

Distr.: General
27 June 2011
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السادسة والستون

البند ١٤٠ من القائمة الأولية*

إدارة الموارد البشرية

التضارب الشخصي في المصالح

تقرير الأمين العام

موجز

يقدم هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٤٧/٦٥، الذي طُلب فيه إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً شاملاً إلى الجمعية العامة عن تضارب المصالح كما تنظر فيه في الجزء الرئيسي من دورتها السادسة والستين، يشمل تحليلاً معاصراً للحالات التي تشكل تضارباً شخصياً في المصالح وللجوانب القانونية لتلك المسألة والجوانب المتعلقة بإدارتها وتقليل حدوثها.

وتقع على موظفي الأمم المتحدة بوصفهم موظفين مدنيين دوليين محايدين ومستقلين التزامات تقتضي منهم ممارسة مهامهم على نحو لا يراعي إلا المصالح العليا للمنظمة. غير أن الحياة المؤسسية الحديثة، بما تتسم به من خبرات عملية وشبكات شخصية ومهنية متعددة الأوجه، يمكن أن تجلب معها مواقف يواجه فيها موظفو الأمم المتحدة مصالِح متضاربة أو متزاخمة قد تؤثر على حيادهم. ويمكن أن يخلف هذا التضارب في المصالح، لو لم يعالج بالصورة المناسبة، آثاراً لا يستهان بها وضارة على سمعة المنظمة وأصولها.

* A/66/50.



ولما كان من المُحال واقعيًا تفادي حدوث جميع حالات التضارب، فإن معالجتها بالشكل المناسب تصبح من بين الأولويات. وتتبع المنظمة في معالجة حالات تضارب المصالح نهجًا من ثلاث خطوات:

(أ) التعرف على التضارب/الإفصاح عنه؛

(ب) استعراض التضارب بشكل مفصل؛

(ج) تنفيذ التدابير الأنسب لحل التضارب أو التوصية بها.

ويعالج الإطار التنظيمي والسياساتي الراهن للمنظمة طائفة من حالات تضارب المصالح. وتتيح الأدوات التي تتوافر من خلال هذا الإطار التعرف على التضارب ومعالجته. بمزيج من التدابير الاستباقية (من قبيل الإفصاح عن التضارب) والرجعية الأثر (من قبيل التدابير التأديبية). وثمة تفضيل للتعرف الاستباقي على التضارب درءًا لضرر يحتمل أن يلحق بسمعة المنظمة و/أو أصولها، لأن هذا الضرر قد لا يتم تداركه بالضرورة من خلال الآليات الرجعية الأثر المتاحة. وعليه، تظل مجالات تضارب المصالح التي تغطيها القواعد التنظيمية مشمولة بالتزامات شتى بالإبلاغ أو الإفصاح الاستباقيين. ويتضمن هذا التقرير عرضًا وافيًا للإطار التنظيمي والسياساتي المعاصر في هذا الصدد.

وتخضع حالات تضارب المصالح التي تندرج في نطاق برنامج الإقرارات المالية لالتزامات الإفصاح السنوي المقررة على فئات معينة من الموظفين. ولهذا فقد تود الجمعية العامة النظر في تقرير الأمين العام عن أنشطة مكتب الأخلاقيات الذي سيقدم إلى الدورة السادسة والستين لأنه سيعالج جوانب من برنامج الإقرارات المالية.

وسيوصل الأمين العام رصد التطورات التي تستجد في مجال تضارب المصالح والآليات المنشأة لهذا الغرض في ضوء التزامه بأن يكون تصرف موظفي الأمم المتحدة عند أداء مهامهم وفي سلوكياتهم بشكل عام فوق المؤاخذه في جميع الأوقات.

المحتويات

الصفحة	
٤	أولا - مقدمة
٤	ثانيا - التضارب الشخصي في المصالح
٤	ألف - تعريف تضارب المصالح وأنواعه
٨	باء - التضارب الشخصي في المصالح حسب معالجته في الإطار التنظيمي للأمانة العامة
٨	١ - التضارب العام في المصالح والتضارب المالي في المصالح
٩	٢ - الهدايا أو التكريمات أو الجوائز أو الجمائل أو المكافآت
١٠	٣ - المهنة أو الوظيفة الخارجية والأنشطة الخارجية، بما في ذلك الأنشطة السياسية
١٢	٤ - العلاقات الشخصية
١٢	٥ - تضارب المصالح وبرنامج الإقرارات المالية
١٣	ثالثا - الجوانب القانونية
١٣	ألف - الإجراءات التأديبية
١٤	باء - الإحالات إلى السلطات الوطنية
١٤	جيم - القيود التي يتعين احترامها بعد انتهاء الخدمة
١٤	دال - إجراءات الشراء
١٥	رابعا - معالجة تضارب المصالح والتخفيف من حدته
١٥	ألف - إيجاد إطار قوي
١٥	باء - تحديد تضارب المصالح أو استعراضه
١٦	جيم - التدابير العلاجية
١٧	خامسا - خاتمة

أولا - مقدمة

١ - يقدّم هذا التقرير عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٤٧/٦٥، الذي طُلب فيه إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً شاملاً إلى الجمعية العامة عن تضارب المصالح كي تنظر فيه في الجزء الرئيسي من دورتها السادسة والستين، يشمل تحليلاً معاصراً للحالات التي تشكل تضارباً شخصياً في المصالح وللجوانب القانونية لتلك المسألة والجوانب المتعلقة بإدارتها وتقليل حدوثها.

٢ - ويتضمن التقرير استعراضاً عاماً للأنواع الرئيسية لتضارب المصالح التي يواجهها موظفو المنظمة، والإطار التنظيمي المنطبق حالياً على موظفي الأمم المتحدة، بما في ذلك التعاريف الحالية لحالات تضارب المصالح القائمة أو المحتملة وعواقبها القانونية والآليات المنشأة للتعامل معها والتخفيف منها. ولا يتناول هذا التقرير موظفين غير موظفي الأمم المتحدة؛ ومن الجدير بالذكر أن الإطار التنظيمي المشار إليه في هذا التقرير لا يغطي بشكل مباشر المسؤولين بخلاف مسؤولي الأمانة العامة والخبراء الموفدين في مهمة. ولكن هؤلاء تنطبق عليهم من خلال منشورات إدارية أخرى المبادئ الأساسية لهذا الإطار وأحكام شديدة الشبه بأحكامه، من بينها أحكام بشأن تضارب المصالح (انظر مثلاً النشرة ST/SGB/2002/9).

٣ - ومعروض على الجمعية العامة أيضاً تقريراً الأمين العام عن أنشطة مكتب الأخلاقيات وعن تعديلات للنظام الأساسي للموظفين (A/65/213). ويقترح التقرير الأخير إدخال تعديل على البند ١-٢ (م) من النظام الأساسي للموظفين المنظم لتضارب المصالح (انظر A/65/213، المرفق؛ انظر أيضاً الفقرة ٩ من هذا التقرير)، أوصت باعتماده اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في تقريرها عن إدارة الموارد البشرية (A/65/537، الفقرة ٨٧). وقد قررت الجمعية العامة، في الفقرة ٧٥ من قرارها ٢٤٧/٦٥، أن ترجئ النظر في اقتراح الأمين العام الداعي إلى إدخال تعديلات على النظام الأساسي للموظفين إلى دورتها السادسة والستين.

ثانياً - التضارب الشخصي في المصالح

ألف - تعريف تضارب المصالح وأنواعه

٤ - يمكن بشكل عام أن يُصادف خطر تضارب المصالح على مستويين: (أ) بوصفه تضارباً مؤسسياً في المصالح؛ و (ب) بوصفه تضارباً شخصياً في المصالح؛ وينشأ التضارب المؤسسي في المصالح عندما تكون أنشطة أو علاقات أخرى سبباً في عجز منظمة ما عن تقديم خدمات محيطة، أو في المساس أو احتمال المساس بموضوعية المنظمة عند أدائها عملاً كُلفت

به، أو في امتلاك المنظمة ميزة تنافسية غير عادلة. وقد يُفهم التضارب المؤسسي في المصالح بشكل عام على أنه وضع تتدخل فيه - فعلا أو ربما تصورا - المصالح الخاصة للشخص في أدائه لواجباته الرسمية. ويركز هذا التقرير على التضارب الشخصي في المصالح، وفقاً للتركيز على هذا الموضوع في طلب الجمعية العامة الوارد في قرارها ٢٤٧/٦٥.

٥ - وقد نشأت بشكل عام الحاجة إلى تناول تضارب المصالح ومعالجته من تقييم لمخاطر تعرض الموظفين المحتمل لمصالح متنافسة من خلال عملهم ومركزهم كمسؤولين بالأمم المتحدة. وقد تنطوي مجالات وظيفية معينة، مثل الشراء، على احتمال أكبر للتعرض لتضارب محتمل في المصالح. غير أن هناك أنواعاً أخرى من تضارب المصالح تنشأ عن الأخطار المتأصلة في جميع مهام الموظف المدني الدولي أيا كانت السلطة أو المنصب المحدد الذي يشغله الموظف.

٦ - وتعريف تضارب المصالح في النظامين الأساسيين والإداريين للموظفين مستمد في الأساس من الإعلان الخطي (الذي يطلق عليه أيضاً "قسم الوظيفة") المقرر على جميع الموظفين بموجب البند ١-١ (ب) من النظام الأساسي للموظفين (انظر ST/SGB/2011/1):

"أعلن وأعد رسمياً بأن أمارس بكل ولاء وحصافة وضمير المهام المسندة إليّ بصفتي موظفاً مدنياً دولياً في الأمم المتحدة، وأن أؤدي هذه المهام وأنظّم سلوكي واضعاً نصب عيني مصالح الأمم المتحدة وحدها، وألا ألتمس أو أقبل أية تعليمات فيما يتعلق بأداء واجباتي من أية حكومة أو جهة أخرى خارجة عن المنظمة".

٧ - وي طرح هذا الإعلان المبدأ القائل بأن مصالح المنظمة لا تقيمن فقط على جميع المصالح الأخرى، بل هي الوحيدة التي ينبغي للموظف مراعاتها عند أداء مهامه.

٨ - ويتضمن الإطار التنظيمي الراهن (وتحديدًا النظامان الأساسيين والإداريين للموظفين، ونشرات الأمين العام، والأوامر الإدارية وغيرها من المنشورات الإدارية ذات الصلة، فضلاً عن معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية لعام ٢٠٠١ (انظر A/56/30، المرفق الثاني)^(١)، التي يجري تناولها بمزيد من التفصيل أدناه) أحكاماً تنظم التضارب الفعلي أو المحتمل للمصالح بسبب مصالح مالية أو علاقات شخصية بين الموظفين وأطراف معينة أخرى، وتلقي تكريمات أو أوسمة أو جوائز أو هدايا أو مكافآت من الغير، فضلاً عن مبادئ لمعالجة تضارب الولاءات الذي قد ينشأ من مزاوله عمل خارجي أو مهنة خارجية أو أنشطة خارجية أخرى، بما فيها الأنشطة السياسية.

(١) تساعد معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية المنظمة وموظفيها على تفسير ميثاق الأمم المتحدة والنظامين الأساسيين والإداريين للموظفين. وفيما يتعلق بتضارب المصالح، انظر بصفة خاصة الفقرتين ٢١ و ٢٢.

٩ - ويعرّف البند ١-٢ (م) من النظام الأساسي للموظفين تضارب المصالح على النحو التالي:

”لا يجوز أن يكون للموظف ارتباط فعلي بإدارة أية مؤسسة تجارية أو غيرها تعمل من أجل الربح، أو أن تكون له مصلحة مالية فيها، إذا كان من الممكن للموظف أو المؤسسة التجارية أو غيرها العاملة من أجل الربح، الاستفادة من ذلك الارتباط أو تلك المصلحة المالية بحكم مركز الموظف في الأمم المتحدة“.

وتنص القاعدة ١-٢ (ع) من النظام الإداري على ما يلي:

”إذا نشأت مناسبة تقتضي أن يعالج الموظف بصفته الرسمية أي مسألة تكون طرفاً فيها مؤسسة تجارية تعمل من أجل الربح أو مؤسسة أخرى، بما فيها تلك التي تكون للموظف مصلحة مالية فيها، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، تُعيّن عليه أن يكشف للأمين العام عن تلك المصلحة، وتُعيّن عليه إما أن يتخلص من تلك المصلحة المالية أو أن يتنحى رسمياً عن المشاركة في أي أمر يتصل بتلك المسألة قد ينشأ عنها تضارب في المصالح، ما لم يأذن الأمين العام بخلاف ذلك“.

١٠ - وعلى العموم، تشير تجربة الأمانة العامة وتجربة بعض صناديق وبرامج الأمم المتحدة ومنظمات دولية عامة أخرى إلى أن من الشائع أن تنطوي المواقف التالية على تضارب محتمل في المصالح:

- (أ) إساءة الشخص استعمال منصبه الرسمي في الأمم المتحدة عندما يكون له تعامل مع مؤسسة تجارية أو كيان يكون ذلك الشخص منتسباً إليه؛
- (ب) الحصول على دخل تكميلي من مصدر خارجي (من قبيل السكن، أو بدل الإقامة اليومي، أو رد مصاريف السفر أو الاستحمام، أو المكافآت)؛
- (ج) تلقي هدايا أو جمائل أو ضيافة من جهات خارجية (كأن تكون حكومية أو غير حكومية أو بائعا أو متعهدا)؛
- (د) تبادل الهدايا أو الجمائل أو المعاملات المالية أو الضيافة بين الموظفين (بما في ذلك بين مستويات مختلفة للسلّم الإداري)؛
- (هـ) تلقي تكريمات أو أوسمة أو جوائز من جهات خارجية (حكومية، غير حكومية، مؤسسات أكاديمية، أندية، جمعيات)؛

- (و) توظيف كيان مرتبط بالأمم المتحدة لزوج الموظفة أو زوجة الموظف أو ابنه أو بنته أو أحد أقاربه الآخرين أو صديق شخصي حميم له؛
- (ز) وجود علاقة إدارة أو إشراف على قريب أو صديق شخصي حميم؛
- (ح) تلقي تعليمات من جهات خارجة عن المنظمة (كحكومة أو كيان غير حكومي أو بائع)؛
- (ط) تولي دور قيادي أو مقرر للسياسة أو استشاري في كيانات خارجية (كأن يكون هذا الدور حكومياً أو دوراً سياسياً آخر أو في مجلس إدارة شركة أو مؤسسة أخرى ساعية للربح أو غير ساعية للربح، أو لجنة استشارية، إلخ)؛
- (ي) العمل في لجنة أو فريق أكاديمي أو علمي؛
- (ك) إساءة استخدام المعلومات الداخلية أو الحساسة المتصلة بالسوق؛
- (ل) تسريب معلومات سرية للأمم المتحدة؛
- (م) إساءة استعمال معلومات الأمم المتحدة (مثل استخدامها لأغراض أو مكاسب شخصية)؛
- (ن) إساءة استعمال المنصب لكسب شخصي؛
- (س) عرض توظيف من قبل كيان آخر منتسب إلى المنظمة (كمتعهد حالي أو شريك منفذ [بما في ذلك المنظمات غير الحكومية] أو سلطة حكومية، إلخ)؛
- (ع) إساءة استعمال موارد الأمم المتحدة أو موجوداتها (مثل استخدام ممتلكات الأمم المتحدة لأغراض أو مكاسب شخصية)؛
- (ف) وجود علاقة استئجار ممتلكات بين موظفين على مستويين مختلفتين من مستويات التسلسل الإداري ذاته؛
- (ص) تعيين أقارب أو أصدقاء شخصيين حميمين؛
- (ق) قبول رشاوى لقاء أداء أو عدم أداء مهمة رسمية؛
- (ر) عرض أو دفع رشاوى إلى مسؤولين آخرين لقاء أداء أو عدم أداء مهمة رسمية.

باء - التضارب الشخصي في المصالح حسب معالجته في الإطار التنظيمي للأمانة العامة

١١ - يعالج الإطار التنظيمي للأمانة العامة حالات محددة للتضارب الشخصي في المصالح. وتجدر الإشارة إلى أن بعض حالات تضارب المصالح قد تندرج في نفس الوقت ضمن حالات عدة من هذه الحالات التي تشملها الأنظمة. فعلى سبيل المثال، قد يعتبر تولي وظيفة إدارية في كيان تربطه علاقات تعاقدية مع الأمم المتحدة نشاطا خارجيا يتطلب الحصول على موافقة مسبقة من الأمين العام بموجب البند ١-٢ (س) من النظام الأساسي للموظفين، وكذلك الأمر في حال امتلاك الموظف مصلحة مالية أو مصلحة أخرى في مؤسسة تجارية أو غيرها تعمل من أجل الربح. بموجب البند ١-٢ (م) من النظام الأساسي للموظفين. وترد أدناه بعض أنواع تضارب المصالح التي تناولها صراحة النظامان الإداري والأساسي ووثائق السياسات التنفيذية.

١ - التضارب العام في المصالح والتضارب المالي في المصالح

١٢ - يقدم البندان ١-٢ (م) و (ن) من النظام الأساسي للموظفين وكذلك القاعدة ٢-١ (ع) من النظام الإداري للموظفين تعاريف تحت عنوان الموضوع الواسع "تضارب المصالح"، على الرغم من أن التعاريف تشير في سياقها في المقام الأول، وإن لم يكن حصريا، إلى التضارب المالي في المصالح.

١٣ - وتأخذ هذه التعاريف في الاعتبار أن بعض أنواع المصالح المالية تشكل أو قد تشكل للموظفين تضاربا شخصيا في المصالح. وتعني عبارة "إذا كان ذلك من الممكن" على النحو الوارد في البند ١-٢ (م) من النظام الأساسي للموظفين أن مجرد وجود احتمال لتضارب المصالح يكفي كي يطلب من الموظف المعني التخلص الإلزامي من المصلحة أو التنحي عن مواصلة المشاركة في مسألة معينة. وبالإضافة إلى ذلك، لا يقصد من العبارة "مؤسسة تجارية أو غيرها تعمل من أجل الربح" الواردة في نفس البند شمولها لمصالح في مشاريع تجارية هدفها الربح فحسب، بل أيضا لأي مصلحة في مشروع غير ربحي^(٢) لأن المصلحة في أي من النوعين قد تشكل تضاربا في المصالح للموظف.

١٤ - وقد تشمل المصالح أيضا حالات من العلاقات الشخصية الوثيقة بين الموظفين وأشخاص آخرين يمكن أن يستفيدوا بدون وجه حق من عمل الموظف مع الأمم المتحدة.

(٢) انظر ST/SGB/2002/13، المرفق الرابع، الفقرة ١ من التعليق على "تضارب المصالح".

ويشمل هذا، على سبيل المثال، المشاركة في أنشطة الشراء عندما يكون البائع صديقا شخصيا للموظف أو أحد أفراد أسرته القريبين.

٢ - الهدايا أو التكريمات أو الجوائز أو الجمائل أو المكافآت

١٥ - تتناول البنود من ١-٢ (ي) إلى (ل) من النظام الأساسي للموظفين والقواعد من ١-٢ (ك) إلى (س) من النظام الإداري للموظفين تلقّي التكريمات أو الأوسمة أو الجمائل أو الهدايا أو المكافآت.

١٦ - وينص الأمر الإداري ST/AI/2010/1 على تفاصيل بشأن الإبلاغ عن التكريمات أو الأوسمة أو الجمائل أو الهدايا أو المكافآت المقدمة من مصادر حكومية أو غير حكومية والاحتفاظ بها والتصرف فيها.

١٧ - وتهدف هذه البنود والقواعد والأمر الإداري التنفيذي إلى ضمان ألا يتلقى الموظفون أي هدايا أو غيرها من الحوافز التي يمكن أن تسهم في أن يتخذ الموظف - أو يفهم على أنه يتخذ - إجراءات نتيجة لبواعث غير مشروعة. وهي تضمن كذلك أن يحافظ الموظفون على استقلالهم وحياديتهم أثناء أداء الواجبات والمسؤوليات الرسمية. وعملا بـ "قسم الوظيفة"، يجب على الموظفين ألا يضعوا في اعتبارهم أثناء أداء المهام الموكلة إليهم سوى مصالح المنظمة. ولذلك فإن تلقّي الهدايا أو التكريمات أو غيرها من رموز التقدير، قد يؤثر، تبعا للظروف، في استقلالية الموظف وحياديته لأنها يمكن أن تحدث تضاربا في الولاءات أو تبعث التوقعات لدى الجهة المانحة للهدية. ومن أجل حماية الرصيد المتصل بالسمعة، تؤكد معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية على أهمية وجوب تجنب مجرد الشبهة. (انظر A/ST/30، المرفق الثاني، الفقرتين ٤٦ و ٤٧). لذلك ومع أن الهدية ربما تكون قد قدمت بغير دوافع كامنة أخرى، فقد يفهمها آخرون على غير هذا النحو. وبالتالي فإن النظام الأساسي للموظفين يوضح أن الهدايا المقدمة من الحكومات محظورة ولا يمكن للموظفين قبولها. ويحظر البند ١-٢ (ي) من النظام الأساسي للموظفين والأمر الإداري المنفذ له (انظر ST/AI/2010/1، الفقرة ٣-٣) تلقّي التكريمات أو الأوسمة أو الجمائل أو الهدايا أو المكافآت من الحكومات و "المصادر الحكومية". والاستثناء الوحيد هو الحالة التي تتعرض فيها مصلحة أخرى للمنظمة للخطر؛ أي عندما يكون القبول ضروريا لتجنب الإحراج في ظروف معينة.

١٨ - ويسمح بتلقي التكريمات أو الأوسمة أو الجمائل أو الهدايا أو المكافآت من مصادر غير حكومية بموافقة مسبقة من الأمين العام بموجب البند ١-٢ (ل) من النظام الأساسي للموظفين. ولا تمنح الموافقة إلا في حالات استثنائية حيثما لا تتعارض مع مصالح المنظمة

ولا مع مركز الموظف بوصفه موظفاً مدنياً دولياً. وإذا لم تسمح الظروف بالحصول على الموافقة المسبقة، أو إذا كان رفض القبول يسبب إحراجاً للمنظمة، يسمح للموظفين بتلقي الهدية باسم المنظمة شريطة أن يبلغ عنها الأمين العام وأن تعاد إليه على النحو الواجب. وقد لا ينظر إلى قبول الهدايا خارج هذه البارامترات باعتباره تضارباً في المصالح فحسب، ولكنه قد يصل في بعض الحالات إلى الفساد الذي يمكن أن تترتب عليه عواقب خطيرة بالنسبة للموظف (انظر أيضاً الفقرة ٣٢ من هذا التقرير).

١٩ - وتنص القاعدة ١-٢ (س) من النظام الإداري للموظفين أيضاً على أنه "لا يجوز للموظفين أن يقبلوا أي هدية أو مكافأة أو جميل من أي مصدر له علاقة تعاقدية من أي نوع مع المنظمة أو يسعى إلى إقامة هذه العلاقة معها". وليس هناك مجال محتمل للاستثناء أو الموافقة في مثل هذه الحالات.

٢٠ - وبالإضافة إلى ذلك، تحظر القاعدة ١-٢ (ي) من النظام الإداري للموظفين على الموظفين تقديم، أو الوعد بتقديم، الهدايا والجمائل أو أي منفعة شخصية أخرى إلى موظفين آخرين أو إلى أطراف ثالثة عندما يقدم العرض أو الوعد "بغية دفع [الموظف] إلى أداء أي عمل رسمي أو عدم أدائه أو تأخير أدائه". ولا يمكن أن يكون هناك استثناء في ظل هذه الظروف لأن هذا الربط المباشر بين الحافز وأداء العمل الرسمي يشكل عملاً من أعمال الرشوة.

٣ - المهنة أو الوظيفة الخارجية والأنشطة الخارجية، بما في ذلك الأنشطة السياسية

٢١ - يتناول البندان ١-٢ (س) و (ع) من النظام الأساسي للموظفين تضارب المصالح الذي ينشأ عن مزاوله موظفي الأمم المتحدة لأنشطة خارجية. وتزيد الفقرات (ص) إلى (ش) من القاعدة ١-٢ من توضيح هذا الأمر وتميز بين المهنة أو الوظيفة أو الأنشطة الخارجية التي لا تربطها علاقة بمصالح الأمم المتحدة، والأنشطة التي تتعلق بها، بما في ذلك الأنشطة السياسية. وتنطوي كل حالة على احتمال مختلف لتضارب المصالح. ولذلك، تتطلب المهنة أو الوظيفة أو الأنشطة الخارجية الموافقة المسبقة للأمين العام. وحيث لا يكون النشاط المتوخى القيام به متماشياً مع مركز موظف الخدمة المدنية الدولية، فلا يمكن الموافقة عليه أيًا كانت الظروف.

٢٢ - وقد يؤدي اشتغال الموظفين بمهنة أو وظيفة خارجية إلى تكريس وقت عملهم - أو حتى الوقت الذي يفترض تخصيصه للاستراحة والاستجمام - لمثل هذه الوظيفة، مما يجعل تقديم خدماتهم للأمم المتحدة أقل كفاءة أو يولد ولاءات متعارضة إذ يمكن أن ينجر الموظف

إلى تخصيص المزيد من الموارد للوظيفة الخارجية. وفي هذا الصدد، تنص الفقرة ٤١ من معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية على ما يلي:

يتمثل الالتزام الأول لموظفي الخدمة المدنية الدولية في أن يكرسوا طاقاتهم لأعمال منظمتهن. ومن ثم فلا يصح لموظفي الخدمة المدنية الدولية أن ينخرطوا، دون إذن مسبق، في أي نشاط خارجي، سواء بأجر أو بغير أجر، يتعارض مع ذلك الالتزام أو لا يتفق ومركزهم أو يتنازع مع مصالح المنظمة.

٢٣ - والاشتغال بالأنشطة التي قد تكون متعلقة بمصالح الأمم المتحدة قد يشمل الأنشطة التي لا تشكل جزءاً من مهام الموظفين الرسمية لكنها ترتبط بأهداف الأمم المتحدة، أو غاياتها، أو ولايتها، أو منافعتها أو مصالحها الأخرى. وتشمل الأمثلة على هذه الأنشطة عمليات الظهور العلني (كالاتزام بإلقاء كلمات، والمقابلات، وعمليات النشر، والمشاركة في أفرقة الخبراء العاملة)، وأعمال النشر. وقد تسبب هذه الأنشطة قلقاً إذا أخذت وجهات النظر الشخصية للموظف على أنها وجهات نظر المنظمة.

٢٤ - ومن أجل التخفيف من المخاطر المذكورة أعلاه، يجب الحصول على الموافقة على أية مهنة أو وظيفة خارجية أو نشاط خارجي. ويرد النص على إجراءات الحصول على الموافقة في الأمر الإداري ST/AI/2000/13. والأنشطة الخارجية مسموح بها، ولكن في ظل ظروف معينة؛ وينص البند ٢ من الأمر الإداري على ما يلي: "يوضح الموظفون المشتغلون بأنشطة خارجية مأذون بها بموجب الأمر الإداري لمنظمي هذه الأنشطة والمشاركين فيها، بما في ذلك أي أرباب للعمل، أنهم يتصرفون بصفتهم الشخصية وليس كممثلين للأمم المتحدة". ويساعد هذا في التمييز بين الخدمة في الأمم المتحدة وأية أنشطة خارجية، من أجل حماية مصالح الأمم المتحدة، بما في ذلك امتيازاتها وحصاناتها. وعادة ما يمنح الإذن بالنسبة للأنشطة المحدودة من حيث الزمن والنطاق.

٢٥ - ووفقاً للفقرة ٥-١ من الأمر الإداري، يجوز للموظفين الاشتغال بأنشطة خاصة لا يتقاضون عليها أجراً من أجل أغراض اجتماعية أو خيرية لا علاقة لها بالأمم المتحدة أو بمهام الموظف الرسمية وتتم خارج ساعات العمل أو حين يكون الموظف في إجازة. ويمكنهم القيام بذلك حسب ما يترأى لهم ودون التزام بالحصول على الموافقة المسبقة. لكن على الموظفين أن يتأكدوا من تماشي كل نشاط يقومون به مع مركزهم كموظفين مدنيين دوليين ومن استمراره كذلك.

٢٦ - والقواعد المنظمة للأنشطة السياسية أكثر صرامة من القواعد المنظمة للأنشطة ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية. وبصفة عامة، لا تتماشى هذه الأنشطة، بحكم تعريفها،

مع مركز الشخص بوصفه موظفاً مدنياً دولياً يتوقع منه أن يكون موضوعياً ومحايداً وأن لا يقبل تعليمات من جهات حكومية أو غيرها. وتعيد معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية ذكر المبادئ المتضمنة في النظامين الأساسيين والإداريين للموظفين كما يلي (انظر A/56/30، المرفق الثاني، الفقرة ٤٤):

بالنظر إلى أنه يتعين على موظفي الخدمة المدنية الدولية أن يحافظوا على استقلالهم وحيادهم، فمع احتفاظهم بحقهم في التصويت، لا ينبغي لهم أن يشاركوا في أنشطة سياسية من قبيل ترشيح أنفسهم لمنصب سياسي وطني أو محلي أو شغله. غير أن ذلك لا يحول دون المشاركة في أنشطة المجتمع المحلي أو الأنشطة المدنية، بشرط أن تكون هذه المشاركة متمشية مع بيمين الخدمة في منظومة الأمم المتحدة. ومن اللازم أن يراعي موظفو الخدمة المدنية الدولية الحصافة في تأييدهم لحزب سياسي أو حملة سياسية، ولا ينبغي لهم قبول أو طلب أموال أو كتابة مقالات أو إلقاء خطب عامة أو الإدلاء بأقوال للصحف.

٢٧ - وتجند المبادئ التي تنظم الأنشطة السياسية للموظفين تجسيدا إضافيا لها في الفقرات ٣-٥ إلى ٥-٥ من الأمر الإداري (ST/AI/2000/13) التي توضح أيضا أن أي ترشح لمنصب سياسي أو تعيين فيه غير مسموح به إذ قد يؤثر على الحياد والاستقلال المتوقعين من موظفي الخدمة المدنية الدولية.

٤ - العلاقات الشخصية

٢٨ - يجتمل أن تؤثر بعض العلاقات الشخصية بين الموظفين وأشخاص آخرين على أداء الموظف للمهام الرسمية بصورة محايدة وموضوعية بسبب مصالح متعارضة بين الولاء للشخص الآخر والولاء للأمم المتحدة. وتتناول القاعدة ٤-٧ من النظام الإداري للموظفين على نحو صريح هذه العلاقات في سياق استقدام وتعيين الموظفين إذ تحظر استقدام أقارب الموظفين من الدرجة الأولى. لكن تشغيل الأزواج مسموح به في ظروف معينة كجهد ضروري لدعم الموظفين الذين يتوقع أن يكونوا قادرين على التنقل من أجل خدمة المنظمة. ويورد الأمر الإداري ST/AI/273 تفاصيل التوظيف المسموح به للأزواج.

٥ - تضارب المصالح وبرنامج الإقرارات المالية

٢٩ - بدأ برنامج الإقرارات المالية في عام ١٩٩٩. وفي عام ٢٠٠٦، ومع صدور نشرة الأمين العام ST/SGB/2006/6، تم توسيعه أساسا ليشمل الموظفين من الرتبة مد-١ وما فوقها. وكُرس الالتزام بتقديم هذه الإقرارات في البند ١-٢ (ن) من النظام الأساسي

للموظفين. والهدف الأساسي من برنامج الإقرارات المالية هو إدارة المخاطر التي تواجه الأمم المتحدة، بما في ذلك موظفوها، وحماية سمعتها ومصحتها. ويهدف البرنامج، بطبيعته هذه، إلى ضمان تحديد حالات تضارب المصالح المحتمل أن تنشأ بسبب الموجودات الخاصة التي بحوزة الموظفين، أو انتماءاتهم، أو أنشطتهم والتخفيف منها وإدارتها بما يحقق مصلحة المنظمة على أفضل وجه. ويدير مكتب الأخلاقيات هذا البرنامج (انظر ST/SGB/2005/22). وعملاً بقرار الجمعية العامة ٦٠/٢٥٤، يعهد حالياً بعملية استعراض بيانات الإقرارات المالية إلى طرف خارجي. وقد أقرت الجمعية العامة في قرارها ٦٢/٢٣٦، التوصية الواردة في تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (انظر A/62/7، الفصل الثاني، الفقرة أولاً - ١٧) بأن يُطلب إلى الأمين العام أن يجري تحليلاً معمقاً للمحاسن، والمساوئ النسبية، بما فيها التكاليف، لإجراء استعراض للإقرارات المالية داخل المؤسسة بالمقارنة مع ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية.

٣٠ - وبرنامج الإقرارات المالية مصمم لمساعدة الموظفين على إدراك حالات تضارب المصالح المالية واكتشافها وعلاجها فقط، ولذلك فهو لا يتناول جميع حالات التضارب الشخصي في المصالح. ويركز البرنامج على حالات تضارب المصالح المالية التي قد تحدث عندما تُسند إلى موظف ما مهمة اتخاذ قرارات باسم الأمم المتحدة قد تتعارض مع مصالح الفرد، كالأصول والالتزامات المالية الشخصية. ويساعد الالتزام بتقديم الإقرار المالي في تحديد حالات تضارب المصالح، وهو ما يؤدي بدوره إلى إدارة أكثر فعالية لهذا التضارب (انظر الفرع رابعاً أدناه) وحماية مصالح المنظمة، بما في ذلك الأصول المتعلقة بالسمعة.

ثالثاً - الجوانب القانونية

٣١ - إلى جانب المجالات التي تُعالج من خلال الإطار التنظيمي، هناك عدد من الجوانب القانونية الإضافية المرتبطة بحالات تضارب المصالح وإدارتها.

ألف - الإجراءات التأديبية

٣٢ - ثمة وسائل متاحة للتدخل عندما يصادف تضارب في المصالح. ويشكل عدم الإفصاح عن تضارب فعلي أو محتمل في المصالح خرقاً لأنظمة المنظمة أو قواعدها أو منشوراتها الإدارية الأخرى. ووفقاً للفصل العاشر من النظام الإداري للموظفين، قد يرقى هذا العمل إلى درجة سوء السلوك الذي يستوجب فرض إجراءات تأديبية على الموظف المعني. وتتراوح هذه التدابير ما بين اللوم الكتابي والفصل. وينشر الأمين العام تعميماً إعلامياً سنوياً حول

”ممارسات الأمين العام المتبعة في المسائل التأديبية والسلوك الجنائي المحتمل“، يتضمن بصفة منتظمة حالات تضارب المصالح.

باء - الإحالات إلى السلطات الوطنية

٣٣ - في الحالات التي يكون فيها الموظفون ضالعين في حالات تضارب مصالح تشمل مخالفات جنائية محتملة، يمكن للمنظمة إحالة القضية إلى الدول الأعضاء المعنية لاحتمال مواصلة التحقيق والملاحقة الجنائية فيها. وهذا ما يشمل على سبيل المثال، القضايا التي تنطوي على الاحتيال، أو الفساد، أو الرشوة. وتوجّه الإحالات بموجب قرار الجمعية العامة ٦٢/٦٢ الذي يلتزم الأمين العام وفقاً له بأن ”يعرض الادعاءات الموثوق بها التي تكشف النقاب عن شبهة ارتكاب جريمة من قبيل موظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات، على الدول التي وجهت تلك الادعاءات ضد رعاياها“. وتوجّه الإحالات أيضاً على أساس التوصيات المقدمة من هيئات التحقيق التابعة للمنظمة. ومتى أحالت المنظمة مسألة ما إلى البعثة الدائمة لدى الأمم المتحدة المعنية بالأمر، يصبح أي إجراء لاحق في ما يخص التحقيق والملاحقة الجنائية، متروكاً لتقدير السلطات الوطنية لإنفاذ القانون.

جيم - القيود التي يتعين احترامها بعد انتهاء الخدمة

٣٤ - فرض الأمين العام عدداً من القيود التي يتعين احترامها بعد انتهاء الخدمة للحد من إمكانية حدوث تضارب شخصي في المصالح يمكن أن ينشأ عندما يقدم البائعون أو أطراف ثالثة أخرى وعوداً بتقديم حوافز للموظف في الخدمة الفعلية (مثلاً الحصول على فرصة عمل أو غير ذلك من المنافع عند انتهاء خدمة الموظف (انظر ST/SGB/2006/15)، ولا سيما بالنسبة للموظفين العاملين في المهام المتعلقة بالمشتريات^(٣). وتنطبق هذه القيود لفترات محددة من الوقت تبعاً لنوع النشاط الذي يمارس بعد انتهاء الخدمة مع المنظمة (انظر ST/SGB/2006/15، البند ٢-١).

دال - إجراءات الشراء

٣٥ - قد يعرض الموظفون الذين يواجهون تضارباً في المصالح أثناء مباشرتهم أنشطة متعلقة بالمشتريات، عملية الشراء للشبهات أو قد يفسدونها، عندما لا يعالج هذا التضارب ويدار بشكل صحيح. وقد يتطلب هذا إعادة النظر في هذه العملية أو حتى إلغاؤها وبدء عملية جديدة بتكاليف كبيرة في الموارد بالنسبة للمنظمة، والبائعين المشاركين، وسمعة الأمم المتحدة

(٣) انظر أيضاً الإحالة المرجعية إلى الوثيقة ST/SGB/2006/15 في دليل المشتريات.

في نهاية المطاف. بل قد تكون المنظمة عرضة للمسؤولية المالية تجاه البائعين الذين لحق بهم الغبن.

رابعاً - معالجة تضارب المصالح والتخفيف من حدته

٣٦ - يمكن، انطلاقاً من وجهة نظر مؤسسية، أن تنظّم معالجة تضارب المصالح، التي تتضمن التخفيف من حدته، في نهج مؤلف من ثلاث خطوات:

(أ) إيجاد إطار قوي؛

(ب) تحديد تضارب المصالح أو استعراضه؛

(ج) اتخاذ تدابير علاجية.

ألف - إيجاد إطار قوي

٣٧ - يتمثل أحد العناصر الأساسية في إدارة التضارب المحتمل في المصالح والتخفيف من حدته في وجود إطار متين من قبيل معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية أو مدونة لقواعد السلوك تنص على السلوك المتوقع من الموظفين، وتشتمل على أكبر قدر ممكن من التفاصيل بشأن تعريف الحالات المقبولة وغير المقبولة أو الحالات التي يلزم فيها الحصول على موافقة. ويؤدي هذا إلى إذكاء الوعي بين الموظفين، ويفضي عادة إلى انخفاض في عدد الحالات غير المرغوبة. ويوفر أيضاً الأساس للإجراءات اللازمة التي يتعين اتخاذها ضد الموظفين، من قبيل فرض تدابير تأديبية في حالة عدم التزامهم بهذه المعايير. ويشكل برنامج الإقرارات المالية مثالا على هذا الإطار ويساعد في معالجة تضارب المصالح المالية والتخفيف من حدته.

باء - تحديد تضارب المصالح أو استعراضه

٣٨ - تتطلب المعالجة الفعالة لتضارب المصالح معرفة الوضع الذي قد يؤدي إلى نشوئه. وقيام الموظف بالكشف عن هذه الحالات، الذي يعني عموماً إبلاغ المنظمة على المستوى الإداري المناسب، يمكن المنظمة من النظر في جميع الظروف واتخاذ الإجراءات المناسبة. وليس في مقدور الإدارة استعراض هذه المخاطر إلا عندما تعرض الحالات عليها، على غرار ما يحدث، على سبيل المثال، في إطار برنامج الإقرارات المالية.

٣٩ - ففي إطار برنامج الإقرارات المالية الحالي، يتم استعراض إقرارات الذمة المالية أو إقرارات الإعلان عن المصلحة التي يقدمها سنويا الموظفون من الرتبة مد-١ وما فوقها، وكذلك بعض الموظفين الآخرين، لمعرفة ما إذا كان ثمة مخاطر محتملة لحدوث تضارب

شخصي في المصالح. ويرد التزام هؤلاء الموظفين بتقديم هذه الإقرارات في البند ١-٢ (ن) من النظام الأساسي للموظفين. وتقدم إقرارات الذمة المالية باستخدام النماذج المعدة لهذا الغرض بموجب الإجراءات المقررة في الوثيقة ST/SGB/2006/6. ولا يقتصر هذا الاستبيان على المصالح التي يحتفظ بها الموظف فحسب، بل يتضمن أيضا أسئلة عن المصالح والأصول التي تحتفظ بها زوجته أو أطفاله المعالين للتأكد من أن الإقرار أو الإقرارات التي يقدمها الموظف تغطي على الأقل بعض المصالح الخاصة بأطراف ثالثة بما فيه الكفاية.

٤٠ - ويقوم مدقق المراجعة بتفحص بيان الإفصاح الذي قدمه الموظف في ما يتعلق بمصالحه الخاصة، بما في ذلك الأصول والخصوم، والأرباح المتأتية من بيع الممتلكات الشخصية، وحق الاكتتاب في الأسهم، والدخل، والدخل الإضافي، والهدايا، والمبالغ المستردة، والبدل اليومي ونفقات السفر، والعلاقات الأسرية من حيث صلتها بالمنظمة، والدور القيادي الخارجي أو الدور في صنع السياسات، والأنشطة الخارجية الأخرى. ويتم تحليل هذه المصالح والموجودات المحوزة والانتماءات الخاصة، في ضوء صلتها بواجبات الموظف ومسؤولياته الرسمية، من أجل تحديد أوجه التضارب الشخصي المحتمل في المصالح.

٤١ - وعند اكتشاف تضارب محتمل في المصالح، يتم جمع الوقائع ومزيد من المعلومات ذات الصلة. وقد يطلب من الموظف مقدم الإقرار توفير معلومات إضافية لغرض الاستعراض، حسب الاقتضاء، إلى أن يعتبر الإقرار تاما وكاملا. ويحدد مدقق المراجعة أيضا أصحاب المصلحة المعنيين ويقيم التأثير المحتمل للحالة والمخاطر التي تنطوي عليها. وعلى أساس هذا التحليل، يقوم المدقق في وقت لاحق بإسداء المشورة وتوفير التدابير العلاجية للموظف المعني بشأن كيفية معالجة تضارب المصالح والتخفيف من حدته، بما يخدم مصلحة الأمم المتحدة على أفضل وجه.

جيم - التدابير العلاجية

٤٢ - هناك عدة وسائل لمعالجة تضارب المصالح. بما يخدم مصالح الأمم المتحدة على أفضل وجه، تعتمد عادة على الحالة بعينها. وتختلف التدابير العلاجية باختلاف طبيعة التضارب ودرجة تعقده. وتشمل هذه التدابير ما يلي دون أن تقتصر عليه: (أ) التنحي أو التنحية؛ و (ب) تجريد الاستثمارات الشخصية؛ و (ج) وضع الأصول تحت إدارة طرف ثالث مستقل؛ و (د) عدم الكشف عن المعلومات السرية؛ و (هـ) عدم المشاركة في الأنشطة التمثيلية أو أنشطة جمع التبرعات لصالح كيان خارجي؛ و (و) الإيعاز بالتخلص من المصلحة في المؤسسة الخارجية؛ و (ز) إجراء تغييرات في التسلسل الإداري.

٤٣ - ويُقصد بالتنحي والتنحية كفالة إخراج الموظف من الوضع الذي يجد نفسه فيه في مواجهة تضارب محتمل في المصالح. فإما أن يتنحي الموظف بشكل استباقي عن مواصلة المشاركة في العملية (يكون مطلوباً منه في هذه الحالة إبلاغ المشرف عليه ومكتب الأخلاقيات) أو أن توعد المنظمة بتنحيته عن العملية. فمثلاً، في حال قدمت زوجة الموظف طلباً للعمل وطلب إلى الموظف المشاركة في عملية إجراء المقابلات وقام الموظف بالكشف للفريق عن هذه العلاقة، فيمكن للموظف إما التنحي عن أية مشاركة في عملية الاختيار أو أن تُنحى المنظمة عن هذه العملية. وثمة مثال آخر وهو أنه إذا تبين أن موظف المشتريات على علاقة بالبايع، فيمكن لموظف المشتريات أن يتنحي عن أية معاملات مع هذا البائع أو أن تقوم المنظمة، كخطوة أولى، بتنحية الموظف عن أي تعامل مع ذلك البائع (انظر ST/SGB/2006/15، البند ٢-٣).

٤٤ - وعادة ما يوصي مكتب الأخلاقيات باتخاذ تدابير علاجية أخرى عند الكشف عن تضارب في المصالح أو تحديده، أو أن يُشرع باتخاذها من خلال المستويات الإشرافية المناسبة. وعندما يفرض الموظف حل تضارب المصالح الذي تم تحديده، يمكن تنفيذ مزيد من الإجراءات الإدارية أو التأديبية تبعاً للظروف.

خامسا - خاتمة

٤٥ - يشكل احتمال حدوث تضارب شخصي في المصالح حقيقة من حقائق الحياة المؤسسية الحديثة، التي تتسم فيها حياة الموظف بالتعقيد، في ظل تعدد خبرات العمل وشبكات العلاقات، داخل المنظمة وخارجها على حد سواء. ويتسم احتمال تضارب المصالح بنفس القدر من الدينامية ويطراً عليه التطور كلما تعقد الملاك الوظيفي للمنظمة وتعقدت ولاياتها وأنشطتها. ويتناول الإطار التنظيمي الحالي مجموعة واسعة من حالات التضارب الشخصي في المصالح. ويركز برنامج الإقرارات المالية بصورة أساسية على احتمال التضارب المالي في المصالح ويُستكمل من خلال مخططات موجودة بالفعل تتناول أنواعاً من تضارب المصالح تغطيها القواعد التنظيمية بالفعل. فمثلاً، وعلى سبيل الرصد الاستباقي، يجب على الموظف الحصول على الإذن قبل مزاوله عمل أو أنشطة خارجية، أو قبل تلقيه هدايا، أو مكافآت، أو جمائل أو جوائز، ويجب عليه الكشف عما إذا كان لديه أقارب يعملون للأمم المتحدة. وتكمل هذه الإجراءات المقررة الإقرار السنوي الذي يقدمه موظفون من فئات معينة بأصولهم ومصالحهم المالية.

٤٦ - غير أنه عندما لا يُكشف عن التضارب الشخصي في المصالح في إطار برنامج الإقرارات المالية ولا في إطار مخططات أخرى، فإن المنظمة تظل رهناً لاحتمال تعرضها

للمسؤوليات وخطر المس بسمعتها. ويمكن معالجة مسألة عدم الكشف عن تضارب المصالح بأثر رجعي مع الموظف من خلال تدابير إدارية وتأديبية، غير أن الضرر الذي يلحق بسمعة المنظمة قد يتعذر إصلاحه. وبالتالي تواصل المنظمة مساعدة الموظفين، بمن فيهم المدبرون، وتشجيعهم على تحديد التضارب الشخصي المحتمل في المصالح والكشف عنه لكي يمكن معالجته وحله على النحو الملائم. بما يخدم مصلحة المنظمة على أفضل وجه. ويفضل استخدام التدابير الاستباقية بدلا من التدابير ذات الأثر الرجعي بوصفها طريقة لحل تضارب المصالح.

٤٧ - ويستعرض الأمين العام باستمرار ما إذا كانت الآليات القائمة المنشأة بهدف تحديد التضارب الشخصي في المصالح ومعالجته تخدم الاحتياجات المعاصرة للأمم المتحدة بوصفها منظمة تستشرف المستقبل. ولا يزال الأمين العام ملتزما التزاما كاملا بكفالة أن يكون تصرف موظفي الأمم المتحدة عند أداء مهامهم وفي سلوكياتهم بشكل عام فوق المؤاخذه في جميع الأوقات.

٤٨ - ويُطلب إلى الجمعية العامة الإحاطة علما بهذا التقرير.