفسه على الصبغة غير الرسمية للشبكة؛

(ب) عملية وضع جدول الأعمال التي يرون أنها غير تشاركية بالقدر الكافي؛

(ج) عدم الاستخدام الكافي للشبكة الافتراضية في الفترات الفاصلة بين الاجتماعات السنوية؛

(د) إمكانية استخدام الشبكة كإطار للتعاون في عدد من المسائل من أجل تنسيق عمل أمناء المظالم الممارسين في مؤسسات منظومة الأمم والتعبير بشكل أفضل عن المسائل ذات الاهتمام المشترك.

١٤٩ - وتباين من عدة نواحٍ الإمكانيات المتاحة أمام أعضاء الشبكة لاستخدامها كإطار للتعاون بسبب جملة أمور تشمل تباين مستويات خدمات أمين المظالم في مختلف المنظمات؛ والتباين الشديد في إمكانيات الموارد المالية والبشرية اللازمة للمساهمة في تشغيل الشبكة؛ وععبء العمل اليومي الذي يثقل كاهل أمين المظالم؛ والتفاوت في حجم مكاتب أمناء المظالم بشكل عام. ويسفر ذلك عن عدم تكافؤ فرص التعاون ويُضعف تماسك الشبكة وملكيته. وبالرغم من هذه الاختلافات، يرى المفتش أن بمقدور الأفراد المشاركين، بل وينبغي لهم، تنظيم أنفسهم بشكل أفضل من أجل تعزيز التعاون والنهوض بالقدرة المهنية لوظيفة أمين المظالم، وتحسين الاتساق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويقترح المفتش أن يُنشئ 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. ويمكن لممثلي خدمات مراجعة الحسابات الداخلية في الأمم المتحدة تقديم نموذج يحتذى به في ذلك التعاون. ويودّ المفتش أن يعرض على شبكة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ذات الصلة، لا سيما الفريق الفرعي المحتمل لأمناء المظالم الممارسين في الأمم المتحدة المقترحات غير الحصرية التالية بقصد تحسين التعاون بين الممارسين:

(أ) حسم المسائل المتصلة بإدارة الشبكة وتشغيلها والحرص في الوقت نفسه على مراعاة المساواة بين كل المشاركين وتعزيز الملكية؛

- (ب) وضع قالب نموذجي لاختصاصات أمين مظالم المنظمة على نطاق منظومة الأمم المتحدة لضمان شروط دنيا موحدة للخدمة؛
- (ج) صياغة مشروع خطوط توجيهية منسقة لإدارة القضايا من أجل ضمان التماثل في معالجة القضايا على نطاق منظومة الأمم المتحدة؛
- (د) وضع قالب نموذجي منسق لاستقصاءات رضا العملاء باستخدام أسئلة أساسية موحدة، وتحديد عدد مرات إجراء الاستقصاء ونطاقه لضمان إمكانية مقارنة الإحصاءات على نطاق منظومة الأمم المتحدة؛
- (هـ) استحداث إجراء لاستعراضات الأقران الدورية لأنشطة مكاتب أمناء المظالم وتقاسمه مع أصحاب المصلحة واستخدامه لتحسين الخدمات والتوعية بها وزيادة الإقبال عليها في منظومة الأمم المتحدة؛
- (و) وضع منهجية لتقييم أداء عمل أمين المظالم في المنظمة لاستخدامها في منظومة الأمم المتحدة.
- ١٥٠- ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يعزز الفعالية والكفاءة وكذلك التنسيق والتعاون بين خدمات أمناء المظالم.

التوصية ٨

ينبغي أن يطلب الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة من أمناء المظالم، كل في منظمته، مناقشة نتائج هذا الاستعراض وتوصياته في اجتماع شبكة أمناء المظالم والوسطاء في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ذات الصلة الذي سيعقد في عام ٢٠١٦ والبت في مسار الإجراءات التي يعتزمون، منفردين أو مجتمعين، إدراجها في برامج عملهم.

سابعاً- آفاق المستقبل

١٥١- تشكّل خدمات أمين المظالم جزءاً مهماً من آليات تسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وتسهم خدمات أمين المظالم التي تعمل بشكل سليم ليس فقط في تخفيض التكاليف التشغيلية، بل وكذلك في كفاءة إدارة المنظمة. غير أن أنشطة عمليات أمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة متباينة في مستويات تطورها. ويلزم تأهيل وظيفة أمين المظالم مهنيًا وتخصيص الموارد الكافية لمكتب أمين المظالم من أجل تحسين أدائها وكفاءة عملها لضمان وصول جميع العاملين في الأمم المتحدة إلى خدمات أمين المظالم بغض النظر عن مركز عملهم أو ترتيباتهم التعاقدية. وتقع على الدول الأعضاء والإدارة التنفيذية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة مسؤولية مشتركة في إحراز تقدّم في هذا الاتجاه.

١٥٢- وتمثّل زيادة الوعي وتعزيز الفهم الدقيق لوظيفة أمين المظالم مصلحة مشتركة للموظفين والإدارة. ويتطلّب ذلك جهوداً مشتركة من الإدارة التنفيذية وإدارة الموارد البشرية ورابطات الموظفين ومكاتب أمناء المظالم، وينبغي أن يبدأ ذلك بتدريب تعريف للموظفين الجدد وتدريب مستمر للموظفين الموجودين بالخدمة.

١٥٣- ويشكّل توفير الموارد المالية والبشرية الكافية لتسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية، بما يشمل تشغيل مكتب أمين المظالم، استثماراً يحقق عائداً طيباً. وينبغي ألا تُغفل الإدارة قيمة خدمات أمين المظالم في اعتباراتها الخاصة بالميزانية على الأجل القصير، خاصة بالنظر إلى أن تخصيص مبالغ صغيرة من الأموال لن يؤثر على الحالة العامة لميزانية المنظمة. وينبغي دوماً النظر في الاستثمار في خدمات أمين المظالم في ضوء الفوائد المالية وغير المالية التي يمكن تحقيقها عن طريق تلافي التصعيد المحتمل للنزاعات التي تُعرض على النظام الرسمي لإقامة العدل أو التقليل من ذلك التصعيد.

١٥٤- ويؤدّي أمين المظالم ومكتب أمين المظالم وظيفة خاصة ويضطلعان بدور خاص في المنظمة وفقاً للمبادئ المتفق عليها دولياً. ولذلك من الأقرب إلى المنطق أن تخضع وظيفة أمين المظالم لقواعد ولوائح محدّدة تكون مختلفة من بعض النواحي عن القواعد واللوائح المطبّقة على موظفي المنظمة (فيما يتعلق مثلاً بشروط التعيين، والتبعية الإدارية، وتقييم الأداء، وما إلى ذلك). وتتطلّب تلك المعاملة الخاصة نهجاً أكثر ابتكاراً ومرونة من جانب الإدارة العليا، وبالرغم من أن ذلك يمكن أن يزيد تعقيد السياق القانوني والتنفيذي للإدارة فإنه سيسفر عن الارتقاء بوظيفة أمين المظالم وزيادة الثقة فيها وتحسين عائدها الذي سيتبلور في تقليص النزاعات وزيادة التآلف بوجه عام في مكان العمل.

١٥٥- وفي ظل ازدياد الآمال المعقودة على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة "للعمل كوحدة واحدة" وفي ضوء الطموحات العامة نحو إحراز تقدّم في التنقل بين الوكالات، لا بد من مواصلة السعي إلى زيادة تنسيق ممارسات العمل بين مكاتب أمناء المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من أجل ضمان تمتّع الموظفين في منظومة الأمم المتحدة قاطبة بنفس مستوى المعاملة في تسوية المنازعات المحتملة في مكان العمل.

المرفق الأول

مؤسسة أمين المظالم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

الالتزام بالمبادئ الأخلاقية لمدونة أخلاقيات الرابطة الدولية لأمناء المظالم	تقديم تقارير عن المسائل البنيوية	تخصيص ميزانية منفصلة	تقديم أداء وظيفة أمين المظالم	إمكانية إعادة التعيين/إعادة التوظيف	الاختصاصات المعتمدة/الوثيقة الأساسية المماثلة	وظيفة أمين المظالم القائمة بذاتها	المنظمات
نعم، في وثائق العمل، ولكن ليس في الاختصاصات	نعم، سنوياً من خلال تقارير الأمين العام إلى الجمعية العامة	نعم	نعم من خلال نظام الاتفاقات المبرمة مع الأمين العام	نعم لفترة واحدة مدتها خمس سنوات/لا	نعم (٢٠٠٢)، التحديث مستمر (انظر الإطار الثالث)	نعم	الأمانة العامة للأمم المتحدة*
نعم	نعم، سنوياً من خلال مذكرات سرية موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات، ولكنها لا توجه إلى مجلس الرؤساء التنفيذيين	نعم	لا	نعم، لمدة تصل إلى ٥ سنوات/لا	نعم (٢٠٠٢)، التحديث مستمر (انظر الإطار الثالث)	نعم، كخدمة ممولة تمويلاً مشتركاً في المنظمات الخمس	صناديق الأمم المتحدة وبرامجها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان/اليونيسيف/مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع/هيئة الأمم المتحدة للمرأة)
نعم، ولكن ليس في الاختصاصات	نعم، إلى المفوض السامي، وليس للجنة التنفيذية	نعم	سياسة التقييم على نطاق المنظمة تسري على أمين المظالم	لا تخضع لتنظيم، ولكنها مطبقة عملياً/لا	نعم (١٩٩٣)، التحديث مستمر (انظر الإطار الثالث)	نعم	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
نعم، في الاختصاصات	نعم، إلى المدير التنفيذي، ولكن ليس إلى المجلس التنفيذي	نعم	لا	نعم، لفترة واحدة مدتها أربع سنوات/لا	نعم (٢٠١٢)	نعم	برنامج الأغذية العالمي
نعم، صيغة أولية في مشروع الميثاق	نعم، إلى نائب المدير العام لشؤون العمليات، وليس إلى المجلس	لا	لم تعالج	نعم، لمدة تصل إلى خمس سنوات/غير خاضعة لتنظيم	لم يعتمد بعد مشروع الميثاق	لا، مشتركة مع وظيفة مسؤول الشؤون الأخلاقية	منظمة الأغذية والزراعة

المنظمات	وظيفة أمين المظالم القائمة بذاتها	الاختصاصات المعتمدة/الوثيقة الأساسية المماثلة	إمكانية إعادة التعيين/إعادة التوظيف	تقييم أداء وظيفة أمين المظالم	تخصيص ميزانية منفصلة	تقديم تقارير عن المسائل البنيوية	أخلاقيات الرابطة الدولية لأمناء المظالم	الالتزام بالمبادئ الأخلاقية لمداونة
منظمة الطيران المدني الدولي	لا، مشتركة مع الواجبات الرسمية الأخرى في المنظمة (مهمة فرعية)	نعم (١٩٩١)	نعم، لفترة مدتها سنتان قابلة للتجديد، ودون فرض أي حدود على عدد فترات الولاية/أمين المظالم الاحتياطي هو بالفعل موظف لدى المنظمة	لم تعالج	لا	لا	نعم	
منظمة العمل الدولية	نعم	نعم (٢٠٠٤)	نعم، لفترة تصل إلى ٦ سنوات/نعم، بعد خمس سنوات	نعم، عن طريق لجنة التفاوض المشتركة	نعم	نعم، إلى لجنة التفاوض المشتركة، ولكن ليس إلى مجلس الإدارة	نعم	
منظمة الصحة العالمية**	نعم	نعم (٢٠٠٧)	نعم، لفترة تصل إلى خمس سنوات/غير خاضعة للتنظيم	لم تُعالج مباشرة، ولكن لمدة سنة واحدة تحت الاختبار عند التعيين الأولي	نعم	نعم، إلى المدير العام، ولكن ليس إلى المجلس التنفيذي	نعم	
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	نعم	نعم (٢٠١٤)	نعم، لفترة لتصل إلى خمس سنوات/غير خاضعة للتنظيم	نعم، عن طريق المدير العام	نعم	نعم، إلى المدير العام، ولكن ليس إلى الهيئات التشريعية	نعم	

* تحكم جميع موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة باستثناء موظفي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

** تغطي أيضاً برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الإيدز، والمركز الدولي للحساب الإلكتروني، والمركز الدولي لبحوث السرطان، والمكاتب الفرعية التابعة لمنظمة الصحة العالمية.

ملحوظة: يشمل مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة ثلاث دعامات: الأمانة العامة للأمم المتحدة، وصناديقها وبرامجها، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وهي تعمل بشكل مستقل وتستخدم، في حدود معينة، نفس المعايير المنسقة، والمبادئ التوجيهية التشغيلية، وفتات الإبلاغ، وقواعد البيانات.

المرفق الثاني

الموارد المالية والبشرية في مكاتب أمناء المظالم

المنظمة	رتبة رئيس مكتب أمين المظالم	الأمين العام للأمين العام	ملاك موظفي مكتب أمين المظالم	مجموع الميزانية للفترة		مجموع الميزانية للفترة			عدد القضايا/المسائل	لعام ٢٠١٣
				٢٠١٣-٢٠١٢	٢٠١٤-٢٠١٥	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤		
الأمانة العامة للأمم المتحدة	أمين عام مساعد	أمين عام	١ أمين مظالم (أمين عام مساعد)؛	الميزانية العادية (بناء الدعم والتوجيه)	الميزانية العادية (بناء الدعم والتوجيه)	١ ٤٩٦	١ ٦٠٥	١ ٦٧١	٢٢,٤-٤٤٢	١-٥٪
			١ رئيس للمكتب (مد-١)؛	الوظائف: ٨٩٨ ٨٠٠	الوظائف: ٦ ٦٢٩ ٠٠٠	٣ ٠٠٠	٣ ٠٣٥	٣ ١٥٥	قضية/مسألة	
			١ مدير وساطة (مد-١)؛	دولار أمريكي	دولار أمريكي	مسألة	مسألة	مسألة		
			٧ أمناء مظالم إقليميين (ف-٥)؛	غير الوظائف: ٦٠٦ ٠٠٠	غير الوظائف: ٦٨٨ ٢٠٠					
			وسيطان أقدمان (ف-٥)؛	دولار أمريكي	دولار أمريكي					
			١ موظف أقدم لتسوية النزاعات (ف-٥)؛	مجموع بناء القدرات والتوجيه: ٦ ٥٠٤ ٨٠٠	مجموع بناء القدرات والتوجيه: ٧ ٣١٧ ٢٠٠					
			٤ موظفين لتسوية النزاعات (اثنان من الرتبة ف-٤، واثنان من الرتبة ف-٣)؛	حساب دعم عمليات حفظ السلام (دعم وضمان الجودة)	حساب دعم عمليات حفظ السلام (دعم وضمان الجودة)					
			١ مساعد خاص لأمين المظالم (ف-٤)؛	الوظائف: ٢ ٥٣٤ ١٠٠	الوظائف: ٣ ٠١٨ ٤٠٠					
			١ مسؤول اتصالات (ف-٣)؛	غير الوظائف: ١ ١٣١ ٩٠٠	غير الوظائف: ١ ١٣١ ٩٠٠					
			١١ مساعداً إدارياً (سبعة من موظفي فئة الخدمات العامة من الرتبة ع-٦، واثنان من الرتبة ع-٥، واثنان من موظفي الخدمة المدنية من الرتبة م-٥)	مجموع دعم وضمان الجودة: ٣ ٦٦٦ ٠٠٠	مجموع دعم وضمان الجودة: ٣ ٧٤٦ ٣٠٠					
				مجموع الموارد: ١٠ ١٧٠ ٨٠٠	مجموع الموارد: ١٠ ١٧٠ ٨٠٠					
				دولار أمريكي	دولار أمريكي					
				مجموع الموارد: ١١ ٠٦٣ ٥٠٠	مجموع الموارد: ١١ ٠٦٣ ٥٠٠					

المنظمة	المظالم	رتبة رئيس مكتب أمين	التبعية الإدارية	ملاك موظفي مكتب أمين المظالم	مجموع الميزانية للفترة ٢٠١٣-٢٠١٢	مجموع الميزانية للفترة ٢٠١٥-٢٠١٤	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	عدد القضايا/المسائل	لعام ٢٠١٣	العدد المتوقع للقضايا على أساس ما يتراوح بين ١ و ٥ في المائة من تعداد الموظفين
صناديق الأمم المتحدة وبرامجها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان/اليونيسيف/مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع/هيئة الأمم المتحدة للمرأة)	مد-١	الرؤساء التنفيذيون للصناديق والبرامج المشاركة	٢ أمين مظالم (مد-١)؛ ١ أخصائي أمانة مظالم (موظف خدمة مدنية دولية من الرتبة ١١)؛ وظيفة واحدة جديدة اعتباراً من فترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥ (موظف خدمة مدنية دولية من الرتبة ١٠)؛ ١ معاون إداري (موظف خدمة مدنية دولية من الرتبة ٧)؛ ١ مساعد إداري (موظف خدمة مدنية دولية من الرتبة ٥)؛ ٤ خبراء استشاريين	الموظفون: ١ ٩٨٩ ٠١٨ دولاراً أمريكياً غير الموظفين: ٩٤٧ ٢٢٨ دولاراً أمريكياً مجموع الموارد: ٢ ٩٣٦ ٢٤٦ دولاراً أمريكياً	الموظفون: ٢ ٤٠٢ ٨٨١ دولاراً أمريكياً غير الموظفين: ٩٥٧ ٤٠٠ دولار أمريكي مجموع الموارد: ٣ ٣٦٠ ٢٨١ دولاراً أمريكياً	قضية/ قضية/ مسألة	قضية/ قضية/ مسألة	٤٣١	٣٤٠	٣٨٣	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: ٣٨٢-٧٦ صندوق الأمم المتحدة للسكان: ١٢٤-٢٥ اليونيسيف: ٥٩١-١١٨ مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع: ٤١-٨ هيئة الأمم المتحدة للمرأة: ٣٦-٧ المجموع: ١ ١٧٤-٢٣٤	
	مد - ١	نائب المفوض السامي	١ أمين مظالم (مد-١)؛ ١ موظف أقدم لتسوية النزاعات (ف-٤)؛ ١ معاون لأمين المظالم (ع-٦)	الموظفون: ٩١٦ ٨٥١ دولاراً أمريكياً غير الموظفين: ٩٦ ٠٣٥ دولاراً أمريكياً مجموع الموارد: ١ ٠١٢ ٨٨٦ دولاراً أمريكياً	الموظفون: ١ ٤٣٢ ١٨٢ دولاراً أمريكياً غير الموظفين: ٧٩ ٤٠٢ من الدولارات الأمريكية مجموع الموارد: ١ ٥١١ ٥٨٤ دولاراً أمريكياً	قضية/ قضية/ مسألة	قضية/ قضية/ مسألة	١٣٤	١٣٤	١٦٠	٤٤٩-٩٠	
	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ^(١)											

المنظمة	المظالم	رتبة رئيس مكتب أمين	التبعية الإدارية	ملاك موظفي مكتب أمين المظالم	مجموع الميزانية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣	مجموع الميزانية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥	عدد القضايا/المسائل			لعام ٢٠١٣	العدد المتوقع للقضايا على أساس ما يتراوح بين ١ و ٥ في المائة من تعداد الموظفين
							٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤		
							٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤		
برنامج الأغذية العالمي ^(١)	مد-١	رئيس	من خلال رئيس ديوان الموظفين إلى المدير التنفيذي	١ أمين مظالم (مد-١)؛ ١ مساعد أقدم لشؤون الموظفين (ع-٦)	وصلت التكاليف المخصصة لغير الموظفين في عام ٢٠١٣ إلى ٦٤٢ ١٤٥ دولاراً أمريكياً غطت في معظمها بعثات أمين المظالم إلى المكاتب القطرية وتدريب الموظفين	٣٠٤ قضايا/مسألة	٣٥٦ قضية/مسألة	٣٥٥ قضية/مسألة	٦٩٥-١٣٩		
	ف-٥	نائب المدير العام لشؤون العمليات		١ أمين مظالم/مسؤول شؤون أخلاقية (ف-٥)؛ ١ موظف مساعد (ع-٤)	لم تخصص ميزانية	لم تخصص ميزانية	-	-	-	-	-
منظمة الطيران المدني الدولي	وظيفة إضافية يمكن أن يشغلها موظف من أي رتبة	الأمين العام لمنظمة الطيران المدني الدولي		١ أمين مظالم (موظف متفرغ جزئياً من الرتبة ف-٤)؛ لا يوجد أي موظفين لدعم المكتب	لم تخصص ميزانية	لم تخصص ميزانية	١٩٦ قضية	١٤٦ قضية	١٢٦ قضية	٣٤-٧	
	ف-٥	لجنة التفاوض المشتركة		١ وسيط (ف-٥)؛ ١ مساعد (١٠ في المائة) (ع-٤)؛ ٨ ميسرين في المقر و ٣٤ في المواقع الميدانية	الموظفون: ٥٦١ ٠٤١ دولاراً أمريكياً غير الموظفين: ١٣٨ ٣٧٤ دولاراً أمريكياً مجموع الموارد: ٦٩٩ ٤١٥ دولاراً أمريكياً	الموظفون: ٥٥٦ ٦٣٢ دولاراً أمريكياً غير الموظفين: ٩١ ٥٢٥ دولاراً أمريكياً مجموع الموارد: ٦٤٨ ١٥٧ دولاراً أمريكياً	١١٧ قضية/مسألة	١٢٦ قضية/مسألة	١٠٠ قضية/مسألة	١٤٣-٢٩	
منظمة العمل الدولية	مد-١	المدير العام		١ أمين مظالم (مد-١)؛ ١ مساعد لأمين المظالم (ع-٦)	الموظفون: ١ ٤٤٣ ٥٠٠ دولار أمريكي غير الموظفين: ٥٠ ٠٠٠ دولار أمريكي مجموع الموارد: ١ ٤٩٣ ٥٠٠ دولار أمريكي	الموظفون: ١ ١٢١ ٠٠٠ دولار أمريكي غير الموظفين: ٥٠ ٠٠٠ دولار أمريكي مجموع الموارد: ١ ١٧١ ٠٠٠ دولار أمريكي	٢١٦ قضية/مسألة	١٥٢ قضية/مسألة	١٤٩ قضية/مسألة	١٦٣-٣٣	
	منظمة الصحة العالمية ^(٢)										

المنظمة	المظالم	رتبة رئيس مكتب أمين	ملاك موظفي مكتب أمين المظالم	مجموع الميزانية للفترة		عدد القضايا/المسائل			لعام ٢٠١٣	١-٥%
				٢٠١٢-٢٠١٣		٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤		
				٢٠١٥-٢٠١٤		٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤		
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	ف-٥	المدير العام	١ أمين مظالم (ف-٥)	الموظفون: ٤٧٣ ٠٠٠ فرنك سويسري	الموظفون: ٤٨٥ ٢٠٠ فرنك سويسري	١٢٦ قضية/	١١٣ قضية/	٩٨ قضية/	٦١-١٢	
				غير الموظفين: ٤٣ ٠٠٠ فرنك سويسري	غير الموظفين: ٣٢ ٧٠٠ فرنك سويسري	٣١١ مسألة	٢٥٩ مسألة	٢٤٨ مسألة		
				مجموع الموارد: ٥١٦ ٠٠٠ فرنك سويسري	مجموع الموارد: ٥١٧ ٩٠٠ فرنك سويسري					

(١) لا يشمل عدد القضايا التي عالجها أمين مظالم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي القضايا التي عالجها المستشارون المعنيون بمكان العمل الجدير بالاحترام في المكاتب الميدانية.

(٢) لا يشمل عدد القضايا التي عالجها أمين مظالم منظمة الصحة العالمية القضايا التي عالجها أمناء المظالم الإقليميون.

المرفق الثالث

استعراض عام للإجراءات الواجب اتخاذها من المنظمات المشاركة بناءً على توصيات وحدة التفتيش المشتركة

JIU/REP/2015/6

الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها	الأثر المتوخى	لا تتخذ إجراءات	للعلم	التوصية ١	التوصية ٢	التوصية ٣	التوصية ٤	التوصية ٥	التوصية ٦	التوصية ٧	التوصية ٨
مجلس الرؤساء التنفيذيين	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
الأمم المتحدة*	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
برنامج الأمم المتحدة المشترك المتكافحة الإيدز	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
الأونكتاد	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
مركز التجارة الدولية	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
صندوق الأمم المتحدة للسكان	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
اليونيسيف	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
مكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
برنامج الأغذية العالمي	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
منظمة الأغذية والزراعة	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
منظمة الطيران المدني الدولي	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
منظمة العمل الدولية	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
المنظمة البحرية الدولية	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
الاتحاد الدولي للاتصالات	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
اليونسكو	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
اليونيدو	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
منظمة السياحة العالمية	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
الاتحاد الرياضي العالمي	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
منظمة الصحة العالمية	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
المنظمة العالمية لأرصاء الجوع	☐	☐	☐	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن

مفتاح الجدول: ت: توصية يتخذ الجهاز التشريعي قراراً بشأنها؛ ن: توصية يتخذ الرئيس التنفيذي إجراء بشأنها.

☐: توصية لا تتطلب اتخاذ إجراء من جانب هذه المنظمة.

أ: تعزيز الشفافية والمساءلة؛ ب: نشر الممارسات السليمة/أفضل الممارسات؛ ج: تعزيز التنسيق والتعاون؛ د: تعزيز الاتساق والمواءمة؛ هـ: تعزيز المراقبة والامتثال؛ و: تعزيز الفعالية؛

ز: وفورات مالية كبيرة؛ ح: تعزيز الكفاءة؛ ط: تأثير آخر.

* تشمل جميع الكيانات الوارد ذكرها في الوثيقة، باستثناء الأونكتاد، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والأونروا.