

استعراض الآليات والسياسات التي تتناول تضارب المصالح في منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

رجب م. السقيري

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١٧



الأمم المتحدة

استعراض الآليات والسياسات التي تتناول تضارب المصالح في منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

رجب م. السقيري

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة، جنيف ٢٠١٧



الرجاء إعادة الاستعمال

موجز تنفيذي

استعراض الآليات والسياسات التي تتناول تضارب المصالح في منظومة الأمم المتحدة

JIU/REP/2017/9

يتوخى هذا الاستعراض على نطاق المنظومة تقييم مدى إرساء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لأطر تنظيمية مناسبة للتصدي لتضارب المصالح؛ وتقييم الآليات والممارسات المعمول بها حالياً في التصدي لتضارب المصالح القائم أو المحتمل؛ والوقوف على الثغرات والتحديات القائمة، واقتراح الحلول الملائمة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة؛ ودراسة أوجه التأزر على الصعيد الداخلي وفيما بين الوكالات، وأثرها في التصدي لتضارب المصالح على نطاق المنظومة، وتقديم اقتراحات لتحسينها أو تعزيزها؛ وتحديد وتعميم الممارسات الجيدة والممارسات الفضلى في مجال التصدي لتضارب المصالح في كافة المراحل، بما يشمل الوقاية من هذه الممارسة و/أو الحد منها و/أو تسويتها و/أو توقيع الجزاءات بشأنها.

ولما كان من الوارد أن يفتر الموظفون سلوكهم تفسيراً خاطئاً على أنه سلوك سليم استناداً إلى التحيز الخفي واللاشعوري الذي من شأنه أن يؤثر في تقديرهم للأمور، فإن غالبية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أسندت إلى مكاتب الأخلاقيات دور المفسر للسلوكيات. وتضطلع المهمة المتعلقة بالأخلاقيات بالتفسير الموضوعي لما إذا كانت حالة معينة تشكّل تضارباً في المصالح أم لا. ويضطلع بهذه المهمة بناء على طلب من أي موظف كان من الرئيس التنفيذي إلى أصغر موظف مبتدئ.

ويعمل مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات على نحو وثيق مع مكاتب الأخلاقيات التابعة لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها في إطار فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات، ضماناً للاتساق في تطبيق المعايير الأخلاقية في المنظمات الأعضاء. ويشمل هذا التعاون التصدي لأوجه تضارب المصالح عن طريق تقديم المشورة الأخلاقية، والتدريب في مجال الأخلاقيات والتوعية، وإدارة برامج الإفصاح عن الذمة المالية في المنظمات المعنية. ويؤيد موظفو الأخلاقيات في وكالات الأمم المتحدة المتخصصة فتح عضوية الفريق لتشمل جميع مؤسسات المنظومة. فمن شأن تبادل وجهات النظر في إطار الفريق أن يساعد المؤسسات على وضع حد لإهدار الجهود، وذلك باعتماد أفضل ما استُبين بالفعل من ممارسات فضلى على صعيد المنظومة. ويقترح المفتش أن تفتح مكاتب الأخلاقيات الأعضاء في الفريق باب عضوية الفريق في وجه الوكالات المتخصصة، وأن تنشئ محفلاً آخر للتعاون وتبادل الآراء والأفكار داخل منظومة الأمم المتحدة.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

إطار متين للتصدي لتضارب المصالح الشخصية

يرسي ميثاق الأمم المتحدة أساساً للتسليم بأن مصلحة الأمم المتحدة هي المصلحة الغالبة الوحيدة التي يتعين على جميع موظفيها وموظفي صناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة وموظفي الوكالة الدولية للطاقة الذرية أن يضعوها نصب أعينهم عند أداء مهامهم.

ويشير استعراض معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية والصكوك القانونية والسياسات التنظيمية ذات الصلة إلى أنَّ موضوع تضارب المصالح الشخصية قد أُشيع بحثاً من الناحية النظرية، في حين لم يعالج بعدُ موضوع تضارب المصالح التنظيمية الذي لم يتسنَّ لهذا الاستعراض تناوله على نحو كامل لعدم كفاية المعلومات التي قدَّمتها المنظمات المشاركة. وينبغي إجراء عملية تخطيط على نطاق المنظومة ووضع دليل بهذا الشأن (التوصية ١).

الحاجة إلى إصدار رسائل تذكيرية بواجبات الموظفين الاعتيادية

يتعيَّن على منظومة الأمم المتحدة تعزيز المواد الإرشادية المستخدمة بإدراج بعض عمليات الإفصاح التي تمكِّن الموظفين وغير الموظفين على السواء من أن يصرِّحوا بوضوح بأنهم واعون تمام الوعي بالأدوار المناطة بهم وبالمعايير التي ينبغي أن يُجسدها سلوكهم لدى بدء العمل وأثناء خدمتهم في مؤسساتهم (التوصية ٢). فلا توجد آلية لتذكير الموظفين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بصفة دورية بواجباتهم وبمقومات السلوك الأخلاقي المطلوب، لا سيما فيما يتعلق بتضارب المصالح. وليس مطلوباً من الموظفين، بعد التحاقهم بالخدمة، الإقرار بمضمون مدونة قواعد السلوك المعمول بها في مؤسساتهم. فضلاً عن ذلك، لا تتناول الأحكام التعاقدية التنظيمية التزامات الموظفين المستقبلية فيما يتعلق بتضارب المصالح بعد مغادرة إحدى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويجب على المؤسسات أن تستخدم القرارات بشأن انتفاء تضارب المصالح في جميع اتفاقات العمل من أجل تفعيل الالتزامات القائمة الخاصة بما بعد انتهاء الخدمة والقيود المفروضة على الموظفين بعد مغادرة تلك المؤسسات (التوصية ٤).

ويُعتبر تدريب الموظفين بشأن الأخلاقيات المهنية وسيلة ممتازة لإرساء معايير السلوك وتوعية الموظفين بأهمية النزاهة في منظومة الأمم المتحدة. وتشير البيانات الخاصة بإتمام الدورة التدريبية بشأن الأخلاقيات والحصول على الشهادات ذات الصلة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي يتعين فيها على الموظفين استكمال الدورة التدريبية باعتبار أنَّ هذا الأمر يدخل في عداد التزاماتهم إلى أنَّ معدلات الحضور والامتنال قد تفاوتت وتختلف اختلافاً كبيراً من مؤسسة إلى أخرى. وينبغي أن تستمر الدورات التدريبية الإلزامية الملائمة وغيرها من فرص التعلم بشأن الأخلاقيات، مع التركيز على موضوع تضارب المصالح، طوال المسار الوظيفي للموظفين، مع الانتظام في تنظيم دورات لصقل المعارف (التوصية ٥).

استعراض نظام الإفصاح القائم الذي يستهدف الإصلاح المُلح

ترى وحدة التفتيش المشتركة أنَّ عمليات الإفصاح عن الذمة المالية وبيانات تضارب المصالح ينبغي اعتبارها من تدابير التخفيف من المخاطر التي تتهدد المؤسسات وزيادة احتمال التعرض للمساءلة فيما يخص الموظفين الذين يحاولون الانخراط في ممارسات الغش. ولهذا السبب، اقترح المفتشون في تقريرين لوحدة التفتيش المشتركة - بشأن أطر المساءلة والغش - أن تبادر المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة التي لم تنفَّذ كلياً أو جزئياً السياسات الخاصة بالإفصاح المالي وتضارب المصالح إلى القيام بذلك على وجه السرعة. ذلك أنَّ المهنيين العاملين في مجال الأخلاقيات المسؤولين عن رصد وتنفيذ نُظم الإفصاح القائمة غير مقتنعين بمجداها ولا بعائد الاستثمار فيها. لذا ينبغي أن يزوّدوا بالوسائل اللازمة وأن يتمتعوا

بالحرية في استعراض هذه النُظُم في مؤسساتهم وإيجاد حلول على نطاق المنظومة، في إطار المحافل القائمة أو في محافل مناسبة جديدة، لتحقيق وفورات الحجم (التوصية ٣).

وينبغي لمجالس الإدارة أن تتابع الأمر عن كثب، حتى إذا اكتملت الاستعراضات، تسنى للإصلاحات التي تمخضت عنها أن تفرز اقتراحات واقعية ومبتكرة تلبي الاحتياجات المعاصرة لدى المنظمات والدول الأعضاء على السواء (التوصية ٣).

الإجراءات التي يتعين اتخاذها

يتضمن هذا الاستعراض ست توصيات رسمية وخمساً غير رسمية (مرنة). وتتوخى التوصيات الرسمية والمرنة على حد سواء إما تعزيز رصد الآليات القائمة أو فتح مناقشات جديدة على مستوى المنظومة، من دون تكلفة. وتعيد بعض التوصيات المرنّة التأكيد على العناصر الحيوية من توصيات تنتظر التنفيذ تضمّنتها تقارير وحدة التفتيش المشتركة ذات الصلة. وفي ضوء التسليم بأنّ تضارب المصالح عنصر يسهم في الغش أو يشكّل في حد ذاته عملاً من أعمال الغش، كان لازماً إقامة رابط بين هذا التقرير وبين بعض الاستعراضات السابقة التي أنجزتها وحدة التفتيش المشتركة بشأن النزاهة.

التوصيات

التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوعزوا إلى الموظفين المكلفين بمهمة الأخلاقيات بأن يرصدوا أشيع الوقائع وأن يوثّقوا مخاطر الحالات التي تجعل مؤسساتهم عرضة لتضارب المصالح التنظيمية، في موعد أقصاه شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩.

التوصية ٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الذين لم يقوموا بذلك بعد، أن يوعزوا إلى دوائر الموارد البشرية بأن تستحدث نموذجاً إلزامياً للإفصاح عن تضارب المصالح يوقع عليها، إلى جانب الإعلان الذين يُدلى به عند تقلّد المنصب، جميع الموظفين وغيرهم من الأفراد الملتحقين بالمؤسسة، سواء التحقوا بها لمدد قصيرة أو طويلة. وينبغي إعداد النموذج بمساعدة المهمة المتعلقة بالأخلاقيات في المؤسسة المعنية ومساعدة الوظائف الأخرى، حسب الاقتضاء، بالتشاور مع أيّ محفل مشترك بين الوكالات يرى النور في المستقبل.

التوصية ٣

ينبغي لمجالس إدارة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات أن يُعدّوا تقريراً مفصلاً عن برامج الإفصاح المالي القائمة واقتراح ما يلزم من تغييرات على مسوغات تلك البرامج وعلى نطاقها بغية تعزيز فعاليتها.

التوصية ٤

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الذين لم يفعلوا ذلك بعد، أن يتخذوا، بالتشاور مع الشبكة القانونية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الخطوات اللازمة لكي يُدرجوا، بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩، الأحكام القانونية المناسبة في صلب الاتفاقات التعاقدية مع الموظفين وغير الموظفين لديها، حسب الاقتضاء، بحيث تلزمهم باحترام فترة القيد المحددة للمهمة المعنية، والتي تحظر عليهم المشاركة في أنشطة محدّدة بوضوح بعد انتهاء الخدمة طوال تلك الفترة الزمنية.

التوصية ٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الذين لم يفعلوا ذلك بعد، أن يتخذوا ما يلزم من خطوات، في موعد لا يتجاوز نهاية كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩، بغية: (أ) ضمان أن يستكمل جميع الموظفين بنجاح، بصرف النظر عن رتبهم، الدورة التدريبية الإلزامية الأولية والدورية في مجال الأخلاقيات وأن يحصلوا على الشهادات ذات الصلة؛ و(ب) ربط الشهادات الخاصة بالتدريب الإلزامي في مجال الأخلاقيات بدورة تقييم الأداء السنوي للموظفين؛ و(ج) إدراج التدريب في مجال الأخلاقيات ضمن التدريب التوجيهي لغير الموظفين، بما في ذلك دورات لتجديد المعارف بعد الخدمة، حسب الاقتضاء.

التوصية ٦

ينبغي لمجالس إدارة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، في إطار دورها الرقابي المتعلق بإطار المساءلة في مؤسساتها، أن ترصد بانتظام مسائل تضارب المصالح، بما في ذلك تحديث السياسات والآليات والصكوك الإدارية ذات الصلة.

المحتويات

الصفحة

| | | |
|-----|------------------|---|
| iii | موجز تنفيذي..... | |
| | الفقرات | |
| ١ | ١٨-١ | مقدمة - أولاً |
| ١ | ١١-٤ | ألف - الأهداف والنطاق والمنهجية..... |
| ٣ | ١٨-١٢ | باء - التعاريف..... |
| ٦ | ٥٢-١٩ | ثانياً - الإطار التنظيمي..... |
| ٦ | ٢٠-١٩ | ألف - ميثاق الأمم المتحدة..... |
| ٦ | ٢٨-٢١ | باء - النظامان الأساسي والإداري للموظفين..... |
| ٩ | ٤٥-٢٩ | جيم - معايير السلوك..... |
| ١٢ | ٥٢-٤٦ | دال - السياسات والصكوك الإدارية..... |
| ١٦ | ٩٠-٥٣ | ثالثاً - خريطة البرامج..... |
| ١٦ | ٦١-٥٥ | ألف - دور المهمة المتعلقة بالأخلاقيات..... |
| ١٩ | ٨٠-٦٢ | باء - دور المهام/المكاتب الأخرى..... |
| ٢٣ | ٩٠-٨١ | جيم - دواعي القلق والاقتراحات..... |
| ٢٧ | ١٥٢-٩١ | رابعاً - المواد التوجيهية..... |
| ٢٧ | ١٠٣-٩٢ | ألف - المدونات..... |
| ٣١ | ١١٧-١٠٤ | باء - استمارات البيانات و/أو الإعلانات..... |
| ٣٤ | ١٤٢-١١٨ | جيم - إقرارات الذمة المالية..... |
| ٤١ | ١٥٢-١٤٣ | دال - الوعي باتجاهات الجزاءات..... |
| ٤٥ | ١٧٩-١٥٣ | خامساً - السياسات..... |
| ٥٣ | ١٩٤-١٨٠ | سادساً - التدريب..... |
| ٥٨ | ٢٠١-١٩٥ | سابعاً - سبل المضي قدماً..... |
| | | المرفق |
| | | استعراض عام للإجراءات التي يتعين أن تتخذها المؤسسات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش |
| ٦٠ | | المشتركة JIU/REP/2017/9 |

الملحقات

لا تصدر الملحقات إلا على الموقع الشبكي لوحدة التفتيش المشتركة (www.unjju.org) إلى جانب التقرير

- الأول - تعاريف تضارب المصالح الشخصية/الفردية والتنظيمية/المؤسسية
- الثاني - برامج الإقرارات المالية وبيانات المصالح
- الثالث - التدريب في مجال الأخلاقيات و/أو مدونة قواعد السلوك، بما في ذلك وحدات بشأن تضارب المصالح
- الرابع - التدريب على الأخلاقيات في مجال المشتريات، بما في ذلك تضارب المصالح

أولاً - مقدمة

١- أجرت وحدة التفتيش المشتركة، في إطار برنامج عملها لعام ٢٠١٧، استعراضاً للآليات والسياسات التي تتناول تضارب المصالح في منظومة الأمم المتحدة، وذلك على إثر مقترح داخلي انبثق عن التسليم بأن التضارب في المصالح قد يكون له أثر ضار على سمعة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأصولها إن لم يتم التصدي له على النحو الملائم.

٢- وقبل هذا الاستعراض، كانت الوحدة قد درست تضارب المصالح بصفة جزئية في سياق استعراضاتها المتعلقة بالرقابة، والأخلاقيات، والمساءلة، والمشتريات، والغش. ولم يُنجز أيُّ استعراض مستقل بشأن موضوع تضارب المصالح تحديداً. ففي القسم المخصص لبيئة الرقابة من تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن أطر المساءلة (JIU/REP/2011/5)، والذي يتألف من معايير مرجعية تتصل بالأخلاقيات والنزاهة، والجزاءات والمكافآت وسياسات الموارد البشرية، أُدرج معيار مرجعي (المعيار المرجعي ٥) عرّض أدوات من شأن استخدامها منع أو معالجة حالات تضارب المصالح. وبتحديد أكثر، اقترحت الوحدة، إلى جانب استحداث وظيفة متعلقة بالأخلاقيات، أن تستخدم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أدوات أكثر ملائمة، من قبيل اعتماد سياسات تتعلق بالهدايا والمنن والضيافة وسياسات تتناول الأنشطة الخارجية (تضارب المصالح)، مشفوعة بالتدريب ذي الصلة.

٣- وفي تقرير سابق عن الوظيفة المتعلقة بالأخلاقيات (JIU/REP/2010/3)، اقترحت الوحدة أن تشمل صلاحيات مكاتب الأخلاقيات الاضطلاع بمسؤوليات عن وضع المعايير ودعم السياسات، والتدريب والتثقيف والتوعية، وتقديم المشورة والتوجيه إلى الموظفين عند الطلب. وقد عرض ذلك التقرير المعايير التي اقترحتها وحدة التفتيش المشتركة لتلك المسؤوليات على أمل أن تتولى مكاتب الأخلاقيات الدور القيادي في وضع المعايير ودعم السياسات، بما يشمل - على سبيل المثال لا الحصر - الهدايا والأوسمة وشهادات التقدير، وتضارب المصالح، وسياسة الإفصاح المالي.

ألف - الأهداف والنطاق والمنهجية

٤- تتمثل أهداف هذا الاستعراض فيما يلي:

(أ) تقييم مدى إرساء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لأطر تنظيمية مناسبة للتصدي لتضارب المصالح؛

(ب) تقييم الآليات والممارسات المعمول بها حالياً للتصدي لحالات تضارب المصالح القائم منها والمحتمل؛ والوقوف على الثغرات والتحديات القائمة؛ واقتراح الحلول الملائمة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة؛

(ج) دراسة أوجه التآزر على الصعيد الداخلي وفيما بين الوكالات، وأثرها في التصدي لتضارب المصالح على نطاق المنظومة، وتقديم اقتراحات لتحسينها أو تعزيزها؛

(د) تحديد وتعميم الممارسات الجيدة والممارسات الفضلى في مجال التصدي لتضارب المصالح في كافة المراحل، التي تشمل الوقاية من هذه الممارسة و/أو الحد منها و/أو تسويتها و/أو توقيع الجزاءات المترتبة عليها.

٥- وقد أُجري الاستعراض على نطاق المنظومة برمتها، بما يشمل منظمة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية.

٦- ووفقاً للمعايير والمبادئ التوجيهية الداخلية لوحدة التفتيش المشتركة وإجراءات عملها الداخلية، شملت المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير تحديد المرجعيات وإعداد ورقة استهلاكية استناداً إلى استعراض مكثفي أولي للوثائق والاستبيانات والمقابلات المتاحة، فضلاً عن إجراء تحليل متعمق للمعلومات المجمعة عن طريق مزيج من الأساليب الكمية والنوعية. وقد أُرسلت استبيانات تفصيلية إلى جميع المنظمات المشاركة، البالغ عددها ٢٨ منظمة، التي قبلت النظام الأساسي للوحدة. ولم تردّ ردود على الاستبيان من خمس من المنظمات المشاركة. ولم تردّ أربع من هذه المنظمات، وهي مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ممثل الأمم المتحدة) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، لأنها مشمولة بردود الأمانة العامة للأمم المتحدة التي تتبّع تلك المنظمات سياساتها بشأن هذه المسألة. أما خامس المنظمات المشاركة التي لم تردّ على الاستبيان فهي الاتحاد البريدي العالمي، الذي خضع لاستعراض شامل من جانب وحدة التفتيش المشتركة باعتباره مؤسسة واحدة في عام ٢٠١٦، والذي رأى أنّ المعلومات التي قدّمها في سياق ذلك الاستعراض كافية ولا تزال وافية بالغرض.

٧- واستناداً إلى ما ورد من ردود، أُجرى المفتش مقابلات مع مسؤولين من عدة مكاتب، بما في ذلك المكاتب المعنية بالأخلاقيات والرقابة والموارد البشرية والمشتريات والشراكات، ومع ممثلي الموظفين، في معظم المنظمات المشاركة في كل من باريس وجنيف وروما وعمّان وفيينا وكوبنهاغن ولندن ونيويورك. كما التمس المفتش آراء الخبراء من منظمات أخرى متعددة الأطراف ومنظمات تابعة لنظام الأمم المتحدة الموحد^(١). وقد طُلب إلى المنظمات المشاركة إبداء تعليقاتها على مشروع التقرير، وأُخذت تلك التعليقات في الحسبان عند وضع الصيغة النهائية للتقرير.

٨- والتمس الاستعراض ردوداً على الأسئلة الرئيسية التالية المتعلقة بجدوى الآليات والسياسات التي تتناول تضارب المصالح وبفعاليتها وكفاءتها وأثرها:

(أ) هل يوجد لدى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إطار تنظيمي يتناول تضارب المصالح الشخصية والتنظيمية؟ ما هي المكاتب المكلفة ببلورة الإطار التنظيمي وتنظيمه ورصد تنفيذه أو تنفيذ عناصر من الإطار الساري؟ ما هي المهام والوظائف (فئات الموظفين ورتبهم) المشمولة بالإطار التنظيمي أو بعناصر من الإطار التنظيمي القائم؟

(١) المنظمتان الأخريان التابعتان لنظام الأمم المتحدة الموحد هما الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والمنظمة الدولية للهجرة؛ أما المنظمات المتعددة الأطراف فهي مصرف التنمية لمجلس أوروبا، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة البنك الدولي.

(ب) ما مدى فعالية تنفيذ مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لأطرها التنظيمية ورصد الآليات والممارسات القائمة؟ كيف تقوم برصد تلك الآليات والممارسات وتقييمها؟ ما هي التدابير المتخذة في حالة عدم الامتثال للوائح والعمليات ذات الصلة؟ ما هي أشيع ضروب تضارب المصالح التي وثقتها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة؟ ما هي البيانات والإحصاءات ذات الصلة المتاحة في كل مؤسسة على حدة على نطاق المنظومة؟ ما هي البرامج والأدوات الرئيسية التي أرستها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لدرء تضارب المصالح المحتمل أو القائم ومعالجته، بوسائل منها إذكاء الوعي عن طريق التدريب وغير ذلك من الوسائل؟ كيف تشجّع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة موظفيها على التقيد بالأطر التنظيمية والآليات والممارسات المعمول بها؟

(ج) هل تتصدى الآليات القائمة لتضارب المصالح بكفاءة؟ ما هي العقبات الرئيسية التي تعترض التصدي لتضارب المصالح بكفاءة، وما سبل التغلب عليها؟ كيف تكفل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مقوّم الاتساق في التصدي لتضارب المصالح داخل المؤسسة؟

(د) هل توجد وسائل تنظيمية لقياس تأثير الأطر التنظيمية أو بعض من عناصرها التي اعتمدها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة؟ ما هي النتائج الملموسة التي يمكن أن تعزى إلى الأطر التنظيمية أو بعض عناصرها وإلى الآليات والممارسات القائمة؟ هل تُستخدم مؤشرات لقياس مدى نجاح أو فشل البرامج ذات الصلة؟ هل توجد إدارة للمخاطر وتحليلات للمجالات أو المهام غير المشمولة بالأطر التنظيمية القائمة أو بعض عناصرها؟

٩- ووفقاً للفقرة ٢ من المادة ١١ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وُضِعَ هذا التقرير في نسخته النهائية بعد مشاور جميع المفتشين فيما بينهم، وذلك للتأكد من أنّ ما خلص إليه من استنتاجات وما قدمه من توصيات يدخل في إطار خط الوحدة العام.

١٠- ولتيسير تناول التقرير وتنفيذ توصياته ورصد عملية التنفيذ، يتضمن المرفق الأول جدولاً يوضح ما إذا كان التقرير مقدماً إلى المؤسسات المعنية لاتخاذ إجراء أم للعلم. ويُحدّد الجدول التوصيات ذات الصلة بكل مؤسسة على حدة، مع بيان ما إذا كانت هذه التوصيات تتطلب قراراً من الهيئة التشريعية للمؤسسة أو من مجلس إدارتها أو ما إذا كان بوسع الرئيس التنفيذي للمؤسسة أن يتخذ إجراءً بشأنها.

١١- ويودّ المفتش أن يُعرب عن تقديره لكل من ساعده في إعداد التقرير، لا سيما من شاركوا في المقابلات وأسهموا عن طيب خاطر بما يملكون من معرفة ودراية فنية.

باء- التعاريف

١٢- في معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية، تنص لجنة الخدمة المدنية الدولية على أن يؤدي موظفو الخدمة المدنية الدولية "واجباتهم الرسمية وتسيير شؤونهم الخاصة على نحو يحافظ على الثقة العامة في نزاهتهم الشخصية ونزاهة منظماتهم ويعزز هذه الثقة". وتقرّر اللجنة في ذلك النص بأنّ موظفي الخدمة المدنية الدولية قد يواجهون مسائل شديدة الحساسية يتعيّن تناولها بحذر.

١٣ - وأوضح النص أنه "عندما تحول المصالح الشخصية للموظف دون أدائه لمهامه الرسمية أو تخلّ بقيم النزاهة والاستقلال والحياد المفروض توافرها في الموظف بوصفه موظفاً مدنياً دولياً"، قد ينشأ تضارب في المصالح. وهذه الحالات قد تنشأ إما عن تعاملات الموظف المدني الدولي الشخصية أو العائلية مع أطراف ثالثة، أو مع أفراد، أو جهات مستفيدة، أو غير ذلك من المؤسسات.

١٤ - وتبيّن معايير لجنة الخدمة المدنية الدولية تضارب المصالح على نحو أكثر تحديداً كما يلي:

"الظروف التي قد يستفيد فيها موظفو الخدمة المدنية الدولية، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ودون وجه حق، أو يسمحون للغير بالاستفادة دون وجه حق، من مشاركتهم في مؤسستهم".

١٥ - وقد كان التعريف السابق لتضارب المصالح الوارد في نسخة قواعد السلوك لعام ٢٠٠٢ يشمل الظروف التي قد "يبدو" فيها أيضاً أنّ موظفي الخدمة المدنية الدولية يستفيدون دون وجه حق. بيد أن عنصر الشبهة في وجود تضارب في المصالح أو تصوره لا يشكل جزءاً من التعريف الحالي لتضارب المصالح الوارد في النسخة المنقّحة لمعايير السلوك. ومع ذلك، فإنّ هذا العنصر يردّ بوضوح في المقتطف التالي:

"ينبغي لموظفي الخدمة المدنية الدولية أن يتحاشوا مساعدة الغير في معاملاته مع المؤسسات التي يعمل لديها هؤلاء الموظفون إذا توافر الاحتمال بأن تؤدي تلك المساعدة إلى الحصول على معاملة تفضيلية فعلاً أو تصوراً".

١٦ - ويمكن أن ينشأ التضارب إما في المصالح الشخصية أو التنظيمية. على أنّ هذا الاستعراض يركّز على الآليات والسياسات التي تتناول تضارب المصالح الشخصية في منظومة الأمم المتحدة. وتدرج قائمة مصطلحات الرقابة الرئيسية التي وضعها مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تعريف تضارب المصالح الشخصية مفهوم التضارب "المتصوّر" في مقابل التضارب "الفعلي" على النحو التالي:

"عندما تحول المصالح الخاصة للشخص أو يُجتمَل تصورها على أنّها تحول دون أداء ذلك الشخص لمهامه الرسمية"^(٢).

١٧ - ويورد المنشور المذكور تعريفاً لتضارب المصالح التنظيمية (الذي يُطلق عليه أيضاً تضارب المصالح المؤسسية) على النحو التالي:

"عندما تكون مؤسسة ما، بسبب أنشطة أو علاقات أخرى، غير قادرة على تقديم خدمات محايدة وعند الإخلال بموضوعية المؤسسة في أداء العمل المناط بها أو عندما يحتمل الإخلال بها، أو عندما تحصل المؤسسة على ميزة تنافسية غير منصفة".

(٢) أُعِدَّ منشور مكتب خدمات الرقابة الداخلية لمصطلحات الرقابة بالتشاور مع مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة ووحدة التفتيش المشتركة.

١٨ - ويرى المفتش، بعد إجراء استعراض مستفيض للوثائق والمؤلفات، أنَّ جميع التعاريف القائمة متشابهة نوعاً ما. وسيستخدم هذا الاستعراض التعاريف التي اعتمدتها لجنة الخدمة المدنية الدولية لأنها تنطبق على مجموع نظام الأمم المتحدة الموحد الذي يشمل جميع المؤسسات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة. ويعرض الملحق الأول المرفق بهذا التقرير قائمة بجملة من تعاريف تضارب المصالح الشخصية والتنظيمية (المؤسسية).

ثانياً- الإطار التنظيمي

ألف- ميثاق الأمم المتحدة

١٩- موظفو مؤسسات منظومة الأمم المتحدة موظفون مدنيون دوليون. وليست مسؤولياتهم وطنية بل هي دولية بحتة. ويتعهد هؤلاء الموظفون، لدى قبول تعيينهم، بأداء مهامهم وضبط سلوكهم واضعين نصب أعينهم مصالح الأمم المتحدة ومصالح المؤسسة التي يعملون على خدمتها دون غيرها.

٢٠- والإطار التنظيمي الحالي الذي يحكم حالات تضارب المصالح الشخصية على نطاق منظومة الأمم المتحدة مستمد أساساً من ميثاق الأمم المتحدة.

الإطار ١

ميثاق الأمم المتحدة، المادة ١٠٠

١- ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا في تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة. وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يسيء إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسؤولين أمام الهيئة وحدها.

٢- يتعهد كل عضو في الأمم المتحدة باحترام الصفة الدولية البحتة لمسؤوليات الأمين العام والموظفين وبألا يسعى إلى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم.

باء- النظامان الأساسي والإداري للموظفين

٢١- يلتزم الموظفون، بمجرد انضمامهم إلى منظومة الأمم المتحدة، بالاضطلاع بمسؤولياتهم وتنظيم سلوكهم واضعين نصب أعينهم مصالح مؤسساتهم دون غيرها. وهذا الالتزام مجسّد في الإعلان الذي يدلي به الموظفون عند تقلّد المنصب أو في اليمين الذي يؤدونه في بداية مسارهم الوظيفي لدى إحدى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، والذي يتعين أن يؤدوه من جديد عندما يعودون إلى المؤسسة بعد مغادرتها.

٢٢- ويؤدي بند أداء اليمين دوراً هاماً عن طريق إلزام جميع الموظفين بالتقيد بحدود سلطتهم والتصرف وفقاً للصلاحيات المخوّلة لهم بموجب الميثاق. ويُعتبر بند اليمين أيضاً بمثابة تذكير رسمي بأن واجب التمسك بالميثاق ليس مسؤولية حصرية أو نهائية ملقاة على عاتق الرئيس التنفيذي وحده، وإنما هو واجب مشترك.

٢٣- ويرد تعريف تضارب المصالح الشخصية المنصوص عليه في النظامين الأساسي والإداري للموظفين في الأمانة العامة للأمم المتحدة في إعلان مكتوب وموقع، بحضور الأمين العام أو مثله، يسمى بيمين الخدمة، وينطبق على جميع الموظفين^(٣). وينص اليمين (الإعلان) على المبدأ القاضي بأنّ مصالح المنظمة لا تعلو على جميع المصالح الأخرى فحسب، بل يجب أن تشكل المصالح الوحيدة التي ينبغي أن يضعها الموظف نصب عينيه لدى أداء مهامه. وبالإضافة إلى

(٣) انظر الوثيقة ST/SGB/2017/1.

الأمم المتحدة^(٤)، يؤدي هذا اليمين موظفو سائر صناديق وبرامج الأمم المتحدة التي هي مؤسسات مشاركة في وحدة التفتيش المشتركة والتي تطبق النظامين الإداري والأساسي لموظفي الأمم المتحدة^(٥).

٢٤ - وينص نظام أساسي مماثل ينظم مركز المسؤولين بخلاف موظفي الأمانة العامة والخبراء القائمين بمهمة على أنَّ المسؤولين في الأمم المتحدة غير المندرجين ضمن فئة الموظفين ملزمون بالإدلاء بالإعلان نفسه عند تعيينهم^(٦) وبما أنَّ هذا النظام ينطبق أيضاً على رئيس ونائب رئيس لجنة الخدمة المدنية الدولية وعلى مفتشي وحدة التفتيش المشتركة الأحد عشر، الذين لا تقتصر ولا ياتهم ومهامهم على الأمم المتحدة، يدلي المسؤولون المعنيون الثلاثة عشر بهذا الإعلان فيما يتعلق بالأمم المتحدة ومنظمات النظام الموحد الأخرى التي تقبل النظامين الأساسيين للجنة والوحدة^(٧). وبالنسبة لوحدة التفتيش المشتركة، يعلن المفتشون أنهم سيضعون دوماً مصالح جميع المنظمات الثماني والعشرين المشاركة في الوحدة نصب أعينهم، سواء أكانوا يعملون فرادى أو في مجموعات^(٨).

الإطار ٢

الإعلان بموجب النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، البند ١-١(ب)، المعروف أيضاً بيمين الخدمة

"أعلن وأعد رسمياً بأن أمارس بكل ولاء وحصافة وضمير المهام المسندة إليّ بصفتي موظفاً مدنياً دولياً في الأمم المتحدة، وأن أؤدي هذه المهام وأنظم 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".

٢٥ - ويؤدي اليمين جميع الموظفين في معظم الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة^(٩)، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك بشأن الإيدز وفيروسه، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، أو يدلون بإعلان يكاد يكون نصه مطابقاً للنص المعتمد لدى الأمم المتحدة (انظر الإطار ٢)، ما عدا

(٤) انظر الوثيقة ST/SGB/2015/3. وتشمل الأمم المتحدة في هذا السياق مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهي هيئات تُعتبر محاوراً مستقلة لوحدة التفتيش المشتركة، بالنظر إلى مركزها باعتبارها من فرادى المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة.

(٥) مركز التجارة الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

(٦) الوثيقة ST/SGB/2002/9، البند ١(ب).

(٧) المرجع نفسه، البند ١(و).

(٨) النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، المواد ٦(١) و ٧ و ١١(٢).

(٩) منظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، والمنظمة العالمية للسياحة، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

الإشارة المحددة إلى اسم المنظمة المعنية والقواعد المعمول بها فيها^(١٠). كما أن جميع الموظفين الجدد، بمن فيهم الموظفون المعينون محلياً، في برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)، ملزمون بتوقيع يمين الولاء للأمم المتحدة ومنظمتهم، يقسمون فيه بتنظيم سلوكهم واضعين نصب أعينهم مصالح المنظمة دون سواها^(١١). وفي وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، لا يؤدي اليمين بنفس المضمون إلا الموظفون المعيّنون دولياً ويدلون بإعلان بشأن المهام المسندة إليهم من قبل الوكالة^(١٢)، بينما في معظم المؤسسات يؤدي اليمين الموظفون المعينون دولياً ومحلياً على السواء.

٢٦- وتقدير منظمة العمل الدولية ثلاث صيغ لإعلان الولاء^(١٣) استناداً إلى النص الأساسي نفسه، وتختلف الصيغة اختلافاً طفيفاً بالنسبة للمدير العام للمنظمة ونوابه ومساعديه وأمين الخزانة والمراقب المالي، ويتعين الإدلاء بإعلانات الولاء لدى الالتحاق بالمنظمة. وينص النظام الأساسي لموظفي منظمة الطيران المدني الدولي على أن التوقيع على الإعلان شرطاً للتوظيف^(١٤).

٢٧- ويضيف نص الإعلان بموجب النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، في البند ١-١(ب): "وكذلك أعلن وأعد رسمياً أيضاً بأن أحترم الالتزامات الملقاة على عاتقي كما هي مبينة في النظامين الأساسي والإداري للموظفين". ويمثل النظامان الأساسي والإداري للموظفين في كل مؤسسة بمنظومة الأمم المتحدة المصدر الثاني للإطار التنظيمي الناظم لإدارة تضارب المصالح.

الإطار ٣

النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، البند ١-٢(م)

"يحدث التضارب في المصالح عندما تعيق المصالح الشخصية للموظف، سواء بالفعل أو الامتناع عن الفعل، الاضطلاع بمهامه ومسؤولياته الرسمية، أو تحول دون مراعاته لمبادئ النزاهة والاستقلال والحياد التي يتطلبها مركزه كموظف مدني دولي. وعندما ينشأ تضارب فعلي أو محتمل في المصالح، فإن على الموظفين أن يكشفوا ذلك لرؤساء مكاتبهم، وعلى المنظمة العمل على تخفيف حدة تضارب المصالح وإيجاد حل يخدم مصالحها".

(١٠) النظام الأساسي لموظفي منظمة الصحة العالمية، البند ١-١٠(٢٠١٥)، مقترناً بمقدمة للنظامين الأساسي والإداري لموظفي برنامج الأمم المتحدة المشترك بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، طبعة ٢٠١٧؛ ومدونة الخدمة لمنظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) (الوثيقة ٩/٧٣٥٠، ٢٠١١، الطبعة التاسعة)، المادة ١٧-١؛ والنظام الأساسي لموظفي منظمة العمل الدولية، البند ١-٤(٢٠١٧)؛ والنظام الأساسي لموظفي المنظمة البحرية الدولية، البند ٩-١؛ والنظام الأساسي للاتحاد الدولي للاتصالات، البند ١-١١(٢٠١٤)؛ والنظام الأساسي لموظفي اليونيسكو، البند ٩-١ (HRM/SRR/1، 2010)؛ والنظام الأساسي لموظفي منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، البند ٨-١ (DGB/2017/04)، التعديل ٢٧ المؤرخ ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١٧؛ والنظام الأساسي لموظفي منظمة السياحة العالمية، البند ٦ (٢٠١٥، الطبعة الثانية)؛ والنظام الأساسي لموظفي الاتحاد البريدي العالمي، البند ١-١ (٢٠١٦، التحديث ٥).

(١١) دليل منظمة الأغذية والزراعة - الفصل الثالث، النظام الأساسي للموظفين، الفرع ٣٠١-٩-١ (١٤ تموز/يوليه ٢٠١١) ودليل الموارد البشرية لبرنامج الأغذية العالمي، الفصل I.2.2.

(١٢) على سبيل المثال، النظام الأساسي لموظفي الأونروا الدولي 61/rev.6 (١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧).

(١٣) النظام الأساسي لموظفي منظمة العمل الدولية، البند ١-٤(٢٠١٧).

(١٤) مدونة الخدمة لمنظمة الطيران المدني الدولي.

٢٨- ويشكل النظامان الأساسي والإداري للموظفين وسائر المنشورات الإدارية مصادر التعهدات الملزمة للموظفين، ومن شأن عدم الوفاء بتلك الالتزامات، بصرف النظر عما إذا كان هذا السلوك نابعاً من سوء تصرف واع أو من إغفال، أن تترتب عليه إجراءات تأديبية قد تصل حد إنهاء الخدمة. فعلى سبيل المثال، ينظم الإطار القانوني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الخاص بمعالجة عدم الامتثال لمعايير السلوك بالأمم المتحدة التزامات موظفي البرنامج.

جيم - معايير السلوك

٢٩- ينبغي لموظفي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أداء واجباتهم الرسمية وتسيير شؤونهم الخاصة على نحو يحافظ على الثقة العامة في نزاهتهم الشخصية ونزاهة منظماتهم ويعزز هذه الثقة. وفي هذا السياق، وبناء على طلب الجمعية العامة في الفقرة ٨ من قرارها ٢٥٢/٥٢، أصدر الأمين العام للمرة الأولى في عام ١٩٩٨ نشرة عن مركز موظفي الأمم المتحدة وحقوقهم وواجباتهم الأساسية بغية مساعدتهم على فهم واستيعاب مركزهم وحقوقهم وواجباتهم الأساسية بصفتهم موظفين مدنيين دوليين وموظفين لدى الأمم المتحدة.

٣٠- وقد صدرت النسخة المنقحة من النشرة في عام ٢٠١٦ لتذكير موظفي الأمم المتحدة بحقوقهم وواجباتهم الأساسية بصفتهم موظفين مدنيين دوليين بإدراج الأحكام المنصوص عليها في معايير السلوك للخدمة المدنية الدولية التي أقرتها الجمعية العامة في قرارها ٢٥٧/٦٧ ودخلت حيز التنفيذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣^(١٥). وعلاوة على ذلك، قدمت النشرة تعليقاً توضيحياً بعد كل حكم على حدة من أجل توجيه الموظفين ومساعدتهم على فهم مضمون كل بند بوضعه في سياقه.

٣١- ويروم النص الكامل لمعايير السلوك، الوارد في الجزء الرابع من مرفق النشرة، مساعدة الموظفين والرؤساء التنفيذيين لمؤسسات نظام الأمم المتحدة الموحد على حسن فهم الالتزامات التي يفرضها على سلوكهم كل من الميثاق والنظامين الأساسي والإداري للموظفين. واستكمالاً للنظامين الأساسي والإداري للموظفين، يقدم نص لجنة الخدمة المدنية الدولية مناقشة للمعايير المتوقعة من أجل مساعدة الموظفين على فهم دورهم بوصفهم موظفين مدنيين دوليين. ويمكن لموظفي الأمم المتحدة، امتثالاً للمجموعة المستوفاة من النظامين الأساسي والإداري للموظفين التي أصدرتها الأمم المتحدة في عام ٢٠١٧^(١٦)، ولا سيما التزامات الموظفين (البند ١-٢) ذات الصلة بالمعايير المحددة لسلوك موظفي الخدمة المدنية الدولية، أن يسترشدوا في جميع الأحوال بالدليل الرسمي المضمن في نشرة عام ٢٠١٦ بشأن مركز موظفي الأمم المتحدة وحقوقهم وواجباتهم الأساسية^(١٧).

٣٢- وفي منظمة العمل الدولية، يلزم الموظفون بالتوقيع على بيان يؤكدون فيه اطلاعهم على معايير السلوك التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية وموافقتهم على مراعاة تلك المعايير التي تشتمل على أحكام بشأن تضارب المصالح. وعلى الرغم من أن منشور لجنة الخدمة المدنية

(١٥) انظر الوثيقة ST/SGB/2016/9 (وهي تحديث للوثيقة ST/SGB/2002/13).

(١٦) الوثيقة ST/SGB/2017/1.

(١٧) انظر الفقرة ٤ من الوثيقة ST/SGB/2016/9 بشأن دور التعليق.

الدولية ينطبق بصورة تلقائية على موظفي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، يجب على جميع الموظفين الجدد أن يوقعوا على مدونة قواعد السلوك الخاصة بالمفوضية، وذلك إقراراً بأن بعض جوانب عمل المفوضية تتطلب إبراز المزيد من ضروب السلوك الخاصة بالمنظمة^(١٨).

السلوك الأخلاقي حسب المواضيع: تضارب المصالح

٣٣- يُعتبر تجنّب الضلوع في تضارب المصالح أو تعلّم عدم التستر عليه بمجرد نشوئه إحدى الركائز الفلسفية التي تقوم عليها الخدمة المدنية الدولية. فوفقاً للجنة الخدمة المدنية الدولية، يشكل تضارب المصالح، تبعاً لذلك، موضوعاً مركزياً في معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية.

الإطار ٤

معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية، الفقرة ٢٣

"قد يحدث تضارب المصالح عندما تحول المصالح الشخصية لموظف الخدمة المدنية الدولية دون أدائه لمهامه الرسمية أو تخلّ بقيم النزاهة والاستقلال والحياد المفروض توافرها في الموظف بوصفه موظفاً مدنياً دولياً".

٣٤- توضح الفقرة ٢٣ من معايير السلوك التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية الظروف التي تشكل تضارباً في المصالح بوجه عام، وتحدد صيغةً أخرى من المعايير وتبيّن جملة من الظروف المحددة التي قد تفضي إلى تضارب المصالح. ويرد أدناه مضمون الفقرات التي تصف تلك الظروف تذكيراً بالحالات العامة التي قد يواجهها جميع موظفي منظومة الأمم المتحدة خلال مساهمهم الوظيفي.

(أ) العمل وممارسة نشاط في هيئات خارجية

٣٥- تورد الفقرات ٤٥ إلى ٤٩ تذكيراً للموظفين بأن صورة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وسمعتها تتوقفان على سلوك الموظفين. إذ يُنتظر من الموظفين، على وجه الخصوص، أن يكرسوا أوقاتهم وطاقاتهم لأعمال منظماتهم. ومن شأن الانخراط في عمل أو أنشطة خارج المنظمة، سواء بأجر أو بغير أجر، أن يتعارض مع هذا التوقع. ولا يُسمح بممارسة الأنشطة الخارجية من دون إذن مسبق من المدير أو من مثله المعيّن، باستثناء الأنشطة المدنية أو الخيرية التي يجوز الاضطلاع بها دون الحصول على إذن.

٣٦- وعلاوة على ذلك، فإنه على الرغم من أن بإمكان الموظفين أن يشاركوا في أنشطة مجتمعاتهم المحلية، فعليهم أن يحرصوا على عدم المشاركة في الأنشطة التي قد يكون لها أثر سلبي على المؤسسة أو من شأنها أن تمسّ بمركزهم بوصفهم موظفين مدنيين دوليين. وفي المقابل، فإنّ الأنشطة الخارجية التي تعود بالنفع على المنظمة وعلى الموظفين على السواء، من قبيل النهوض بكفاءاتهم المهنية والتقنية، ليست مسموحاً بها فحسب، بل هي محط تشجيع أيضاً، رهناءً بمراعاة الاعتبارات المشار إليها أعلاه. ويجوز للموظفين، بصفتهن مواطنين عاديين، أن يمارسوا حق

(١٨) انظر "مدونة قواعد السلوك والمذكرات التفسيرية" (حزيران/يونيه ٢٠٠٤).

التصويت وحق الانتماء إلى الأحزاب السياسية، ولكن من الواجب تفادي الأنشطة السياسية الحساسة.

(ب) قبول الهدايا أو التكريمات أو الجوائز أو المنن أو الأجور المتأتية من مصادر خارجية

٣٧- توضح الفقرتان ٥٠ و ٥١ أنَّ قبول تكريم أو وسام أو مكرمة أو هدية أو أجر في معرض أداء المهام الرسمية قد يؤدي إلى تضارب فعلي أو محتمل في المصالح، بالنظر إلى أنه قد يُعتبر مُنشئاً لالتزام. ولا يمكن للموظفين، عموماً، أن يقبلوا هذه المنافع من أيِّ مصادر حكومية. ومع ذلك، إذا رئي أنَّ رفض الهدية يسبب إحراجاً للحكومة المعنية، جاز للموظف أن يقبلها، ولكن يجب عليه أن يسلمها إلى الرئيس التنفيذي للمنظمة أو إلى مثله المعين. وإضافة إلى ذلك، لا يمكن للموظفين تلقي تكريمات أو هدايا أو منافع من مصادر غير حكومية دون الحصول على إذن مسبق. وعادةً ما تُقبل الهدايا الصغيرة ذات الطبيعة الاجتماعية أو العرفية من المصادر غير الحكومية، شريطة أن يتم إبلاغ الممثل المعين بها.

(ج) القيود التي يتعين احترامها بعد انتهاء الخدمة

٣٨- تنص الفقرة ٢٦ على أنه لا يصح للموظفين المدنيين الدوليين بعد انتهاء الخدمة مع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يستغلوا على نحو غير لائق وظائفهم ومهامهم الرسمية السابقة، بوسائل منها استخدام أو إفشاء معلومات مقيّدة النشر أو سرية بدون إذن؛ كما لا ينبغي للموظفين المدنيين الدوليين، بمن فيهم العاملون في قسم المشتريات والموظفون الذين يتولون تقديم الطلبات، أن يسعوا إلى التأثير بغير وجه حق في قرارات المنظمة على نحو يخدم مصلحة الغير أو بناء على طلب الغير بغية التماس فرصة عمل لدى طرف ثالث.

(د) استقلال الموظفين والمحابة والمحسوبية

٣٩- كما هو مبين في الفقرة ٢٩، لا يصح مطلقاً لموظفي الخدمة المدنية الدولية السعي لدى ممثلي الحكومات أو لدى أعضاء الهيئات التشريعية أو التماس الدعم منهم من أجل تحسين أوضاعهم أو أوضاع غيرهم، أو الحيلولة دون صدور قرارات تتعلق بمركزهم، أو إلغاء مثل هذه القرارات. وقد تعهدت الحكومات، بمقتضى التزامها بالميثاق وبدساتير مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بأن تصون استقلال الخدمة المدنية الدولية؛ ولذلك فإنَّ من المفهوم أن يمتنع ممثلو الحكومات وأعضاء الهيئات التشريعية عن الرضوخ لهذه الطلبات وعن التدخل في هذه المسائل.

٤٠- وتؤكد الفقرة ٣٤ مجدداً أنَّ موظفي الخدمة المدنية الدولية ليسوا ممثلين لبلدانهم. ولذلك لا ينبغي للحكومات أو المنظمات أن تقوم من جانبها بوضع الموظفين المدنيين الدوليين في موقف قد يتنازع فيه ولاؤهم الدولي مع ولائهم الوطني.

٤١- وتبين الفقرة ١٧ أنَّ من طبيعة الأشياء النظر إلى المديرين كقدوة ومن ثم يقع عليهم التزام خاص بمراعاة أرفع معايير التصرف. فلا يليق بهم إطلاقاً أن يطلبوا منناً أو هدايا أو قروضاً من موظفيهم، وعليهم أن يتوخوا الحياد وأن يمتنعوا عن ممارسة التخويف أو المحابة. وفي المسائل المتعلقة بتعيين غيرهم أو بالحياة الوظيفية للآخرين، ينبغي أن يمتنع الموظف المدني الدولي عن التأثير على زملائه لما رُب شخصية.

٤٢- وتنص الفقرة ٢٤ على أن يتحاشى موظفو الخدمة المدنية الدولية مساعدة الأطراف الثالثة في معاملاتها مع المنظمات التي يعمل لديها هؤلاء الموظفون إذا ورد أن تلك المساعدة قد تؤدي إلى الحصول على معاملة تفضيلية فعلاً أو تصوراً. ولهذا الأمر أهميته الخاصة في شؤون المشتريات أو لدى التفاوض على احتمال تولي وظيفة.

٤٣- وتبين الفقرة نفسها أن موظفي الخدمة المدنية الدولية قد يُطلب منهم أحياناً، بحكم مركزهم أو بحكم المهام التي يضطلعون بها ووفقاً لسياسات المنظمة، الإقرار بامتلاكات شخصية معينة إذا لزم ذلك لتمكين منظماتهم من التأكد من عدم وجود تضارب في المصالح. وينبغي لهم أيضاً أن يقرروا سلفاً باحتمال نشوء تضارب في المصالح في سياق قيامهم بواجباتهم وأن يلتمسوا المشورة بشأن سبل التخفيف منه ومعالجته.

٤٤- وتتضمن السوابق القضائية للمحاكم الإدارية لمنظومة الأمم المتحدة^(١٩) أحكاماً بشأن قضايا تضارب المصالح، بما في ذلك أحكام تشير إلى العوامل التي يمكن أن تعوق قدرة قاضٍ من إحدى هذه المحاكم على الفصل بشكل مستقل ومحيد في قضية معروضة عليه، أو توجي بصورة معقولة بأنها تعوقها.

٤٥- وينبغي أن يشكل الحياد أحد المبادئ الأخلاقية التي تحكم بعض مهام وعمل بعض فئات الموظفين في منظومة الأمم المتحدة، وهو ما يعني أن أولئك الموظفين ينبغي ألا ينخرطوا في أي حالة قد تؤدي إلى تضارب في المصالح^(٢٠). فعلى سبيل المثال، خلص المفتش في تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن تعبئة الموارد إلى أن الاضطلاع بعملية بذل العناية الواجبة من قبل ذات الأفراد الذين يجمعون التبرعات من الكيانات الخاضعة لبذل العناية الواجبة يشكل تضارباً في المصالح وأنه ينبغي للمنظمات أن تكفل عدم اضطلاع ذات الأشخاص المسؤولين عن جمع التبرعات ببذل العناية الواجبة^(٢١).

دال- السياسات والصكوك الإدارية

٤٦- لدرء جميع المخاطر ذات الصلة وتحقيق التوازن بين هذه الحالات عند وقوعها، اعتمدت جميع المنظمات سياسات وصكوكاً إدارية. ويتوقف مدى ضبط الظروف المبيّنة والمذكورة في معايير لجنة الخدمة المدنية الدولية أيضاً على درجة تواتر حدوثها وخصوصية الظروف السائدة في كل منظمة على حدة، بالنظر إلى اختلاف ولايات المنظمات وطبيعتها.

٤٧- وغالباً ما يقوم معظم المنظمات على صعيد منظومة الأمم المتحدة بتجميع الحالات التي قد ينشأ عنها تضارب في المصالح على نحو مماثل. ويتجلى هذا التجميع في تقرير الأمين العام عن التضارب الشخصي في المصالح لعام ٢٠١١، الذي عرض فيه لمحة عامة عن أهم أنواع

(١٩) المحاكم المذكورة هي: محكمة النزاعات التابعة للأمم المتحدة، ومحكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة، والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، ومحكمة المنازعات التابعة لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى.

(٢٠) مثل أمناء المظالم والمحققين وموظفي المشتريات وغيرهم.

(٢١) انظر الوثيقة JIU/REP/2014/1، الفقرتين ٧٩ و ٨٠، والتوصية ٤.

تضارب المصالح التي تواجهها مؤسسات الأمم المتحدة، استناداً إلى تجربة الأمانة العامة وتجربة بعض صناديق وبرامج الأمم المتحدة ومنظمات دولية عامة أخرى^(٢٢).

الأنشطة المنظّمة باعتبارها حالات لتضارب المصالح الشخصية

٤٨ - يكتسي تقرير الأمين العام قدراً كبيراً من الواجهة من حيث إنه قد حدّد وجرّد المواقف التالية التي من الشائع أن تنطوي 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 الاستجمام، أو المكافآت)؛
- (ج) تلقي هدايا أو منن أو ضيافة من جهات خارجية (كأن تكون حكومية أو غير حكومية أو بائعاً أو متعهداً)؛
- (د) تبادل الهدايا أو المنن أو المعاملات المالية أو الضيافة بين الموظفين (بما في ذلك بين مستويات مختلفة للسُّلم 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 مقرّر 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، وما إلى ذلك)؛
- (ي) العمل في لجنة أو فريق أكاديمي أو علمي؛
- (ك) إساءة استخدام المعلومات الداخلية أو الحساسية 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، وما إلى ذلك)؛
- (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 شخصين 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.
- ٤٩ - وهذه القائمة المستقاة من واقع الحياة قيّمة ومفيدة للغاية، من حيث إنّ بعض المواقف التي كثيراً ما تحدث على نطاق المنظومة لم تعالجها بصورة مباشرة معايير السلوك التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية أو لم تسهب في تبيانها. فعلى وجه الخصوص، لا تورد معايير لجنة الخدمة المدنية الدولية، فيما يتعلق بالحالات المشار إليها في الفقرة ٤٨ (و) و(ف) و(ص)، والتي تتعلق بالعلاقات الوثيقة لموظفي الخدمة المدنية الدولية مع الغير، تحديداً من الأقارب والأصدقاء الحميمين، إلا اثنتين من الحالات ذات الصلة، أي (أ) مصطلح "المعاملات الأسرية" في الفقرة ٢٣ التي تصف تضارب المصالح عموماً؛ ومصطلح "التأثير. لمآرب شخصية" في المسائل المتعلقة بتعيين الغير أو بالحياة الوظيفية للآخرين، الوارد في آخر الفقرة ١٧.

حالات محدّدة

- ٥٠ - وفقاً لتقرير الأمين العام، فإنّ الإطار التنظيمي للأمانة العامة عاجل في ذلك الوقت الحالات المحدّدة التالية من تضارب المصالح الشخصية، وهي حالات تجسّد الأبواب ذات الصلة من معايير السلوك التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية:
- (أ) المهنة أو الوظيفة الخارجية والأنشطة الخارجية، بما في ذلك الأنشطة السياسية؛
- (ب) الهدايا أو التكريمات أو الجوائز أو المنن أو المكافآت؛
- (ج) العلاقات الشخصية؛
- (د) التضارب العام في المصالح والتضارب المالي في المصالح (بما في ذلك برنامج الإفصاح المالي).
- ٥١ - وقد تعزّز الإطار التنظيمي القائم واتسع نطاقه منذ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦ بإدراج إطار الأمانة العامة لمكافحة الغش والفساد^(٢٣). ويشمل ذلك الإطار حالات التضارب في المصالح الشخصية ويقر بها ويعتبرها مندرجة في عداد أفعال الغش أو الفساد.
- ٥٢ - كما أنّ جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تعالج هذه الصور من التضارب المحتمل في المصالح. وكما ذكر في مقدمة هذا التقرير، فقد اقترح المفتش، في القسم المخصّص لبيئة

الرقابة من تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن أطر المساءلة، أدوات كفيلة بمنع أو معالجة حالات تضارب المصالح^(٢٤). وعلى وجه التحديد، اقترحت الوحدة، إلى جانب استحداث مهمة تتعلق بالأخلاقيات، أن تستخدم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أدوات أكثر ملاءمة، من قبيل اعتماد سياسات تتعلق بالهدايا والمنن والضيافة وسياسة تتناول الأنشطة الخارجية (تضارب المصالح)، مشفوعة بالتدريب ذي الصلة. ويبحث المفتش في الفصول من الثالث إلى السادس من هذا التقرير الحالة الراهنة على نطاق المنظومة.

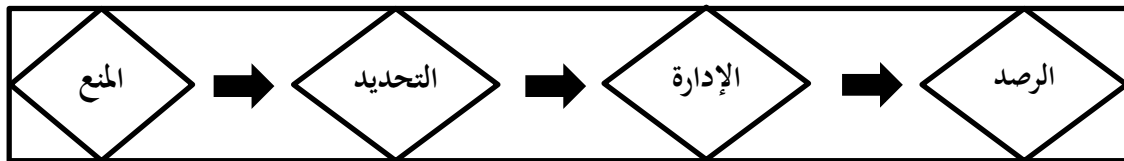
ثالثاً - خريطة البرامج

٥٣ - يتعهد موظفو مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بأن تكون سلوكياتهم متوافقة مع قيم الأمم المتحدة ومبادئها. وينبغي أن تجسّد الإجراءات التي يتخذونها والسلوك العام الذي يصدر عنهم في جميع مناحي الحياة المهنية والحياة الشخصية داخل وخارج المنظمات التي يعملون فيها، المبادئ الأخلاقية وروح النزاهة المتوقعة منهم بموجب ميثاق الأمم المتحدة. ومع أنّ الموظفين أنفسهم يتحملون مسؤولية إعلاء شأن هذه المعايير الأخلاقية، فإنّ مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، من جانبها، تسعى بالتوازي مع ذلك إلى تهيئة بيئة عمل تدعم السلوك الأخلاقي لكل من الموظفين وغير الموظفين لديها، وإلى حد ما، سلوك الأطراف الثالثة التي يتعاملون معها. وفي هذا الصدد، يتلقى الموظفون وسائر الجهات الفاعلة في المنظومة توجيهات من أجل التصرف على النحو المتوخى. وتقدّم هذه التوجيهات، التي تتعلق بجميع الأنشطة والقضايا التي من شأنها أن تفرز تضارباً في المصالح، من خلال البرامج والمواد الإرشادية والسياسات والتدريب وغير ذلك من الآليات.

٥٤ - ولما كان من المسلّم به عالمياً أنّ الفساد هو أن يسلك الموظفون العموميون سلوكاً يحد عن القواعد المقبولة خدمة للأغراض الخاصة^(٢٥)، فإنّ معظم التدابير المتوخاة لحفز السلوك الأخلاقي ومعالجة مخاطر تضارب المصالح داخل منظمة معينة تشكل في الآن ذاته تدابير رقابة داخلية متعلقة بإدارة مخاطر الغش وتساهم في الحد منها^(٢٦). ومن المسلّم به على نطاق واسع أنّ التضارب في المصالح أمر حتمي؛ إلا أنه لا يشكل دائماً، في حد ذاته، انتهاكاً للسلوك الأخلاقي. وفي عالم سريع التغير، يجب كذلك على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تسير التغيير وأن تكيف موقفها إزاء المسائل الأخلاقية في مواكبة التطورات المعاصرة، من قبيل انتشار التكنولوجيا والربط الإلكتروني ووسائل التواصل الاجتماعي.

الإطار ٥

خطوات التصدي لتضارب المصالح^(٢٧)



ألف - دور المهمة المتعلقة بالأخلاقيات

٥٥ - يتعين أن تضطلع مكاتب الأخلاقيات أوفرادى موظفي الأخلاقيات بدور محوري في كيفية إدارة كل منظمة لحالات تضارب المصالح التي يواجهها الموظفون. ووفقاً لشبكة الأمم

(٢٥) انظر إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، (2003) Public service ethics global practices and tools، الصفحة ٩، متاح في الموقع الشبكي:

<http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/un/unpan010812.pdf>

(٢٦) انظر الوثيقة JIU/REP/2016/4، الفصل سابعاً.

(٢٧) انظر المرصد الاجتماعي العالمي، "The SUN Movement toolkit for preventing and managing conflicts"، (2014)، "of interest".

المتحدة للإدارة العامة، فإنّ النزاهة على المستوى الفردي تتعزز عادة عن طريق "برامج الأخلاقيات الرامية إلى منع وإدارة حالات تضارب المصالح الفردية"^(٢٨). وقد اقترحت وحدة التفتيش المشتركة، في تقريرها عن المهمة المتعلقة بالأخلاقيات، أن تشمل اختصاصات مكاتب الأخلاقيات الاضطلاع بمسؤوليات عن وضع معايير الأخلاقيات ودعم السياسات ذات الصلة، والتدريب، والتثقيف والتوعية، وتقديم المشورة والتوجيه إلى الموظفين عند الطلب^(٢٩). ووفقاً للمعايير التي حددتها وحدة التفتيش المشتركة في ذلك التقرير، ينبغي أن تتولى مكاتب الأخلاقيات الدور القيادي في النهوض بتلك المسؤوليات في كل منظمة على حدة.

٥٦- وفي عام ٢٠١٥، أوصى مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق أعضائه بتيسير حصول الموظفين على خدمات استشارية سرية ومستقلة في مجال الأخلاقيات "لدرء تضارب المصالح والحد منه ومعالجته لمساعدة الموظفين على الامتثال للمعايير الأخلاقية التي وضعتها المنظمات التي يعملون لديها"^(٣٠). وقد وردت هذه التوصية في التقرير الصادر في إطار المبادرة المتعلقة بالنزاهة في المؤسسات التي أطلقت في عام ٢٠١٢ بقيادة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، والتي بحثت سبل مواءمة قواعد وضوابط النزاهة الخاصة بأعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين مع مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(٣١)، بحيث تبعث مؤسسات منظومة الأمم المتحدة برسالة مفادها أنّها جميعاً تبذل قصارى جهدها في سبيل التقيد بنفس المعايير التي أرسنها الدول الأعضاء للسير على هديها.

٥٧- وفيما يتعلق بتضارب المصالح على وجه الخصوص، خلص التقرير إلى أنّ أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين قد بذلوا جهوداً جبارة في السنوات الأخيرة لإرساء التدابير التشريعية والعملية الكفيلة بمساعدة الموظفين على تجنب أو تسوية حالات التضارب في المصالح الشخصية. وقد سلّم التقرير بأنّ التضارب في المصالح يشكل أحد المجالات التي اكتسبت فيها جميع مكاتب الأخلاقيات خبرة واسعة على نطاق المنظومة، وأنّ نجاح الخدمات ذات الصلة المقدمة إلى الموظفين وتزايد الإقبال عليها مؤشر على أنّ جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ينبغي أن تواصل جهودها في هذا الصدد. وعلاوة على ذلك، نوه التقرير بفريق الأمم المتحدة للأخلاقيات بوصفه آلية أسهمت في إذكاء الوعي بمسائل النزاهة على المستويين الفردي والمؤسسي في الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، بما في ذلك احتمال التضارب في المصالح الذي من شأنه أن يلحق ضرراً بسمعة المؤسسة^(٣٢). وقد أسهم الفريق أساساً في تعزيز مواءمة سياسات الأخلاقيات والنزاهة.

(٢٨) انظر إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، "Public service ethics global practices and tools".

(٢٩) JIU/REP/2010/3، الإطار ١.

(٣٠) انظر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "The institutional integrity initiative. Practising what we preach: the relevance of the United Nations Convention against Corruption to the UN System" (2015).

(٣١) المرجع نفسه.

(٣٢) يتألف الفريق من كبار الممارسين في مجال الأخلاقيات من الأمانة العامة ومن كل من صناديق وبرامج الأمم المتحدة السبعة التي أنشأت مهمة أخلاقيات خاصة بها، وهي: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)،

٥٨- ويرأس الفريق مدير مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات الذي أنشأه الأمين العام في عام ٢٠٠٦ بوصفه مكتباً مستقلاً تابعاً للأمانة العامة. ويهدف مكتب الأخلاقيات إلى مساعدة الأمين العام على كفالة أن يراعي جميع الموظفين في أداء مهامهم أرفع مستويات النزاهة على نحو ما يقتضيه ميثاق الأمم المتحدة^(٣٣). ويمثل تقديم المشورة والتوجيه في تكتم إلى موظفي الأمم المتحدة، في إطار تقديم المشورة والتوجيه بشأن مسائل الأخلاقيات، أحد المجالات الرئيسية للمسؤولية المسندة إلى مكتب الأخلاقيات الذي اعتبره مفتشاً وحدة التفتيش المشتركة، خلال استعراضهما للمهمة المتعلقة بقواعد الأخلاق في عام ٢٠١٠، مكتباً نموذجياً ينبغي أن يتيح المعايير القياسية التي يمكن أن تسير عليها منظومة الأمم المتحدة برمتها^(٣٤).

٥٩- وقد أخذت جميع المنظمات التي أنشأت مهمة خاصة بالأخلاقيات بنموذج مكتب الأخلاقيات وبالمعايير التي اقترحتها وحدة التفتيش المشتركة فيما يتعلق بتقديم المشورة والتوجيه في إطار من السرية. فعلى سبيل المثال، يقدم مكتب الأخلاقيات التابع لبرنامج الأغذية العالمي المشورة والتوجيه، في كنف السرية، إلى الموظفين وإلى الإدارة بشأن حالات تضارب المصالح الشخصية والمؤسسية والمشورة السرية وغير السرية في حالات تضارب المصالح التنظيمية والشخصية التي قد يواجهها برنامج الأغذية العالمي و/أو موظفوه.

٦٠- ويتم إسداء المشورة بصورة مباشرة أو عن طريق البريد الإلكتروني. وقد أفردت غالبية مكاتب الأخلاقيات صفحة شبكية مستقلة إما على الموقع الشبكي الرسمي للمؤسسة أو على موقعها على الشبكة الإلكترونية الداخلية، توضّح ولاية المكتب والخدمات التي يقدمها، بما في ذلك عنوان بريد إلكتروني يمكن عن طريقه إرسال طلبات الحصول على المشورة بصورة سرية. ومن المفهوم أنه بالنظر إلى صغر حجم مكاتب الأخلاقيات ومحدودية مواردها البشرية، فإنّ الأشخاص العاملين في مقر المنظمة المعنية وحدهم الذين يمكن أن يحظوا بفرصة لقاء موظفي الأخلاقيات وجهاً لوجه. أما المكاتب الموجودة خارج المقر، سواء في العمليات الميدانية أو مراكز العمل الثابتة، فيمكن تغطيتها بزيارات دورية ومخصّصة يقوم بها ممثلو مكتب الأخلاقيات. ومن ثم قد لا يستفيد إلا عدد محدود للغاية من الموظفين من التفاعل المباشر مع أعضاء مكتب الأخلاقيات، بخلاف التفاعل عن طريق التداول بالفيديو، أو ما شابه ذلك من وسائل الاتصال.

٦١- وما فتئت بعض المنظمات، مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، تشدد على الدور النشط الذي ينبغي أن يؤديه الموظفون أنفسهم لأداء مهامهم والوفاء بالتزاماتهم على النحو المتوخى. وتسعى مفوضية شؤون اللاجئين إلى التوفيق بين الدور الاستشاري لمكتب الأخلاقيات وزيادة فعالية مساءلة الموظفين. ذلك أنّ الاطلاع بصورة نشطة على المعايير واللوائح والقواعد المتعلقة بسلوك الموظفين والتماس المعلومات بشأنها يكفلان ألا يُعتبر الموظفون مجرد متلقين سلبيين للتعليمات. ومع ذلك، فمن المفهوم أنه لا يمكن أن يُترك لهم كلياً أمر الحكم على سلوكهم وتقرير ما إذا كان ذلك السلوك متوافقاً مع المعايير المطلوبة.

ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، وبرنامج الأغذية العالمي. انظر الموقع الشبكي: www.un.org/en/ethics/member.shtml.

(٣٣) ST/SGB/2005/22.

(٣٤) JIU/REP/2010/3، الفقرة ١٨.

إذ إنّ الحكم هو عملية قد يشوبها التحيز. فقد أثبتت البحوث أنّ الناس يفترضون أن آراءهم الخاصة تتسم بالموضوعية و"أنّ الذاتية (بسبب الأيديولوجية الشخصية مثلاً) هي أرجح تفسير لتصورات خصومهم المتضاربة"^(٣٥). وتشير المؤلفات المتعلقة بهذا الموضوع إلى أنّ "التحديات العديدة التي تواجه مسعى استبانة المصالح المتضاربة تشمل التباينات التي تسم التفسيرات الفردية لما يندرج ضمن تضارب المصالح"^(٣٦). وحيث إنّ الموظفين قد يفسرون سلوكهم على نحو خاطئ على أنه سلوك صحيح من جراء التحيز الخفي واللاشعوري الذي يشوب عملية الحكم، فإنّ غالبية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة قد أسندت إلى مكاتب الأخلاقيات دور تفسير السلوكيات. وتتولى المهمة المتعلقة بالأخلاقيات التفسير الموضوعي لما إذا كانت حالة ما تشكل تضارباً في المصالح. وتُنجز هذه المهمة بناء على طلب أيّ من الموظفين، من الرئيس التنفيذي إلى أصغر موظف مبتدئ.

باء- دور المهام/المكاتب الأخرى

٦٢- تتفاعل المهام المتعلقة بالأخلاقيات على نطاق منظومة الأمم المتحدة مع عدد كبير من الجهات الفاعلة الأخرى داخل المنظمات المعنية. وبما أنّ جميع الموظفين ملزمون بتحديد أوجه تضارب المصالح والكشف عنها، استحدثت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة آليات لإدارة الحالات التي يواجهها الموظفون.

٦٣- وفي الأمانة العامة للأمم المتحدة، يسدي مكتب الشؤون القانونية المشورة القانونية إلى المكتب التنفيذي للأمين العام للمساعدة في تحديد التضارب المحتمل في المصالح، الناجم أساساً عن الدعوات إلى حضور مناسبات معينة وعن الجوائز التي يتلقاها الأمين العام، والوقاية منه والتخفيف من حدته ومعالجته. ويقدم المكتب المشورة القانونية بناء على طلب من مكاتب الأمم المتحدة الأخرى، بما في ذلك مكتب الأخلاقيات ومكتب إدارة الموارد البشرية، بشأن الإطار التنظيمي الناظم لتحديد حالات تضارب المصالح والوقاية منها والتخفيف من حدتها ومعالجتها وتوقيع الجزاءات بشأنها وغير ذلك من الجوانب المتصلة بإدارة تضارب المصالح.

٦٤- وكما نص عليه النظامان الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة، فإنه "عندما ينشأ تضارب فعلي أو محتمل في المصالح، فإنّ على الموظفين أن يكشفوا ذلك لرؤساء مكاتبهم"^(٣٧). وتبعاً لذلك، فإنّ رئيس المكتب يؤدي دوراً هاماً في التخفيف من حدة تضارب المصالح الذي يكشف عنه الموظفون وفي معالجته. ويمكن أن يلتزم رؤساء المكاتب، في سياق معالجة تضارب المصالح، مشورة سرية من مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات.

(٣٥) انظر Simon N. Young, "Bias in the research literature and conflict of interest: an issue for publishers, editors, reviewers and authors, and it is not just about the money", *Journal of Psychiatry and Neuroscience*, vol. 34, No. 6 (November 2009).

(٣٦) انظر موجز حلقة العمل في إطار اجتماع المائدة المستديرة حول علوم وبحوث وطب الصحة البيئية "Environmental health sciences decision making: risk management, evidence, and ethics"، متاح في الموقع الشبكي: www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK50715/.

(٣٧) ST/SGP/2017/1.

٦٥- وفي هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، تتولى شعبة الموارد البشرية وشعبة البرامج مسؤولية إسداء المشورة بشأن الوقاية من تضارب المصالح والإبلاغ عنه وحله.

٦٦- أما في صندوق الأمم المتحدة للسكان، فتتم معالجة تضارب المصالح، فيما يتعلق بالاشتراء، عن طريق الفصل بين الواجبات على النحو المناسب خلال مختلف مراحل عملية الاشتراء وإدلاء الموظفين ببيان عن انتفاء التضارب في المصالح خلال المراحل الحاسمة من عملية الاشتراء (مثل تقييم العطاءات أو عملية الاستعراض من جانب لجنة استعراض العقود) وإصدار تعليمات واضحة بشأن عدم التسامح إطلاقاً بشأن الهدايا والضيافة من الموردين. وفيما يتعلق بالعطاءات المحلية ذات القيمة العالية، يكفل الوقاية موظفو المشتريات في المقر حيث يستعرضون وثائق التماس العطاءات قبل إصدارها لضمان أن تكون المواصفات/الشروط المرجعية عامة بما فيه الكفاية. ويلتزم الموظفون بجوانب العملية من خلال إجراءات اشتراء واضحة (تشمل قسماً محدداً عن الأخلاقيات وتضارب المصالح) ومن خلال التدريب. ولدى كل مكتب قطري جهة مسؤولة عن تنسيق المشتريات ضمن شعبة خدمات المشتريات (مقرها في كوبنهاغن) يتمثل دورها، في جملة أمور، في إسداء المشورة إلى المكاتب القطرية بشأن المسائل المتعلقة بالمشتريات، بما يشمل التضارب في المصالح. وفي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، يتولى مسؤولية رصد أنشطة الاشتراء (التوريد) والمخاطر ذات الصلة، في جملة أنشطة أخرى ترمي إلى تعزيز منع الغش، فريق متخصص هو وحدة إدارة المخاطر والامتثال، التي تتألف من خمسة موظفين يتعهدون سجلات المخاطر ذات الصلة.

٦٧- ويرسي إطار الرقابة الداخلية وإطار تفويض السلطة في هيئة الأمم المتحدة للمرأة مبدأ الفصل بين الواجبات، وهو ما يساعد على درء التضارب في المصالح. واستحدث مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع إطاراً جديداً للحوكمة والمخاطر وتحقيق الامتثال يتمحور حول ستة عناصر رئيسية هي: الحوكمة، والمخاطر، وإدارة الامتثال، وإدارة الأداء، والأخلاقيات والإدارة الثقافية، والرقابة الداخلية. ويتضمن إطار المكتب نموذجاً منقحاً للحوكمة استناداً إلى ما يسمى نموذج "خطوط الدفاع الثلاثة" الذي يهدف إلى توضيح أدوار وحدات المكتب ومسؤولياتها على جميع المستويات وتحديد موقعها ضمن خطوط الدفاع المذكورة. وأفاد المسؤولون بأن من مزايا هذا النموذج إجراء فصل بين الواجبات على نحو سليم لتلافي مخاطر التضارب والأخطاء والغش. وكان جارياً وقت كتابة هذا التقرير استعراض المزيد من الصكوك التشريعية السارية، إلى جانب التغييرات الهيكلية التي تقرر اعتمادها في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧.

٦٨- وقد خلص تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن تعبئة الموارد إلى أن الاضطلاع بعملية بذل العناية الواجبة في منظمات كثيرة من قبل ذات الأفراد الذين يجمعون التبرعات من الكيانات الخاضعة لبذل العناية الواجبة يشكل تضارباً في المصالح^(٣٨). ووفقاً لتوصية تقرير الوحدة، يمكن تفادي هذا التضارب بتعيين وحدات منفصلة تضطلع ببذل العناية الواجبة، مع إشراك إدارات أخرى^(٣٩).

(٣٨) JIU/REP/2014/1، الفقرة ٧٩.

(٣٩) المرجع نفسه، التوصية ٤.

٦٩- ويهدف فرع الشراكات الاستراتيجية التابع لصندوق الأمم المتحدة للسكان، الذي أنشئ في عام ٢٠١٦ وافُتتِح حديثاً، إلى بناء "جدران سميكة" بين الشراكات والمشتريات. فالجهات الراعية الراغبة في تقديم مساعدات نقدية أو خدمات أو التكفل بجوانب الرعاية، بصورة عينية أو تطوعية، يمكن أن تندرج ضمن فئة الموردين الذين ينخرطون في عملية المشتريات بصفتهم محاورين عاديين لشعبة خدمات المشتريات. ويحظى جميع الشركاء بنفس الفرص ويتلقون توضيحات مفادها أن الصندوق لا يطبق مبدأ المعاملة التفضيلية. وعندما تقدّم المنتجات مجاناً، تتحقق المنظمة مما إذا كان قبول العرض يفرز حالة تبعية يحد صندوق الأمم المتحدة للسكان نفسه حبسها، من أجل تفادي جميع المخاطر ذات الصلة. فمن الممكن تجنب المزيد من المخاطر من خلال بذل العناية الواجبة تجاه الشركاء.

٧٠- ويطبّق صندوق الأمم المتحدة للسكان نفس مبادئ الاتفاق العالمي للأمم المتحدة. ومع ذلك، فمن الصعب بذل العناية الواجبة إزاء فرادى الجهات الراعية، ولا توجد إجراءات موحّدة للأثرياء من الأفراد ممن لديهم شبكات تجارية واسعة وينجزون استثمارات ضخمة في بلدان مختلفة.

٧١- وذكر مسؤول من شعبة الشراكات بصندوق الأمم المتحدة للسكان أن المنظمة اتخذت جميع تدابير التخفيف الممكنة لتجنّب التضارب في المصالح الشخصية والتنظيمية. والشعبة ذاتية التمويل، حيث إنّ مرتبات موظفيها لا تمّوّل من الأُنصبة المقرّرة على البلدان المانحة. وبوجه عام، لا تستفيد شعبة الشراكات في صندوق الأمم المتحدة للسكان استفادة مباشرة إطلاقاً عند التفاوض بشأن الاتفاقات مع الجهات المانحة، كما أنّ جميع الاتفاقات تتضمن بنداً بشأن تضارب المصالح.

التحقيق في حالات تضارب المصالح

٧٢- يرى معظم المحققين على نطاق منظومة الأمم المتحدة، بوجه عام، أنّ تضارب المصالح هو أصل حالات الغش والفساد أو ثمرتها. ولهذا السبب لا تُكشف فعلياً إلا حالات قليلة جداً وتوثّق باعتبارها تضارباً في المصالح في حد ذاتها، وإن كانت تشكل فئة مختلفة من سوء السلوك الناجم عن الغش أو الفساد. فالعديد من الحالات التي تكون موضوع تحقيق على صعيد منظومة الأمم المتحدة قد لا تصنّف على أنّها حالات لتضارب المصالح، بيد أنّ غالبيتها تنطوي على عناصر قوية لتضارب المصالح. وعلى وجه الخصوص، يشكّل تضارب المصالح عنصراً ثانوياً متأصلاً في معظم حالات الغش. وينجم التضارب في المصالح عن حالات الغش والفساد إما باعتباره بادرة أو أمانة.

٧٣- ويتولى مكتب الأمم المتحدة لخدمات الرقابة الداخلية التحقيق في حالات التضارب في المصالح. فهو يحدد تلك الحالات على أنّها فئة مستقلة ويحتفظ بالبيانات الإحصائية ذات الصلة. وفي هيئة الأمم المتحدة للمرأة يتولى التحقيق في حالات تضارب المصالح مكتب مراجعة الحسابات والتحقيقات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أساس نهج استرداد التكاليف المتّبع في أي نوع من القضايا^(٤٠). إلا أنه لم تحدّد حالات ذات صلة. وفي برنامج الأمم المتحدة

(٤٠) اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، سيتولى مكتب خدمات الرقابة الداخلية التحقيقات في هيئة الأمم المتحدة للمرأة استناداً إلى اتفاق جديد لاسترداد التكاليف.

الإنمائي، لم تكن إلا ثلاثة تحقيقات، من أصل ٦٦، تتصل بتضارب المصالح حصراً. وصُنِّفت تلك الحالات الثلاث تحت عنوان "حالات عدم امتثال أخرى" بالنظر لعدم وجود أي فئة مستقلة خاصة بتضارب المصالح. ويرجَّح أن تكون هناك حالات أخرى يشكل تضارب المصالح فيها عنصراً من ضرب آخر من سوء السلوك، مثل الغش في المشتريات، والتوظيف باتباع إجراءات غير سليمة أو ممارسة نشاط خارجي غير مأذون به، أُدرجت ضمن إحدى تلك الفئات. وأفاد المسؤولون في مكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للوكالة الدولية للطاقة الذرية بأنَّ الادعاءات التي أُبلغوا بها بشأن تضارب المصالح تتعلق عموماً بالمشتريات، والأنشطة الخارجية والتوظيف، وتشمل في معظم الحالات ادعاءات بشأن علاقات وثيقة لم يُفصح عنها.

٧٤- ويشمل حجم القضايا الخاضعة للتحقيق في صندوق الأمم المتحدة للسكان حالات لتضارب المصالح، ولكن ذُكر أنَّ التضارب في المصالح متحقق باعتباره عنصراً واحداً في معظم حالات الغش والرشوة وسائر أنواع حالات سوء السلوك الجسيم. وتبيّن هذه الحالات كذلك أنَّ الصندوق، إلى جانب كونه منظمة تُعنى بالصحة، هو أيضاً من كبار مشتري المستحضرات الصيدلانية. فكل شخص مشارك في سلسلة الاشتراء وعمليته في المنظمة يتمتع بالقوة والنفوذ. وقد يسعى الأشخاص من خارج المنظمة إلى التأثير في أولئك الموظفين لإقناعهم بشراء بعض المنتجات؛ أو تصميم برامج خاصة بمستحضرات صيدلانية بعينها؛ أو حضور مؤتمرات محدّدة ممولة من إحدى الشركات الصيدلانية؛ أو اختيار مجال بعينه من مجالات البحث والتطوير.

٧٥- ويستفسر محققو اليونسكو عن احتمال التستر عن تضارب المصالح أو ما إذا كان قد أُغفل الكشف عنه. فهم، على سبيل المثال، يتحققون فيما يتعلق بنشاط خارجي مما إذا كان الشخص المعني قد سعى إلى الحصول على إذن مسبق بشأنه. ويتصل عدد أكبر من الحالات المتعلقة بتضارب المصالح بالمشتريات، في كثير من الأحيان في مرحلة صياغة المواصفات، من جراء انتهاكات السياسة المتعلقة بالفصل بين الواجبات. ويحدث هذا النوع من الوقائع على نحو متوقَّع نوعاً ما في ظل الظروف القائمة، بالنظر إلى المهارات المتخصصة المطلوبة والمجالات العلمية المستهدفة، من حيث إنّ منظمة اليونسكو تلي احتياجاتها في سوق محدودة.

٧٦- وأفاد مسؤولو مكتب المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات التابع لليونيسيف بأنَّ المنظمة تشهد تغييرات، بحيث إنّ تزايد الطلبات على انخراطها في العمل في حالات الطوارئ الإنسانية ووجود بيئة تتسم بمخاطر شديدة يستلزمان استحداث قواعد جديدة على نحو يلائم تلك البيئات التي يمكن أن تتسم بالتباين حتى داخل المنطقة الواحدة. فتضارب المصالح موضوع يستعصي على الموظفين فهمه، لا سيما في المناطق المعزولة والنائية في الميدان. ولدى مكتب المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات سبعة محققين متفرغين يتولون التحقيق في تضارب المصالح وفي ١٦ من أنواع الجرائم الأخرى.

٧٧- أما مجموعة البنك الدولي فتتبع نهجاً متكاملًا في تلقّي قضايا التحقيق. ولا يشكل تضارب المصالح دائماً نوعاً من سوء السلوك. فإنّ خلص المحققون إلى أنّ سوء السلوك المعني لا يترتب عليه أيّ أثر مالي، اعتبروه سلوكاً غير لائق لا يندرج ضمن حالات التضارب في المصالح. ويحاول المحققون أن يقلصوا من نطاق تدخلاتهم إلى الحد الأدنى وأن يتوصلوا إلى حلول للمشكلة القائمة. فعلى سبيل المثال، عندما يكون الاستثمار هو أصل المشكلة، يطلب المحققون إلى الموظف المعني سحب ذلك الاستثمار. ولكن إذا اقتنعوا بأنَّ الاستثمارات لا تضرّ بمصالح

البنك، سُمح للموظفين بالإبقاء عليها. ويقوم المفتشون بمساعي الوساطة ومساعدة الموظفين على تجنب التضارب. كما يعملون على التنسيق من أجل تخفيف حدة مخاطر تضارب المصالح وإزالتها. وتشمل مسؤولية مجموعة البنك الدولي الشركاء في وحدات الصناديق الاستثمارية لأنها تؤوي الجهة التي تتولى الإدارة الائتمانية.

٧٨- ووفق مصرف التنمية للبلدان الأمريكية على اتفاق الحظر المشترك بين المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، بما في ذلك مجموعة البنك الدولي، وهو مبادرة عالمية منسقة لردع الغش والفساد. وليس تضارب المصالح ممارسة محظورة في حد ذاتها، لكن يمكن أن يكون مؤشراً على الأفعال الخمسة المحظورة، وهي العرقلة، والتواطؤ، والابتزاز/الإكراه، والغش، والفساد (الرشوة). ويمكن أن يشكل عدم الكشف عن تضارب المصالح أيضاً ممارسة احتيالية عن طريق الامتناع عن الفعل.

٧٩- ووفقاً لتقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن منع الغش واكتشافه والتصدي له في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، يحول وجود نظام مركزي لتلقي البلاغات دون إمكانية تضارب المصالح، لأن كياناً مستقلاً، وليس كياناً وثيق الصلة بالادعاء، هو الذي يضطلع بالتقييم المسبق والبت في فتح تحقيق أو عدمه^(٤١). وعلاوة على ذلك، يسهم النظام المركزي لتلقي البلاغات في اكتمال الإبلاغ عن حالات الغش والغش المفترض إلى مراجعي الحسابات الخارجيين^(٤٢). ومن عيوب الآلية اللامركزية لتلقي البلاغات إمكان حدوث تضارب في المصالح داخل الكيانات اللامركزية لتلقي البلاغات.

٨٠- وقد أرست بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي شملها الاستعراض أحكاماً للتخفيف من حالات تضارب المصالح التي تنشأ عندما يتم الإبلاغ عن مخالفات ارتكبتها مهمة من المهام المتعلقة بالأخلاقيات أو كيان مسؤول عن وظائف التحقيق. فعلى سبيل المثال، خلال الفترة ٢٠١١/٢٠١٠ واجه مكتب الأخلاقيات التابع للأمانة العامة للأمم المتحدة حالة انتقام ظاهر ارتكبه الكيان القائم بوظيفة التحقيق، وعولجت الحالة على أساس مخصص بإنشاء فريق تحقيق بديل. وتعالج بعض المؤسسات هذه المسألة بتعديل سياساتها على هذا النحو بحيث يمكن، على سبيل المثال، أن يقوم رئيس مكتب الأخلاقيات، في حالة إمكان حدوث تضارب في المصالح، بإحالة الاستعراض إلى هيئة استعراض بديلة^(٤٣).

جيم- دواعي القلق والاقتراحات

٨١- إذا كان امتلاك مصالح خارج العمل أمراً ملازماً للحياة الاجتماعية لموظفي منظومة الأمم المتحدة، فإن التماس المشورة بشأن تضارب المصالح مسألة حساسة. ولهذا السبب أنيطت بموظفي الأخلاقيات مهمة إسداء المشورة للموظفين بشأن المواقف التي يواجهونها والسبل الكفيلة بمعالجة التضارب في المصالح أو تخفيف مخاطره.

٨٢- ولا يقتصر عمل موظفي الأخلاقيات في بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على أداء المهمة المتعلقة بالأخلاقيات، بل يكرّس كل منهم ٥٠ في المائة من وقت عمله لأداء مهمة

(٤١) انظر JIU/REP/2016/4، الفقرتين ٢٤٢ و ٢٤٧.

(٤٢) انظر أيضاً الوثيقة A/70/284، الفقرة ٨٩.

(٤٣) انظر JIU/REP/2016/4، الفقرة ٢٣٦، وعلى سبيل المثال، الفقرة ٧-٧ من الوثيقة ST/SGB/2017/2.

أخرى في منظماتهم (موظف أمن أو موظف الشؤون القانونية أو أمين المظالم). وفي إحدى المنظمات، يعمل كبير مستشاري الشؤون الأخلاقية أساساً عن بعد انطلاقاً من بلد آخر، في حين تتقاسم اثنتان، بحكم صغر حجمهما، المهمة المتعلقة بالأخلاقيات في إطار اتفاق لتقاسم التكاليف.

٨٣- ويمثل التداخل في إنجاز المهمة المتعلقة بالأخلاقيات داخل مكاتب الرقابة عقبة أخرى أيضاً، إذ من شأن ذلك، حتى في ظل حسن النوايا والفصل بين الواجبات، أن يعطي انطباعاً بأنّ مستشار الأخلاقيات لا يتمتع بالاستقلالية، بالنظر إلى أنّ عمله يتداخل مع عمل الموظفين الذين يُعهد إليهم بدور التحقيق في حالات سوء السلوك في سياق تضارب المصالح. ذلك أنّ عدم وجود موظف يُعنى خصيصاً بالأخلاقيات ينجم عنه أيضاً عدم تمكن الموظفين الذين يتولون مهمة الإشراف والذين يُسند إليهم هذا الدور من حضور اجتماعات الشبكة المهنية ذات الصلة، ومن مجازاة ما يستجد في مجال الأخلاقيات على نحو مناسب، بما في ذلك في مجال تضارب المصالح. ولذلك فإنّ المفتش يكرر التأكيد على توصية قدمتها وحدة التفتيش المشتركة منذ أمد بعيد، مفادها تجنب المهام المزدوجة المتعلقة بالأخلاقيات وتلافي تداخل المهمة المتعلقة بالأخلاقيات مع سائر المهام الرقابية أو الإدارية^(٤٤).

٨٤- وحيث إنّ لأمين المظالم ولاية مكّلة للمهمة المتعلقة بالأخلاقيات، فقد اعتمد برنامج الأغذية العالمي حلاً طبعياً يتمثل في استعانة مستشار الأخلاقيات بـ "المستشارين المحترمين في مكان العمل"، وهم موظفون ميدانيون مختارون يتلقون تدريبهم في مكتب أمين المظالم. كما يستعين مكتب الأخلاقيات التابع لبرنامج الأغذية العالمي بالموظفين الذين يضطلعون بدور جهات التنسيق مع أمين المظالم في المناطق الجغرافية النائية بوصفهم أيضاً سفراء أخلاقيات من أجل الترويج لجدول أعمال الأخلاقيات، وتقديم المشورة بشأن السياسات وتوجيه الموظفين إلى الموارد المتصلة بالأخلاقيات، بما في ذلك المسائل المتعلقة بتضارب المصالح. وتعتمد مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المفهوم ذاته الذي يعتمد عليه برنامج الأغذية العالمي، حيث يعمل أيضاً مستشارون وقورون في مكان العمل على تعزيز جدول أعمال الأخلاقيات والقيم التنظيمية، فضلاً عن اضطلاعهم بدور ميسرين لدورة تحديد المعلومات بشأن مدونة قواعد السلوك. ويقترح المفتش أن تقتدي مكاتب الأخلاقيات ذات الوجود الميداني المحدود بهذه الممارسة وأن تستعين بجهات التنسيق التي تؤدي مهمة مماثلة لضمان الحضور المادي والتواصل في الميدان، حيث تشتد الحاجة إليها.

٨٥- ويتعاون مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات تعاوناً وثيقاً مع مكاتب الأخلاقيات التابعة لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها في إطار فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات ضمناً للاتساق في تطبيق المعايير الأخلاقية في المنظمات الأعضاء. ويشمل هذا التعاون التصدي لتضارب المصالح عن طريق تقديم المشورة بشأن المسائل الأخلاقية، والتدريب في مجال الأخلاقيات والتوعية، وإدارة برامج إقرارات الذمة المالية في المنظمات المعنية.

٨٦- وتُعدّ شبكة أخلاقيات المنظمات المتعددة الأطراف الشبكة المهنية التي تضم جميع المهنيين العاملين في ميدان الأخلاقيات من جميع المنظمات الدولية التي تستوفي شروط العضوية

(٤٤) انظر JIU/REP/2010/3، الفقرة ٢٥، والتوصية ١.

الصارمة، بما في ذلك مؤسسات منظومة الأمم المتحدة^(٤٥). وفي إطار الدورة السنوية للشبكة التي عُقدت في عام ٢٠١٥، قدّم موظفو الأخلاقيات من الأمانة العامة وصندوق النقد الدولي والبنك الإسلامي للتنمية عرضاً بعنوان "تضارب المصالح: نهج مواضيعي لدراسة الحالات الفردية"، عقدوا فيه مقارنة بين شتى النهج المتبعة بشأن تضارب المصالح في المنظمات الثلاث. وعلاوة على ذلك، كان لدى موظفي الاتحاد الأوروبي المعنيين بالأخلاقيات وضمان الامتثال فرصة لتبادل المعلومات والدراية في مجال الأخلاقيات مع نظرائهم في اجتماع المائدة المستديرة السنوي لكبار موظفي مراقبة الامتثال الأوروبيين، بالنظر إلى أنه يبدو أنهم يتبعون جميعاً نفس النهج في مجال الأخلاقيات بصرف النظر عن الاختلافات في اللوائح التنظيمية لكل عضو في الاتحاد الأوروبي.

٨٧- ولوحظ خلال الاستعراض أنّ فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات، شأنه شأن شبكة أخلاقيات المنظمات المتعددة الأطراف، لم يتناول التضارب في المصالح التنظيمية حتى الآن. ولم يقدّم إلا عدد قليل جداً من موظفي الأخلاقيات ومسؤولي المنظمات الذين ردوا على الاستبيان، والذين أجريت معهم مقابلات، تعليقات ملموسة بشأن تضارب المصالح التنظيمية. وأوضح مسؤولو صندوق الأمم المتحدة للسكان أنّ تضارب المصالح الوظيفية قد ينشأ عندما يكون نفس الكيان مشاركاً في الإجراءات التأديبية بصفته المشرف على من تتعلق بهم الادعاءات وأيضاً بوصفه الكيان الذي يتولى توجيه التهم إليهم واقتراح الجزاءات الواجب توقيعها عليها. وذكر مسؤولو الصندوق أنهم يواجهون حالات تضارب المصالح التنظيمية يومياً في إطار عملهم، بحكم إسدائهم المشورة بشأن السياسات التي يتعين عليهم تنفيذها، أي بإحداث مجال عملهم الخاص بهم.

٨٨- واستناداً إلى المقابلات التي أجريت مع موظفي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لاحظت وحدة التفتيش المشتركة أنّ مؤسسة ما قد تكون عرضة لتضارب المصالح التنظيمية أثناء مرحلة استعراض المشروع واختياره إن وقع اختيار موظفين ليست لديهم أية مصلحة شخصية على مشروع لا يندرج عادة ضمن ولايتهم أو عندما يرفضون ذلك المشروع (على سبيل المثال لأنهم يعتبرون أنه غير قابل للتطبيق أو أنه باهظ التكلفة)، وإنما يفعلون ذلك في الواقع إرضاءً للمنسق الإقليمي لفريق الأمم المتحدة القطري المعني. وقد ينشأ تضارب المصالح التنظيمية أيضاً عندما تتنافس وكالات منظومة الأمم المتحدة على اجتذاب المشاريع. فعلى سبيل المثال، قد يوافق مسؤولو منظمة ما، في خرق للقواعد السارية، على استهلال المشروع دون قبض أي أموال سلفاً، وذلك لضمان ظفر تلك المنظمة بأيّ مناقصة تنافسية.

٨٩- ومن المتوقع أن تفضي التوصية التالية إلى تعميم الممارسات السليمة وتعزيز الاتساق والمواءمة:

(٤٥) وفقاً للقسم ٣-١ (٢٠١٧) الخاص بأساليب عمل شبكة الأخلاقيات فإنّ "العضوية في شبكة أخلاقيات المنظمات المتعددة الأطراف هي عضوية مؤسسية مفتوحة في وجه المنظمات الحكومية الدولية المتعددة الأطراف، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر المنظمات الأعضاء في منظومة الأمم المتحدة والمنظمات ذات الصلة والمؤسسات المالية الدولية والإقليمية، فضلاً عن المنظمات الحكومية الدولية ذات المركز الاستشاري أو التي لديها علاقة مؤسسية مع الأمم المتحدة".

التوصية ١

ينبغي أن يوعز الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى الموظفين المكلفين بمهمة الأخلاقيات بأن يرصدوا أشيع الوقائع وأن يوثقوا مخاطر الحالات التي تجعل مؤسساتهم عرضة لتضارب المصالح التنظيمية، في موعد أقصاه شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩.

٩٠ - ويجبّذ موظفو الأخلاقيات في الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة أن تكون العضوية في فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات مفتوحة بحيث تشمل جميع مؤسسات المنظومة. ذلك أن تبادل الأفكار والآراء في إطار الفريق من شأنه أن يساعد تلك المؤسسات على تجاوز إهدار الجهود عن طريق اعتماد ما استُبين من ممارسات فضلى في المنظومة. ولا يجري مثل هذا التبادل بين المنظمات الأعضاء في الفريق وباقي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة حالياً إلا على مستوى شبكة الأخلاقيات خارج منظومة الأمم المتحدة. ويقترح المفتش أن تُفتح عضوية مكاتب الأخلاقيات الأعضاء في الفريق أمام وكالات الأمم المتحدة المتخصصة غير الأعضاء في الفريق، وإنشاء منتدى آخر للتعاون وتبادل الأفكار والآراء داخل منظومة الأمم المتحدة. وحالما تنفذ التوصية ١، ينبغي مناقشة نتائج عملية المسح في إطار كل من مجلس الرؤساء التنفيذيين والمنتدى المشترك بين الوكالات بشأن الأخلاقيات المقترح إنشاؤه حديثاً، حسب الاقتضاء، من أجل وضع دليل على نطاق المنظومة بشأن إدارة حالات تضارب المصالح التنظيمية.

رابعاً - المواد التوجيهية

٩١ - وفقاً لتقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن الغش، فإنَّ "مدونة قواعد السلوك هي من أهم الوسائل لإبلاغ الموظفين بالمعايير الرئيسية للسلوك المقبول والمحظور"^(٤٦). ويمثل النظامان الأساسي والإداري للموظفين والمنشورات الإدارية الأخرى أول مرجعية لجميع الموظفين، والغرض من استحداث مدونة هو تيسير فهمهم لها؛ ولا تتضمن المواد الإرشادية الصادرة عن المنظمات التزامات إضافية أو تنشئها. وليس القصد من مدونات قواعد السلوك أو مدونات السلوك الأخلاقي أن تكون ملزمة قانوناً أو أن ترسي جزاءات في حال حدوث انتهاكات. بيد أنَّ بعض مدونات قواعد السلوك تنص على أحكام تعرض إغفالات قد تترتب عليها تدابير تصحيحية أو تأديبية^(٤٧). وتتوخى مدونات قواعد السلوك حماية الموظفين في معرض أداء واجباتهم بوصفهم موظفين مدنيين دوليين. فعلى سبيل المثال، تُعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تقتضي اعتماد مدونات لقواعد السلوك في الإدارات العمومية الوطنية، مدونة قواعد سلوك دولية يتعين على الأطراف الموقعة عليها تنفيذها.

الإطار ٦

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن مدونات الأخلاقيات ومدونات قواعد السلوك^(٤٨)

سوف تضع المنظمات، في سبيل أعمال القيم، مدونات رسمية مكتوبة لمعايير السلوك. ويمكن أن تبين تلك المنظمات بعبارة عامة في مدونة أخلاقيات (أو مدونة لقواعد السلوك) تلك القيم والمبادئ التي تحدد الدور المهني للموظفين العموميين، بما يشمل النزاهة والشفافية وغير ذلك، أو يمكن أن تركز على تطبيق هذه المبادئ في الممارسة العملية، مثلاً في حالات تضارب المصالح، من قبيل استخدام المعلومات الرسمية والموارد العامة، أو تلقي الهدايا أو المنافع، أو العمل خارج الخدمة العامة أو العمل بعد انتهاء الخدمة في القطاع العام. وتزاج المدونات، في أمثل الأحوال، بين قيم يُسعى إلى إعمالها وبين معايير أكثر تفصيلاً بشأن سبل وضع تلك القيم موضع التنفيذ.

ألف - المدونات

٩٢ - نشرة عام ٢٠١٦ بشأن مركز موظفي الأمم المتحدة وحقوقهم وواجباتهم الأساسية^(٤٩)، مشفوعة بمرفقها، موجّهة إلى كل موظف يخضع للنظامين الأساسي والإداري للموظفين، بمن في

(٤٦) JIU/REP/2016/4، الفقرة ١٥١.

(٤٧) انظر، على سبيل المثال، مدونة قواعد السلوك الخاصة بالصندوق الدولي للتنمية الزراعية (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥).

(٤٨) هذا مثال آخر لمنظمات دولية من خارج منظومة الأمم المتحدة، الصفحة الرئيسية للموقع الشبكي لمنظمة

التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، Directorate for Public Governance, Anti-corruption and Integrity in the public sector, Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries الشبكي: <http://www.oecd.org/gov/ethics/ethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm>.

(٤٩) انظر ST/SGB/2016/9، الفقرة ٤.

ذلك موظفو الأجهزة والبرامج ذات الإدارة المستقلة. وتصدر الإشارة إلى أن هذه النشرة تُعتبر مدونة قواعد فعلية تنظم سلوك الموظفين.

٩٣- والمنشور المشترك بين مكتب إدارة الموارد البشرية ومكتب الأخلاقيات المعنون "تطبيق الأخلاقيات في العمل: دليل لموظفي الأمم المتحدة" هو دليل عملي يروم مساعدة موظفي الأمم المتحدة على فهم وتطبيق أحكام مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك^(٥٠). ويسهم الدليل أيضاً في تشجيع الموظفين والمديرين على مناقشة السبل الكفيلة بتنظيم سلوكهم المهني والشخصي. ويُبرز الدليل التحديات الرئيسية التي تواجه السلوك المهني والأخلاقي، ويوضح المسؤوليات الرئيسية للمعايير التي اعتمدها الأمم المتحدة من أجل مجابهة تلك التحديات، من حيث إنه يشير إلى الموارد التي تساعد الموظفين الذين يواجهون معضلات بشأن تضارب المصالح. ويُعتبر مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات هذا الدليل أداة اتصال هامة لتعزيز قيم المنظمة، حيث إنه يُبرز الأخلاقيات المهنية ويساعد الموظفين على وضع المبادئ موضع التنفيذ.

٩٤- وقد استحدث العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مدونات مماثلة تروج للقيم والمعايير ذاتها. فالمنشور الذي أصدره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعنوان "Code of ethics: operating with unwavering integrity" ("مدونة الأخلاقيات: العمل بنزاهة لا تتزعزع")، وهو أول مدونة رسمية للأخلاقيات يضعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هو دليل يتوخى مساعدة الموظفين على فهم المسائل الأخلاقية وتسويتها. وتباین طريقة تأليف هذه المدونات، كما تختلف الأسباب التي حدت إلى وضعها على نطاق المنظومة. فدليل الأخلاقيات الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة المشترك بشأن الإيدز وفيروسه مستمد من كل من "Ethical principles and conduct of Staff: Compilation of World Health Organization (WHO) policies and practices" ("المبادئ الأخلاقية وسلوك الموظفين: تجميع السياسات والممارسات الخاصة بمنظمة الصحة العالمية") و"Putting Ethics to Work: A guide to UN Staff" ("تطبيق الأخلاقيات في العمل: دليل لموظفي الأمم المتحدة") الصادر عن مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات. أما مدونة القواعد الأخلاقية الخاصة بالمنظمة العالمية للملكية الفكرية فهي عبارة عن بيان مقتضب يعرض القيم والمبادئ الأساسية للمنظمة، مثل الاستقلالية والولاء والحياد والنزاهة، لتوجيه سلوك موظفي المنظمة. ويتوخى أن تكون المدونة طموحة وقائمة على القيم، بدلاً من أن تكون تأديبية وقائمة على القواعد. وتورد الفقرتان التاليتان أمثلة مستقاة من منظمات دولية من خارج منظومة الأمم المتحدة.

٩٥- فالإطار الأخلاقي لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يستند أساساً إلى مدونة قواعد السلوك التي تكمل النظامين الإداري والأساسي للموظفين. وهذه المدونة متاحة على شبكة الإنترنت، وهي وإن لم تكن إلزامية فهي ترتبط بالتحاق الموظفين الجدد، حيث تظهر في حساب بريدهم الإلكتروني الشخصي الخاص بالمنظمة حالما يحصلون على هذا الحساب. ويتقيد موظفو مصرف التنمية للبلدان الأمريكية بالمعايير الأخلاقية الصارمة الواردة في مدونة

(٥٠) صدرت الطبعة الأولى من هذا المنشور في عام ٢٠١٢ وخضع للتنقيح في كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. على أنه لا يلغي أو يحل محل النظامين الأساسيين والإداريين للموظفين أو نشرات الأمين العام أو التعليمات الإدارية. انظر أيضاً ST/SGB/2016/9.

الأخلاقيات والسلوك المهني لعام ٢٠١٢. أما مجلس المديرين التنفيذيين فهو خاضع لمدونة قواعد سلوك خاصة به.

٩٦- أما مصرف التنمية لمجلس أوروبا، وهو مصرف إنمائي متعدد الأطراف ذو ولاية اجتماعية بحتة، فقد اعتمد ثلاث مدونات لقواعد السلوك. ودخلت هذه المدونات جميعها حيز النفاذ في عام ٢٠١٠، بحيث حلت محل مدونة قواعد السلوك السابقة لعام ٢٠٠١. وتسري مدونة قواعد السلوك الأولى على قدم المساواة على كل من الحاكم ونوابه والموظفين والمتعاونين المتعاقدين ومقدمي الخدمات. أما المدونتان الأخريان فتطبقان على أعضاء عدد من مجالس إدارة المصرف. وبدوره استحدث المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، الذي يناهز تعداد موظفيه ٣٠٠٠ ويبلغ عدد مكاتبه ٣٥، مدونتين لقواعد السلوك بالتوازي في عام ٢٠١٢. تسري إحداها على موظفي المصرف، بمن فيهم الإدارة العليا والرئيس، بينما تسري الأخرى على موظفي مجلس إدارة المصرف. وتتضمن كلتا المدونتين حكماً عاماً يرمي إلى استيعاب أساس تضارب المصالح وإدراكه.

٩٧- وفي إطار عملية التوظيف، يتعين على موظفي برنامج الأغذية العالمي الإقرار بمدونة قواعد السلوك الخاصة بالبرنامج، إذ يشكل هذا الإقرار جزءاً لا يتجزأ من يمين الولاء الذي يوقعون عليه. وعلى نحو مماثل، يجب على جميع الموظفين الجدد الملتحقين بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن يوقعوا على مدونة قواعد السلوك، وإن كانت تُعتبر مجرد "مدونة أخلاقية ليس لها قوة القانون، تتوخى مساعدة الموظفين على تحسين فهمهم للالتزامات المناطة بهم"، وفقاً لما ذكره موظفو المفوضية. وعلى العكس من ذلك، فإن التوقيع على مدونة قواعد السلوك في الصندوق الدولي للتنمية الزراعية يُعتبر شكلاً من أشكال الفعالية، إذ يتيح للمنظمة اتخاذ إجراءات في حق الموظفين الذين ينتهكون المدونة. وتجري عملية التوقيع سنوياً بشكل إلكتروني من أجل الإشهاد على أن جميع الموظفين قد قرأوا مدونة قواعد السلوك من جديد وأحاطوا علماً بمضمونها مجدداً. ويقترح المفتش أن تعتمد جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذا النظام البسيط المعتمد لدى الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وهو نظام يكفل، من دون أن يستتبع ذلك نفقات، تذكير الموظفين بالتزاماتهم وبماهية السلوك الأخلاقي المطلوب، لا سيما فيما يتعلق بتضارب المصالح، بحيث يتعين أن يقرروا بالمدونة سنوياً عن طريق التوقيع الإلكتروني.

مدونات لقواعد السلوك المهني وأدلة محدّدة

٩٨- تنطبق معايير محدّدة لقواعد السلوك على مختلف الفئات الفنية العاملة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، مثل المدرّسين، والمحامين، والأطباء، وأخصائيي المجال الطبي والمرشدين الاجتماعيين ومستشاري الرعاية النفسية الاجتماعية ومراجعي الحسابات وموظفي المشتريات. وترد الإشارة في التوجيهات التنظيمية والتعليمات التقنية وتوصيفات الوظائف الصادرة عن وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، أو غير ذلك، إلى انطباق معايير محدّدة لقواعد السلوك المهني التي أصدرتها المنظمات المهنية^(٥١). وتستخدم غالبية

(٥١) يسترشد المدرّسون التابعون لمنظمة الأونروا بالتوصية المشتركة بين اليونسكو ومنظمة العمل الدولية بشأن حالة المدرّسين (١٩٦٦)، وبتوصية اليونسكو بشأن حالة العاملين في التدريس في مجال التعليم العالي (١٩٩٧). ومن أمثلة مجموعات المعايير المهنية لقواعد السلوك مدونة الأخلاقيات الخاصة بمستشاري الأونروا العاملين في مجال الرعاية النفسية الاجتماعية، والتي اعتمدها برنامج الصحة العقلية المجتمعية في مكتب الضفة الغربية الميداني ومشروع مدونة أخلاقيات المرشد الاجتماعي، الذي تنظر فيه حالياً إدارة الخدمات الغوثية والاجتماعية.

المنظمات الأدلة والكتيبات الإرشادية الخاصة بالمشتريات. وقد وضعت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة مدونات لقواعد السلوك موجّهة إلى الجهات المورّدة والبائعة المتعاملة مع المنظومة. فعلى سبيل المثال، يسترشد موظفو المنظمة العالمية للملكية الفكرية المشاركون في إجراءات الاشتراء بتوجيهات مكتب يقوم باستكمال وترسيخ القواعد المتعلقة بمعايير السلوك التي تنطبق تحديداً على أولئك الموظفين.

٩٩- وفي نظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة، يخضع سلوك جميع الأطراف المعنية لمدونة مختلفة نظراً لوجود مدونة قواعد سلوك خاصة بقضاة محكمة النزاعات التابعة للأمم المتحدة ومحكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة؛ ومدونة قواعد تنظم سلوك الممثلين القانونيين والمتقاضين بصفتهم الشخصية؛ ومبادئ سلوك توجيهية للمحامين المنتسبين إلى مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين. وتبيّن هذه المدونات الثلاث جميعاً ماهية تضارب المصالح بالنسبة لكل طرف.

١٠٠- وفي منظومة الأمم المتحدة، تزعم غالبية الدوائر المعنية بالرقابة أنها تتقيد بكافة المعايير المهنية الدولية المنطبقة على كل مهمة من مهام الرقابة. وعلى سبيل البيان في هذا الصدد، تشير منظمة الأونروا صراحة إلى أنّ أنشطة الرقابة لديها "تجرى وفقاً للمعايير الدولية لمراجعة الحسابات والتقييم والتحقيق" وتعرض (أ) المعايير الدولية ومدونة الأخلاقيات الواردة في إطار الممارسات المهنية الدولية الصادر عن معهد مراجعي الحسابات الداخليين، بصيغتها التي اعتمدها في حزيران/يونيه ٢٠٠٢ ممثلو خدمات مراجعة الحسابات الداخلية التابعون للأمم المتحدة والمنظمات المالية المتعددة الأطراف، و(ب) قواعد ومعايير التقييم في منظومة الأمم المتحدة الصادرة عن فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم في نيسان/أبريل ٢٠٠٥، و(ج) المبادئ التوجيهية الموحدة للتحقيقات التي اعتمدها المؤتمر العاشر للمحققين الدوليين الذي عُقد في الفترة من ١٠ إلى ١٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٩.

١٠١- ويرى الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات من مكتب الرقابة الداخلية التابع لليونسكو أنّ مدونة قواعد السلوك مفيدة للغاية في سياق التحقيقات، بحيث تساعد في تحديد الانحرافات عن السلوك العادي الذي يُتوقع أن يتحلّى به الموظفون. ذلك أنّ كل معيار من هذه المعايير يخدم هذا الغرض. وفيما يتعلق بتضارب المصالح، يتّبع موظفو مكتب الرقابة الداخلية ويطبّقون المعايير المنصوص عليها في الميثاق الخاص بكل من المجموعات المهنية المعنية بكل مهمة رقابية على حدة.

مواد التوعية العامة

١٠٢- بوجه عام، يستخدم موظفو الأخلاقيات في مجموعة البنك الدولي أدوات الاتصال من قبيل الكتيبات التي تشرح المسائل الأخلاقية والمواضيع المتصلة بها، ولا سيما تضارب المصالح، للأطراف الخارجية وسائر العملاء، بحيث يدعمون زملاءهم في إنجاز عمليات المجموعة. ولدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي بدورهما طائفة من المواد الدعائية تروّج لعمل مكتي الأخلاقيات التابعين لهما، بما في ذلك عملهما بشأن تضارب المصالح وسائر الأنشطة ذات الصلة.

١٠٣ - واشتكى ممثلو الموظفين في إحدى المنظمات المشاركة من نقص التوعية بوجود المهمة المتعلقة بالأخلاقيات والدور الموكل إليها. وأعربوا عن رغبتهم في أن تُصدر المهمة المتعلقة بالأخلاقيات رسالة إخبارية منتظمة بشأن مسائل الأخلاقيات. وأشاروا إلى أن النظام الإداري للموظفين هو من الجفاف بحيث يستعصي على الموظفين فهمه من دون تفسيره من قبل خبراء ملمين بهذا الموضوع.

باء - استمارات البيانات و/أو الإعلانات

١٠٤ - ينشأ تضارب المصالح المحتمل أو الفعلي عندما يرجح أن تؤثر سائر مصالح الموظفين أو علاقاتهم، وخاصة منها المصالح والعلاقات الاقتصادية، في الالتزامات والواجبات، لا سيما في حالات التكتّم عن تلك المصالح أو العلاقات. وتُبرز المؤلفات في هذا المجال أن ملء الاستمارات ذات الصلة بتلك المصالح يخدم أغراض التثقيف والجزاءات على حد سواء، ويساعد على إدارة حالات تضارب المصالح المحتملة في مهدها. وتستخدم المنظمات مصطلحي "بيانات" و"إعلانات" باعتبارهما مترادفين متى أشارت إلى جوانب الكشف عن المصالح.

١٠٥ - وقد أوصى تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن أطر المساءلة باستخدام بيانات تضارب المصالح وإقرارات الذمة المالية باعتبارها أداة ناجعة في تفعيل معيار مرجعي أرسته الوحدة بغية تعزيز أنشطة المراقبة والرقابة الداخلية وزجر الغش وسوء التصرف^(٥٢). وأقرّ التقرير بأن إقرارات الذمة المالية وبيانات تضارب المصالح لا يمكن أن تمنع الغش منعاً تاماً، لأن الإقرار - ما لم يُدقق تدقيقاً شاملاً - يرتبط بمدى نزاهة كاتبه. ومع ذلك، ترى الوحدة أنه ينبغي النظر إلى تلك الإقرارات والبيانات باعتبارها تدبيراً للتخفيف من المخاطر التي تهدد المنظمات وزيادة احتمال خضوع الموظفين الذين يحاولون اللجوء إلى الغش إلى المساءلة. ولهذا السبب، اقترحت الوحدة في تقريرها عن منع الغش واكتشافه والتصدي له في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تقوم المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، التي لم تنقذ كلياً أو جزئياً سياسات كشف الذمة المالية وتضارب المصالح، بفعل ذلك على وجه السرعة^(٥٣).

١٠٦ - وفي إطار إجراءات نهاية السنة، يتعين على كل رئيس وحدة في صندوق الأمم المتحدة للسكان أن يؤكد كتابة، في جملة أمور، التقيد بالنظام المالي والقواعد والإجراءات والعمليات المالية في الصندوق، والإبلاغ عن أيّ عدم امتثال أو قصور (بما في ذلك تضارب المصالح) في المراقبة الداخلية إما إلى شعبة الخدمات الإدارية أو إلى مكتب خدمات مراجعة الحسابات والتحقيق.

أنواع البيانات و/أو الإعلانات

١٠٧ - بما أن جميع الأطراف المشاركة في نظام العدل الداخلي الرسمي - من قضاة وممثلين قانونيين للمتقاضين والمحامين التابعين لمكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين - تنقيد بمدونات ومبادئ توجيهية تُلزمها بالإعلان عن تضارب المصالح، فإن موظفي مكتب الأمم المتحدة لخدمات الرقابة الداخلية يمثلون للمعايير التي تفرضها المهن التي يزاوونها. فإلى جانب

(٥٢) انظر JIU/REP/2011/5، المعيار المرجعي ١١.

(٥٣) انظر JIU/REP/2016/4.

المعايير المهنية لكل مهمة رقابية، يوقع موظفو المراجعة الداخلية للحسابات في مكتب خدمات الرقابة الداخلية إعلانات المصالح سنوياً وقبل إجراء مهمة جديدة من مهام مراجعة الحسابات، في حين يوقع موظفو التحقيقات هذه الإعلانات قبل الانكباب على إجراء تحقيق جديد. وقد أُبرزت عملية التوقيع هذه بقدر أكبر في المبادئ التوجيهية لمكتب خدمات الرقابة الداخلية لعام ٢٠١٧ بشأن الحفاظ على الاستقلال التشغيلي خلال تنفيذ مهام المكتب، والتي توفر المعلومات ذات الصلة وتسري على جميع موظفي المكتب. وتعمل منظمة الصحة العالمية خلال السنوات العشر الأخيرة بـ "بيان الموضوعية". وقد أشاد مسؤولو منظمة الصحة العالمية الذين أُجريت معهم مقابلات لأغراض إعداد هذا التقرير بهذا البيان الذي بمقتضاه يؤكد موظفو الرقابة سنوياً انتفاء تضارب المصالح بصورة مباشرة في الأعمال التي يكلفون بها.

١٠٨- وأُخذ في العام ٢٠١٦ تدبير جديد يقضي بإجراء استعراض لحالات تضارب المصالح قبل تعيين المرشحين في أعلى المناصب في الأمم المتحدة، ويتعلق الأمر بمنصب الأمين العام المساعد وما فوقه والمناصب القيادية في البعثات مثل قادة قوات البعثة وقادة الشرطة. ويقوم المرشحون بملء استمارة خاصة ببيان المصالح، يقوم مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات باستعراضها. وقد وضع الاستمارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي تقاسمها مع الأمانة العامة. وتهدف عملية التدقيق أساساً إلى تحديد تضارب المصالح الفعلي أو المتصور والتخفيف منه قبل تعيين كبار الموظفين. وينطبق هذا التدبير أيضاً على موظفي صناديق وبرامج الأمم المتحدة الذين يتلقون رسائل التعيين من الأمين العام، دون الوكالات المتخصصة.

١٠٩- وتعتزم بعض وحدات الرقابة اعتماد بيان سنوي بالمصالح. وقد يسهم التوقيع على بيان من هذا القبيل في تعزيز جوانب المساءلة، وقد لا يكون الأمر كذلك. ومن الناحية النظرية، يسترشد موظفو الرقابة بالفعل بالمعايير المهنية لكل من المهام الرقابية، باعتبار أن النزاهة من صميم عملهم.

١١٠- وفيما يتعلق بتضارب المصالح المتصل بمراجعة الحسابات والتحقيق، والذي قد يؤثر في الحكم، يخضع موظفو مكتب خدمات مراجعة الحسابات والتحقيق في صندوق الأمم المتحدة للسكان للمعايير المهنية، في كل من مراجعة الحسابات والتحقيق. وتتناول سياسة الرقابة، شأنها شأن ميثاق مكتب خدمات المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيق، حالة المكتب الخاصة. أما من يتولون التقييم في الصندوق فيخضعون لقواعد ومعايير فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، التي تتضمن قسماً عن الأخلاقيات وعناصر محدّدة بشأن تضارب المصالح، فيما يتعلق بإجراء أعمال التقييم والجوانب السلوكية لكل خبير تقييم (على غرار مراجعة الحسابات والتحقيق). وقد شدّد موظفو مكتب خدمات مراجعة الحسابات والتحقيق المستجوبون لأغراض إعداد هذا التقرير على كفاية التفوق المهني والالتزام الدائم لموظفي الرقابة بالتقيد بشتى مدونات القواعد المهنية وميثاق المكتب وكذا بالإعلان الموقّع عليه لدى الإقدام على إنجاز النشاط المعني. واعتبروا أن لا حاجة إلى إضافة المزيد من الوثائق يُلزم بموجبها موظفو الرقابة بالتوقيع وإعادة التوقيع على بيانات المصالح بشأن كل نشاط على حدة. ويوقع موظفو الرقابة الداخلية في منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) بدورهم على بيانات الكشف عن تضارب المصالح بمقتضى المعايير الخاصة بكل من مهام الرقابة وأيضاً بمقتضى ميثاق اليونيدو الداخلي للرقابة.

١١١ - كما أرسيت تدابير محدّدة لأعضاء اللجنة الاستشارية لمراجعة حسابات صندوق الأمم المتحدة للسكان. وتشمل ولاية هؤلاء الأعضاء قسماً عن المعايير التي يتعين عليهم استيفائها لضمان تمتعهم بالاستقلالية، فضلاً عن أحكام محدّدة بشأن معالجة تضارب المصالح. وقد زعم الأشخاص الذين جرى استجوابهم لأغراض هذا التقرير أنّ تلك المعايير الصارمة تستهدف تجنب تضارب المصالح في المقام الأول على صعيد المقر في نيويورك. ويتعين أيضاً على كل عضو أن يدلي بإعلان سنوي بعدم وجود تضارب في المصالح يقدّمه إلى المدير التنفيذي، في استمارة خاصة معدّة لهذا الغرض. وتبلّغ المسائل المتعلقة بالإعلانات إلى المدير التنفيذي مباشرة.

١١٢ - ومع أنّ القواعد الحالية للوكالة الدولية للطاقة الذرية والإجراءات الخاصة بمواردها البشرية لا تنطرق إلى إلزام أعضاء الفريق المعني بالتوظيف بالكشف عن علاقاتهم بالمرشحين، فقد أوصت مراجعة داخلية للتوظيف بالكشف عن هذه العلاقات مسبقاً في بيان واضح. ويدلي موظفو هيئة الأمم المتحدة للمرأة المشاركون في مختلف هيئات الاستعراض والموافقة (مثل لجان قبول المشاريع أو لجان استعراض المشتريات أو أفرقة استقدام الموظفين) بإعلان يفيد بانتفاء أيّ تضارب في المصالح المتصلة بالقضية قيد الاستعراض، لأنه يستند إلى إطار هيئة الأمم المتحدة للمرأة لتفويض السلطة.

١١٣ - ويشترط مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع أن يكون جميع أعضاء إحدى لجان تقييم المنح قد وقّعوا على "استمارة إعلان عدم وجود أي تضارب في المصالح"، في حين أنه "لتجنب أيّ تضارب في المصالح، في الحالات التي يكون فيها الموظف المقدم للطلب هو أيضاً السلطة الدنيا المعنية (كأن يعمل كذلك بوصفه مدير مركز المشروع)، تُسند سلطة تقديم تلك المنحة بعينها إلى السلطة العليا الموالية، بصرف النظر عن القيمة النقدية للمشروع"^(٥٤).

١١٤ - وأرسى قسم المشتريات أحكاماً صارمة بشأن تضارب المصالح، وتتضمن الوثائق الخاصة بالعطاءات أو المناقصات بنوداً ذات صلة. ويتعين التوقيع على بيانات المصالح في عدد من مراحل عملية الاشتراء، على الرغم من أنّ جميع المشاريع مصمّمة على نحو يراعي مبدأ الفصل بين الواجبات. ومن الأمثلة الدالة في هذا السياق أنّ تضارب المصالح في عملية الاشتراء في صندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع يعالج عن طريق الفصل بين الواجبات على النحو المناسب خلال مختلف مراحل عملية الاشتراء، فضلاً عن إعلان الموظفين عن انتفاء التضارب في المصالح خلال المراحل الحاسمة من عملية الاشتراء (مثل تقييم العطاءات، واستعراض اللجنة للعقود)، وتعليمات واضحة بشأن عدم التسامح مطلقاً إزاء الهدايا والضيافة من الموردين.

توقيع استمارة الكشف عن تضارب المصالح باعتباره شرطاً للتعين أو التوظيف

١١٥ - يطلب البرنامج الإنمائي إلى جميع الموظفين الجدد، عند التعيين، ملء وتوقيع استمارة للكشف عن تضارب المصالح توضح طبيعة تضارب المصالح المحتمل والفعلي وتفرض التزاماً ببيان حالة علاقاتهم كما هي قائمة عندئذ لأنها تتغير. وترسل هذه الاستمارة إلى المدير المكلف بالتعيين لضمان ألاّ تترتب على مهام العمل المسندة إلى الشخص، عن غير قصد، حالة يكون

(٥٤) انظر وثيقة مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع بشأن دعم المنح AI/SPMPG/2013/01 - التعليمات، المادة ٦-٦١، والمادة ١٢.

فيها التضارب مستشفاً أو ناجماً عن تلك المهام. وتعتمد منظمات أخرى استنساخ نموذج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واستحداث استمارة إلزامية للكشف عن المصالح قبل التوظيف. وفي مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، تتضمن النصوص الموحدة وتعديلات عروض التعيين ورسائل التعيين واتفاقات التعاقد الفردية إعلانات إلزامية بشأن تضارب المصالح^(٥٥).

١١٦- وقد استعرض المفتش الاستمارة الإلزامية للكشف عن تضارب المصالح لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وخلص إلى أنها مبادرة ممتازة تكمل يمين الخدمة (الإعلان) الذي يوقع عليه جميع موظفي منظومة الأمم المتحدة عند التعيين، وتضفي عليه مغزى. ويوضح عرض التعيين نفسه لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ضرورة الكشف عن حالات تضارب المصالح قبل تعيين المرشحين ضمن الموظفين. ويشار إلى القواعد الخاصة بتضارب المصالح المنطبقة على الموظفين بموجب عقود الخدمة وعلى الأفراد والخبراء الاستشاريين والبائعين في العقد الخاص بكل منهم تحت عنوان "معايير السلوك".

١١٧- ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يعزز، من دون أي تكلفة، جوانب المراقبة والامتثال ومساءلة الموظفين وغير الموظفين على نطاق المنظومة.

التوصية ٢

ينبغي أن يوعز الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الذين لم يقوموا بذلك بعد، إلى دوائر الموارد البشرية بأن تستحدث نموذجاً إلزامياً للإفصاح عن تضارب المصالح يوقع عليها، إلى جانب الإعلان الذين يُدلى به عند تقلد المنصب، جميع الموظفين وغيرهم من الأفراد الملتحقين بالمؤسسة، سواء التحقوا بها لمدد قصيرة أو طويلة. وينبغي إعداد النموذج بمساعدة المهمة المتعلقة بالأخلاقيات في المؤسسة المعنية ومساعدة الوظائف الأخرى، حسب الاقتضاء، بالتشاور مع أي محفل مشترك بين الوكالات يرى النور في المستقبل.

جيم - إقرارات الذمة المالية

١١٨- تتوخى معايير وحدة التفتيش المشتركة للمسؤوليات التي تضطلع بها الكيانات المعنية بالأخلاقيات على نطاق المنظومة، وهي المعايير التي أرساها تقرير الوحدة عن المهمة المتعلقة بالأخلاقيات، أن تتولى مكاتب الأخلاقيات الدور القيادي في تنفيذ سياسة الإفصاح المالي في كل من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة^(٥٦). واستحدثت برامج الإفصاح المالي بهدف الحفاظ على الثقة العامة في نزاهة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وتعزيز هذه الثقة. وقد اعتبر موظف الأخلاقيات في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي جرى استجوابه لأغراض إعداد هذا التقرير برنامج الإفصاح المالي، إلى جانب حماية المبلغين عن المخالفات من الانتقام، مهمتين حيويتين من مهام مكتب الأخلاقيات.

(٥٥) نظام مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع لضبط الجودة والممارسات المتبعة.

(٥٦) انظر JIU/REP/2010/3، الإطار ١.

١١٩- ويتمثل الغرض الرئيسي من جميع برامج الإفصاح المالي، كما ذكر مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات بشأن برنامجه ذي الصلة، في معالجة مخاطر التعرض لتضارب المصالح. ويتوخى برنامج الإفصاح المالي تبين حالات التضارب في المصالح الناشئ عن الموجودات (مثل الاستثمارات) و/أو الأنشطة التي يقوم بها الموظفون، وتسويتها وتخفيف حدتها. ويمكن أن يشمل ذلك إساءة المشورة للموظفين بالتخلي عن تلك الموجودات أو الكف عن المشاركة في نشاط معين أو في جانب ما من جوانب مهامهم الرسمية. وتسهم جميع هذه البرامج في حماية المنظمات من التضارب في المصالح ومن شتى المخاطر التي تتعرض لها المنظمة من جراء الأنشطة الخارجية والتعاقدات المالية للموظفين.

١٢٠- ولتنفيذ النظام الأساسي للموظفين ذي الصلة ووفقاً لمعايير السلوك التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية، أطلق برنامج الإفصاح المالي، الذي يديره مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات، في عام ٢٠٠٦، وهو يشمل الأمانة ونحو ١٣ من باقي كيانات الأمم المتحدة ومؤسساتها^(٥٧). ويقضي هذا البرنامج بالزام موظفين مختارين بالكشف سنوياً عن الأصول والخصوم والأنشطة الخارجية والهيئات التي ينتسبون إليها. وفيما يلي قائمة الموظفين الملزمين بتقديم إقرارات الذمة المالية السنوية: جميع الموظفين من الرتبة مد-١ أو م-٦ وما فوقها؛ وجميع الموظفين المكلفين بالمشتريات أو الذين تتمثل مهامهم الوظيفية الرئيسية في شراء السلع والخدمات للأمم المتحدة؛ وجميع الموظفين الذين تتصل مهامهم الوظيفية الرئيسية باستثمار أصول الأمم المتحدة وأصول الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة أو أي حسابات تتولى الأمم المتحدة المسؤولية الائتمانية عليها أو يُعهد إليها بها؛ والموظفون الآخرون الذين يستدعي اطلاعهم المباشر على المعلومات السرية المتعلقة بالاشتراء أو الاستثمار الإدلاء بإقرار للذمة المالية؛ وجميع الموظفين العاملين في مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات.

١٢١- وقد سجل الأمين العام الحالي بداية جيدة باعتبار أنه كان أول أمين عام في تاريخ الأمم المتحدة يملأ إعلاناً لكشف المصالح قبل التعيين، ويخضع لعملية تدقيق قبل تولي المنصب. كما أدلى بإقرار كشف طوعي وعلني في السنة الأولى من فترة ولايته، وإن لم يكن ملزماً بذلك. ويعتبر مكتب الأخلاقيات هذا العمل معياراً مرجعياً يدل على إرساء قدوة حسنة على مستوى القيادة وعلى الأهمية التي يوليها الأمين العام لمسائل الأخلاقيات والنزاهة. كما أن المكتب يحرص، خلال الإحاطات الإرشادية بشأن الأخلاقيات المقدمة لكبار المسؤولين عند تولي مهامهم وأثناء كل دورة، على نصح وتشجيع جميع كبار الموظفين على المشاركة في مبادرة الإقرار الطوعي والعلني. وفضلاً عن ذلك، يشجّع الأمين العام كبار موظفيه (في رتبتي وكيل الأمين العام والأمين العام المساعد) على أن يدلوا، طواعية، بموجز للكشف المالي السري أو بإعلانات كشف المصالح. وقد بدأ العمل بهذا التقليد في عام ٢٠٠٧، حيث نشر كل من الأمين العام ونائب الأمين العام آنذاك موجزاً بإقرارات الذمة المالية الخاصة بهما.

(٥٧) تشمل المنظمات التالية المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومركز التجارة الدولية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومكتب خدمات المشاريع، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

١٢٢ - وتقدّم البيانات المدلى بها في إطار برامج إقرارات الذمة المالية - على غرار البيانات المقدّمة من معظم المنظمات في سياق هذه البرامج - إلكترونياً. ويقدم جميع المشاركين من منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية إقرارات الذمة المالية وإعلانات كشف المصالح إلى كبير موظفي الأخلاقيات في مظاريف محتومة. وترد تفاصيل إيداع الإعلانات والبيانات، ولا سيما تواتر هذه العملية وأساليبها بمقتضى برنامج الأمانة العامة للأمم المتحدة للكشف المالي وسائر برامج إقرار الذمة المالية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، في المرفق الثاني من هذا التقرير.

١٢٣ - وتسبّي غالبية المنظمات بصفة مشاركين في برامج الإفصاح المالي لكل منها أفراداً يستوفون معايير مماثلة للمعايير الواردة في سياسة الأمم المتحدة للكشف المالي، وهم ملزمون بالإفصاح سراً عن الأصول والعلاقات والأنشطة الخارجية، وغير ذلك، سنوياً بغية الوقوف على حالات تضارب المصالح الفعلي أو المحتمل، ثم تُصدر تلك المنظمات ضوابط للتخفيف من الحالة المعنية أو تطلب من الشخص المعني أن ينأى بنفسه عن الحالات المتسمة بالتضارب. ولاحظ المفتش أنّ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد اتسع نطاقه ليشمل غير الموظفين أيضاً منذ العام ٢٠٠٢، بمن فيهم الأفراد العاملون بعقود خدمات، وأنّ مكتب الأخلاقيات يتابع البرنامج عن كثب، بدعم من المهمة الخاصة بالموارد البشرية، من أجل تحديد الجهة التي ينبغي أن تشارك فيه.

١٢٤ - وبدأ العمل ببرنامج الكشف عن تضارب المصالح والإفصاح المالي في منظمة اليونسيف منذ عام ٢٠٠٩. وكما هو الشأن في المنظمات الأخرى ذات العمليات الميدانية، يسمي برنامج اليونسيف ويشمل، بصرف النظر عن الفئة والرتبة، جميع الممثلين ونواب الممثلين، وجميع رؤساء المكاتب الفرعية وكبار موظفي العمليات في كل من المكاتب القطرية، إلى جانب المشاركين الاعتياديين والوظائف المحددة المذكورة على سبيل البيان في برنامج الأمم المتحدة للكشف المالي. واتّسع نطاق برنامج اليونسكو، الذي استُحدث في عام ٢٠١٣، ليشمل مجموعة أوسع من المشاركين، بحيث بات يشمل جميع الموظفين المعيّنين بعقود محدّدة المدة برتبة ف-٥ وما فوقها^(٥٨). وعلى غرار ذلك، تشمل سياسات مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية الخاصة بالإفصاح المالي وإعلان المصالح، الصادرة في عام ٢٠١٠ اقتداءً بنموذج الأمانة العامة للأمم المتحدة، فئة الموظفين المصنفين في رتبة ف-٥^(٥٩).

١٢٥ - وبالنظر إلى خصائص بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمبالغ الضخمة التي تُنفق على شراء المواد، مثل المستحضرات الصيدلانية، للاضطلاع بولاياتها، ينبغي إيلاء اهتمام خاص لنوايا مقدمي طلبات الاشتراء أو مديري البرامج. فعلى المنظمات أن تتحقق مما إذا كان المنتج الجديد قد استُحدث باعتباره عرض ابتكار أو من أجل تحقيق مصلحة، وذلك لاعتبارات أبرزها أنّ المنتج قد يكون في العديد من الحالات من إنتاج شركة واحدة فقط تمارس الاحتكار في السوق العالمية.

١٢٦ - وللتحقق على نحو سليم من المصالح، ينبغي أن يخضع أيضاً مديرو البرامج التقنية وغيرهم من الأفراد المشاركين في عملية التقييم التقني في صندوق الأمم المتحدة للسكان، على سبيل المثال، إلى نظام الإفصاح المالي بغية التخفيف من احتمال إشراك مساهمين في شركات

(٥٨) التعميم الإداري AC/HR/20 الصادر عن اليونسكو في ١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٣.

(٥٩) انظر، على سبيل المثال، الوثيقة UNIDO/DGB/(M).118.

تجارية قد يعتمدون إلى إدراج منتجاتهم في قائمة الشركات المتعاملة مع صندوق الأمم المتحدة للسكان. وينظر مكتب الأخلاقيات التابع للصندوق، في جملة تغييرات أخرى، في تعديل قائمة الأشخاص المعنيين لتشمل جميع موظفي البرامج. وتوسّع نطاق برنامج الإفصاح المالي الخاص بالمنظمة البحرية الدولية، والذي بدأ العمل به في عام ٢٠١٥، ليشمل موظفي شعبة التعاون التقني بحكم احتمال مشاركتهم في الاشتراء أو اضطلاعهم بدور مالي. وفي منظمة الصحة العالمية، تُلزم الأمانة العامة، بالإضافة إلى الموظفين من فئات معيّنة، المستشارين أو الخبراء الخارجيين، الذين تستدعيهم الإدارات التقنية للمشاركة في الأفرقة العاملة أو لتقديم آراء الخبراء بشأن المسائل المتصلة بالصحة العامة، بالتوقيع على بيانات كشف المصالح.

١٢٧- أما في منظمات أخرى، مثل مجموعة مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، فيشارك جميع موظفي المجموعة البالغ عددهم نحو ألفين، في برنامج الإفصاح المالي الذي يديره مكتب الأخلاقيات. كما أنّ الخبراء الاستشاريين في وظائف مركزة ملزمون هم أيضاً بالمشاركة في البرنامج. وقد صيغ برنامج الإفصاح المالي الخاص بمصرف التنمية للبلدان الأمريكية في نسختين لأن الإدارة العليا تقدّم بيانات أكثر تفصيلاً. وخلافاً لذلك، تدير مجموعة البنك الدولي أربعة برامج منفصلة للكشف المالي، تبعاً لفئة المشاركين.

١٢٨- وأفاد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتحقيق نسبة امتثال كاملة وتامة لبرنامج الإفصاح المالي بحلول نهاية آذار/مارس ٢٠١٧، بحيث أدلى جميع المشاركين البالغ عددهم ١٣١١ بالبيانات الخاصة بهم. وفي حالات التأخر في تقديم تلك البيانات، يُخَطَر مكتب الأخلاقيات رؤساء المكاتب التي يتبع لها المشاركون، مع تمديد الموعد النهائي إلى تاريخ لاحق والحرص على المتابعة. أما الموظفون الذين يوجدون في إجازات طويلة الأجل، لأسباب منها الإعاقة، فهم مُعْفَوْنَ من هذه العملية. وعلى الرغم من أنّ مكتب الأخلاقيات يضم عضوين فقط ويدعمه أحياناً موظف ثالث^(٦٠)، فهو قادر على استعراض أكثر من ١٣٠٠ من إقرارات الذمة المالية دون إسناد أيّ جزء من عملية الاستعراض إلى جهات خارجية. وأفاد مكتب الأخلاقيات التابع لمجموعة البنك الدولي بنسب مماثلة في إدارة حجم العمل بموارد ضئيلة، إذ يتولى ثلاثة موظفين استعراض البيانات السنوية المقدّمة في إطار برامج مجموعة البنك الدولي للكشف المالي التي تدار بالتوازي. ويقوم كل موظف من مكتب الأخلاقيات باستعراض حوالي ١٠٠٠ من الإقرارات كل سنة.

١٢٩- وقد أسند مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات بشكل كامل إلى جهات خارجية استعراض جميع الإقرارات المقدّمة في إطار برنامج الإفصاح المالي التي يديرها لحساب الأمانة العامة للأمم المتحدة و١٣ من الكيانات الأخرى. ويقوم مقدّم الخدمات الخارجي^(٦١) باستعراض قرابة ٥٥٠٠ من إقرارات الذمة المالية المقدّمة في إطار برنامج الأمم المتحدة ويتحقق من ٥ في المائة من هذه الإقرارات في كل دورة من دورات تقديم الإقرارات. فعلى سبيل المثال، تُنفق مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التي تخضع لبرنامج الأمم المتحدة للكشف المالي، أكثر من ٥٠٠.٠٠٠ دولار عن مشاركتها في البرنامج، إذ تشترط استعراض إقرارات الإفصاح المالي الخاصة بما مجموعه ١٥٠٠ مشارك. وأفادت المفوضية بأنّ النسبة المئوية للمشاركين الذين

(٦٠) يتعلق الأمر بموظف في مبتدئ ريثما يلتحق بالمنظمة أحد متطوعي الأمم المتحدة في تموز/يوليه ٢٠١٧.

(٦١) شركة كي بي إم جي (KPMG).

يواجهون مشكلات في هذا الصدد هي أقل من ١ في المائة تقتصر جميعها على مجال تضارب المصالح (وليس في الشق المالي من الاستمارة).

١٣٠- وقد يصل عدد المشاركين في برامج الأمم المتحدة للكشف المالي إلى ٢٥ في المائة من مجموع عدد الموظفين، كما هو الحال في منظمة اليونيسيف. وفي منظمة اليونسكو، يُملأ حوالي ٤٠٠ استبيان كل سنة بحلول ١٥ آذار/مارس فيما يتعلق بالفترة الممتدة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر من السنة السابقة. وهكذا يجب على كل شخص يعيّن لمدة لا تقل عن ١٢ شهراً في وظيفة تدرج ضمن نطاق البرنامج أن يملأ استبياناً أولاً في غضون الأشهر الثلاثة الأولى من تعيينه، بخصوص الاثني عشر شهراً السابقة مباشرة. ويقوم مكتب الأخلاقيات التابع لليونسكو بصورة سرية باستعراض جميع الاستبيانات، ما عدا الاستبيانات التي يعيّن موظفوه، والتي تتولى استعراضها دائرة الرقابة الداخلية. وفيما يتعلق بالإقرار الذي يقدمه المدير العام، يتولى مكتب الأخلاقيات مسؤولية استعراض وتحليل المعلومات الواردة فيه، وتقديم توصيات لمعالجة أيّ تضارب في المصالح تبعاً لذلك. فإن لم يسوّ التضارب في المصالح بما يخدم مصالح المنظمة، رفع مكتب الأخلاقيات تقريراً بهذا الشأن إلى المجلس التنفيذي.

١٣١- وأفاد مكتب الأخلاقيات التابع لصندوق الأمم المتحدة للسكان بأنه قام خلال السنوات الثلاث الماضية، عقب استعراض الإقرارات المالية، بالتحقق منها، بحيث أخضع عينة عشوائية من مجموع مقدّمي الإقرارات، متنوعة من حيث الموقع والرتبة والوظيفة، للضوابط ذات الصلة. وفي عام ٢٠١٦، اعتُبر أنّ ما مجموعه ٨٤ ردّاً، من أصل ٣٨٤ استبياناً مكتملاً، تنطوي على "تضارب محتمل في المصالح" وعمل مستشار الشؤون الأخلاقية في اليونسكو على تمحيصها. ومع ذلك، لا تجرى أيّ عملية تحقق. وفي منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، يستعرض مكتب الأخلاقيات إقرارات الإفصاح المالي بصورة انتقائية، بحيث تُستعرض مرة واحدة على الأقل كل خمس سنوات الإقرارات التي يقدمها الشخص المشارك. ولا تشمل سياسة البويندو للكشف المالي وبيان المصالح على عملية تحقق.

١٣٢- وتتولى شعبة الموارد البشرية ومستشار الأخلاقيات في الوكالة الدولية للطاقة الذرية استعراض البيانات السنوية لكشف المصالح. والغرض من استعراض البيانات المعبأة هو ضمان الامتثال للالتزامات المتعلقة بتضارب المصالح وقبول التكريمات والهدايا، فضلاً عن أيّ مسائل أخرى من شأنها أن تؤدي إلى نشوء تضارب في المصالح. وحيث إنّ الوكالة لا تستخدم الإقرارات المالية الموسّعة، فلا تجرى أيّ عملية تحقق خارجية.

المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، المعيار ٢٠ بشأن إفصاحات الأطراف ذات العلاقة^(٦٢)

١٣٣- بما أنّ هيئة الأمم المتحدة للمرأة تشارك في برنامج الإفصاح المالي الذي يديره مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات، فإنّ جميع موظفيها المشاركين في هذا البرنامج والمُلمّزين بالإفصاح سنوياً عن الأصول والخصوم والأنشطة الخارجية والهيئات التي انتسبوا إليها يقَدّمون هذه الإفصاحات مباشرة إلى مقدّم الخدمات الخارجي. وبموجب المعيار ٢٠ من المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، يلزم جميع موظفي الإدارة الرئيسيين في سياق الإقرارات المالية السنوية لهيئة الأمم المتحدة للمرأة بالإفصاح عن اسم أيّ شخص ذي صلة قرابة وثيقة يتلقّى أي مكافأة

(٦٢) المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام صادرة عن مجلس المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

أو تعويض من هيئة الأمم المتحدة للمرأة^(٦٣). وترسل هذه القرارات إلى رئيس الحسابات، قسم الشؤون المالية، الذي يقوم باستعراضها ويحتفظ بها لكي يستعرضها مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة. وفي المنظمة العالمية للملكية الفكرية، تتاح استمارة الإقرار المالي إلى جانب عناصر إضافية تغطي متطلبات المعيار ٢٠ من المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. وأفاد برنامج الأمم المتحدة المشترك بشأن الإيدز وفيروسه وصندوق الأمم المتحدة للسكان بأنهما يتبعان الممارسة ذاتها. وتقتصر هذه الإفصاحات على موظفي الإدارة الرئيسيين.

١٣٤- وفي المقابل، يشمل برنامج صندوق النقد الدولي للكشف المالي أكثر من ٨٠٠ مشارك، ويسري على الجميع على قدم المساواة، بمن فيهم المسؤولون المنتخبون، وليس البرنامج علنياً. ويُعهد بالبرنامج إلى مقدم خدمات خارجي^(٦٤) ويستند إلى أداة إلكترونية. ويستعرض مقدم الخدمات مجالين محددين في القرارات السنوية، وهي الموجودات في البلدان والأطر الزمنية. وتقضي القاعدة بأنه لا ينبغي للموظفين أن يعملوا حيث تكون لصندوق النقد الدولي مصالح. ولم تُحلّ خلال دورة كاملة إلا ١٠ مسائل من أصل ٨٠٠ إقرار.

١٣٥- ويرى معظم موظفي الأخلاقيات في منظومة الأمم المتحدة الذين أجريت معهم مقابلات لأغراض إعداد هذا التقرير أن برنامج الإفصاح المالي يشوبه عيبان رئيسيان. أولاً، من غير الواضح مدى كفاءة البرنامج في كشف القرارات الصغيرة النطاق، وثانياً ينبغي أن يستهدف البرنامج مجموعة أصغر من المشاركين. وفضلاً عن ذلك، لا تجرى أيّ عمليات أو تجرى عمليات نادرة وعشوائية للتحقق من الامتثال من حيث دقة المعلومات المقدمة. وعموماً، فإنّ المنظمات التي تستخدم هذه البرامج تعوّل على نزاهة الموظفين، الذين يلزمهم أن يقرّوا بأنّ المعلومات المفصّل عنها حقيقية وصحيحة وكاملة، في حدود علمهم واعتقادهم، وأنّ يسلموا بأنّ الإدلاء بمعلومات ناقصة أو خاطئة لدى ملء الاستبيان يمكن اعتباره ضرباً من سوء السلوك. والتوجه الذي رُسم للمستقبل هو أن يقدم كل شخص إقراراً بشأن التضارب في المصالح قبل التعيين، على أن يقدم الإقرار بصورة ذاتية سنوياً بعد ذلك. وعندئذ يقتصر دور موظفي الأخلاقيات على إلقاء نظرة تحقّق على تلك الإعلانات قياساً إلى بعض الإجراءات المتبعة، وهو إجراء مهم قبل التعيين.

١٣٦- ويخضع المشاركون في برامج الإفصاح المالي لنظام قائم على الشرف، ويُتوقّع منهم أن يقدموا معلومات صحيحة وكاملة. وقد أكّد موظفو الأخلاقيات في كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة اليونسكو أنّ برنامجي الإفصاح المالي المعتمدين حالياً في الهيئتين قائمان على نظام للشرف. وعلى الرغم من تركيزها على الجوانب المالية، فإنّ هذه البرامج لا تستهدف الإثراء الجائر وغير المشروع للمشاركة، إلا أنّ تكون عملية التمحيص هذه ضرورية بسبب الاشتباه في ارتكاب مخالفات. وتعتبر منظمة اليونيدو هذه العملية تدبيراً يراود منه التخفيف من الخطر التي يتهدد المنظمات وزيادة احتمال إخضاع الموظفين للمساءلة إذا صدرت عنهم أفعال غش أو غير ذلك من ضروب سوء السلوك. ويرى موظف الأخلاقيات في صندوق النقد الدولي بدوره أنّ على هذه المنظمة أن تكفل احتفاظ برنامج الإفصاحات المالية بأهميته ووجاهته. ويروم

(٦٣) الموظفون المعنيون بهذه القرارات هم الموظفون المعيّنون على مستوى وكيل الأمين العام/المدير التنفيذي، والأمين العام المساعد/نائب المدير التنفيذي وجميع الموظفين المصنّفين في الرتبة مد-٢.

(٦٤) شركة كي بي إم جي (KPMG).

البرنامج تبين أوجه تضارب المصالح بغية حلّها، ولم يكن الغرض من استحداثه تصيّد حالات الغش. وإذ تضع مكاتب الأخلاقيات في اعتبارها مدى سرعة تطور العالم، فينبغي أن تكفل إثارة الأسئلة الملائمة والوجيهة، بحيث يتسنى رصد حالات تضارب المصالح في بيئة لا تنفك تتغير.

١٣٧- ويقوم نظام مجموعة البنك الدولي للإقرارات المالية على الثقة، من حيث إنه نظام قائم على الشفافية. ويمكن أن يكون النظام فعالاً في تحقيق هدف ما ومفتقراً للفعالية في تحقيق غير ذلك الهدف. ويدكر البنك موظفيه سنوياً بوجود بيان تضارب المصالح إن لم يكونوا قد فعلوا ذلك. ووفقاً للبنك، فإنّ النظام يكون فعالاً إذا ما نُظر إليه على أنه "عملية تربوية"، بيد أنه يفتقر إلى مقوم الفعالية بوصفه أداة لمكافحة الفساد في ظل غياب أيّ عملية تحقق. فقد يكون له تأثير في مجال منع الفساد، ولكن لا يمكن توظيفه في تحديد حالات الفساد بالنظر إلى أنّ من السهل حالياً عدم الإفصاح عن جزء من الأصول، باعتبار أنّ الأصول قد تكون مستترة غير مرئية^(٦٥). ذلك أنّ من غير الممكن رصد مخططات الغش من خلال بيان المصالح. ووحدها التحويلات المصرفية يمكن أن تدل على وجود حسابات مصرفية غير مصرّح بها. ويمثّل تحديد حالات تضارب المصالح الشق الصعب من العملية لأنه يستلزم طرح الأسئلة الصحيحة. وقد أقرّ كبير موظفي مراقبة الامتثال في المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير بأنّ البرنامج يعوّل على صدق المشاركين في البرنامج وعلى روح المسؤولية لديهم. وعلى الرغم من أنّ الكذب لدى تعبئة الاستمارة يشكل انتهاكاً قد تترتب عليه إجراءات تأديبية، فإنّ الغاية من العملية برمتها ليست هي تصيّد الكذبة. ويرى المستجوبون أنّ تدوين المعلومات الخاصة بالحسابات المصرفية والأصول التي يفصح عنها الموظفون في إقراراتهم لا يساعد حتى في سياق التحقيق.

١٣٨- وقد بلغ برنامج الإقرارات المالية لمنظمة اليونسيف عامه الثامن ولا يزال يُعتبر أداة هامة لتعزيز ثقافة النزاهة. بيد أنّ المسؤولين في مكتب المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات أبرزوا أنّ البرنامج ينبغي صقله. وينبغي أن يعيد أولئك المسؤولون التفكير في فئة الأشخاص الذين ينبغي أن يشاركوا في البرنامج، والرتب التي ينبغي أن يشملها، وسبل تحقيق أفضل النتائج. ويتسم البرنامج الحالي المعتمد لدى صندوق الأمم المتحدة للسكان بتأثره ببرنامج مصرف التنمية للبلدان الأمريكية الذي تُجرى الاستعراضات في إطاره على نحو يتوافق خصيصاً مع عملية الكشف عن الأصول المتصلة بولايته.

١٣٩- وفي بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لا يجوز إطلاع الغير على الإقرارات أو الإعلانات السرية إلا إذا أذن المشارك بذلك. ويرى أحد موظفي الأخلاقيات أنّ ترك السلطة التقديرية للمهمة المتعلقة بالأخلاقيات لتقرير ما إذا كانت هناك حاجة مشروعة لإطلاع الغير على الإقرارات من عدمه سيصبّ في مصلحة المؤسسة على نحو أفضل. ويجوز أن تصبح إقرارات اليونسكو، التي تُعتبر وثائق رسمية، متاحة للاطلاع عليها عند الطلب لأغراض التحقيق. وقد وصف الأشخاص المستجوبون من مكتب الرقابة الداخلية البرنامج الحالي بأنه غير تدخلي، بالنظر إلى طبيعة المنظمة. وليس المشاركون في برنامج اليونسكو ملزمين إلا بالكشف عن الأصول المتعلقة بتضارب المصالح، في حين أنّ الجوانب المالية التي تشملها هذه الإقرارات في

(٦٥) كأن تكون الأصول المعنية مسجلة في ملاذات ضريبية باعتبارها ملكاً لشركات خارجية.

المنظمات المالية المتعددة الأطراف، مثل البنك الدولي، أوسع نطاقاً وتتطلب تقديم معلومات أكثر تفصيلاً.

١٤٠- وذكرت مستشار الشؤون الأخلاقية في اليونسكو أنَّ التَّهَجُّزَ المركزي الذي تَبَّعَهُ وكالات متخصصة أخرى تابعة للأمم المتحدة غير قابل للتنفيذ في اليونسكو، لأنه يتطلب متابعة يتعذر على المنظمة إجراؤها بسبب نقص الموارد. وعلاوة على ذلك، فإنَّ إسناد عملية التحقق من هذه القرارات إلى جهات خارجية يكلف في المتوسط، على حد علم مستشارة الأخلاقيات، ٣٠٠ دولار عن كل إقرار، بينما لا يخضع لعملية التحقق سوى ٣ في المائة من القرارات. وترى مستشارة الأخلاقيات أنَّ المسألة تتعلق بكل من التناسب والتكلفة لأنَّ نفقات البرنامج تتجاوز الحدود المعقولة. ولا تبرز نتائج عملية التحقق هذه النفقات، بالنظر إلى أنَّ عملية الفحص تبيِّن احتمال وجود تضارب في المصالح في ٢٥ في المائة فقط من الحالات التي جرى فحصها. ويعكف مكتب الأخلاقيات التابع لصندوق الأمم المتحدة للسكان على استعراض برنامج الإفصاح المالي والسياسة الخاصة به لكي يضمن أنه ما زال وافياً بالغرض الذي أُعِدَّ لأجله.

١٤١- وعلى الرغم من أنه قد ذُكر أنَّ من المهم الحصول على توصيات بشأن البرنامج، لأنَّ هناك الكثير من الأسئلة المثارة بشأن سير العملية وغير ذلك من المسائل التقنية، فإنَّ هذا الاستعراض ذو نطاق أوسع بكثير بشأن تضارب المصالح. وتجري حالياً مناقشة برنامج الإفصاح المالي في كل من فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات وشبكة أخلاقيات المنظمات المتعددة الأطراف. وبشرك كلا المحفلين كبار الخبراء بشأن هذا الموضوع، وينبغي أن يتَّخذا قرارات قائمة على النتائج وعلى استنتاجات مستخلصة من صميم تجربتهما العملية. وقد أحاط المفتش علماً بالتوصية المرنة الواردة في التقرير الصادر عن وحدة التفتيش المشتركة في عام ٢٠١٦ بشأن الغش، الذي أوصى بإجراء استعراض للبرنامج^(٦٦).

١٤٢- ومن المتوقع أن يسهم تنفيذ التوصية التالية في تعزيز الفعالية:

التوصية ٣

ينبغي لمجالس إدارة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات أن يُعِدُّوا تقريراً مفصلاً عن برامج الإفصاح المالي القائمة واقتراح ما يلزم من تغييرات على مسوغات استحداث تلك البرامج ونطاقها بغية تعزيز فعاليتها.

دال- الوعي بالتجاهات الجزاءات

١٤٣- يتولى مكتب الشؤون القانونية تمثيل الأمين العام في جميع القضايا المعروضة على محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة، بما يشمل القضايا التي تكون فيها العقوبات التأديبية التي يوقعها الأمين العام على سوء السلوك الذي ينطوي على تضارب المصالح محطَّ طعن. والشعبة القانونية العامة هي الوحدة التابعة للمكتب التي تتحمل المسؤولية الرئيسية عن تقديم الخدمات القانونية بشأن تضارب المصالح. وفضلاً عن ذلك، يسدي المكتب والشعبة المشورة بشأن

الحالات المعقّدة عند تعدُّر الفصل بين الجوانب القانونية والأخلاقية وعندما يكون مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات غير قادر على معالجتها بنفسه.

١٤٤ - وتتسم السوابق القضائية المتعلقة بتضارب المصالح الصادرة عن محكمة النزاعات التابعة للأمم المتحدة ومحكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة بأنها غير متماسكة إلى حد بعيد، ومن ثمّ فإنّ تتبّع القضايا المتعلقة بتضارب المصالح والقضايا ذات الصلة باعتبارها فئة مستقلة من القضايا ليس عملية تلقائية. ومع ذلك، عندما يحقق مكتب الأمم المتحدة لخدمات الرقابة الداخلية في تلك القضايا، فهو يتعامل معها على أنها فئة منفصلة ويحتفظ بالبيانات الإحصائية ذات الصلة. وتتعلّق إدارة الأمم المتحدة المسائل العامة، بما في ذلك التضارب في المصالح. وتقوم وحدة التقييم الإداري المكلفة باستعراضات التقييم الإداري، بوصفها جزءاً مستقلاً من إدارة الأمم المتحدة للشؤون الإدارية، بدراسة الأنماط والاتجاهات في اتخاذ القرارات الإدارية السيئة، وتجميع ونشر مجموعة من الدروس المستفادة تقتضي أيضاً أثر حالات تضارب المصالح والقضايا ذات الصلة. ويتولى قسم القانون الإداري التابع لمكتب إدارة الموارد البشرية مسؤولية إعداد تقرير الأمين العام عن الممارسات التي تتبّعها الأمانة العامة في القضايا التأديبية، ويُعتبر القسم أداة ردع، من حيث إنه واجهة للجزاءات التي تُوقَّع على أنواع معيّنة من السلوك. وتتولى وحدة الاستئناف التابعة للقسم إعداد وإدارة القضايا التأديبية التي يرفعها الموظفون ضد الأمين العام أمام محكمة المنازعات. وعموماً، يُعتبر جميع الموظفين تضارب المصالح سبباً لحالات الغش والفساد أو نتيجة لها.

١٤٥ - وينشر العديد من مؤسسات الأمم المتحدة تقريراً سنوياً عن النهج الذي تتبّعه في معاقبة المخالفات، ومع أنّ تلك العقوبات لا تتعلق خصيصاً بتضارب المصالح، فإنّها تشمل القضايا والادعاءات ذات الصلة التي خضعت للتحقيق ووقّعت بشأنها جزاءات. ويتاح الاطلاع على تعميم صندوق الأمم المتحدة للسكان ذي الصلة على الصعيدين الداخلي والخارجي على الموقع الشبكي للصندوق^(٦٧). ويشمل التعميم السنوي الصادر عن مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن حالات سوء السلوك المزعومة تضارب المصالح لدى الموظفين وغير الموظفين والبائعين والشركاء. وفيما يتعلق بتضارب المصالح، يرى موظف الأخلاقيات أنّ الناس لا يتبيّنون الوقائع الواضحة. فقد يتبدّى تضارب المصالح في طائفة واسعة من الحالات، مثل المكافآت الشرفية والضيافة والنشر والتعليم، وما إلى ذلك.

١٤٦ - وتُصنّف وظيفة الموارد البشرية في مفوضية الأمم المتحدة للاجئين، كما هو الحال في العديد من المنظمات الأخرى، تقريراً سنوياً يتضمن تحديثاً لجميع المسائل التأديبية المتعلقة بالموظفين في المقر وفي الميدان، بما في ذلك المسائل الخاصة بحالات تضارب المصالح. ووفقاً لموظفة أخلاقيات جرى استجوابها، لا يكشف الكثير من الأشخاص عن مصالحهم. فمن أصل ٢٣٧ طلب مشورة تلقّاها مكتبها في عام ٢٠١٦، كان أكثر من نصف عدد هذه الطلبات (بواقع ١٤١ طلباً) يتعلق بتضارب المصالح. وأفاد برنامج الأغذية العالمي بأنّ حالات سوء السلوك التي تتعلق بتضارب المصالح تمثل ٢٠ في المائة من إجمالي الحالات، وقّع البرنامج بشأنها عقوبات تأديبية في عام ٢٠١٦.

(٦٧) انظر الموقع الإلكتروني: www.unfpa.org/admin-resource/practice-unfpa-cases-allegations-misconduct.

١٤٧- وعالج مكتب اليونيدو للشؤون القانونية بعض القضايا التأديبية تتعلق بموظفي المشتريات. وقد أشار موظف الشؤون القانونية الذي استُجوب لأغراض إعداد هذا التقرير إلى حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية باعتباره مثالاً بليغاً على الطريقة التي تبثُّ بها اليونيدو بشأن المشاريع والحجج القانونية التي تستند إليها عندما لا يكشف الموظفون عن العلاقات الوثيقة. ففي الحالة المشار إليها بعينها، فُصل أحد الموظفين بسبب إغفاله الكشف مسبقاً عن إحدى علاقاته في قضية اشتراء.

١٤٨- وترتّب المنظمة العالمية للملكية الفكرية موظفيها بمعلومات عن المسائل التأديبية. ويصدر تعميم إعلامي كل عام، يبيّن التدابير التأديبية التي خضع لها الموظفون في السنة السابقة، ويقدم ملخصاً لكل حالة على حدة. وفضلاً عن ذلك، يصدر تقرير عام بشأن جميع القضايا التي جرت معالجتها من خلال نظام العدل الداخلي، يقدم معلومات عن عدد القضايا التأديبية التي بُثَّت فيها في السنة السابقة.

مبادرات أخرى

١٤٩- انبثقت توصية مجلس الرؤساء التنفيذيين باستحداث خدمات استشارية مستقلة وسرية في مجال الأخلاقيات، كما ذُكر في الفقرة ٥٦، بعد إنجاز التقرير الصادر في إطار المبادرة المتعلقة بالنزاهة في المؤسسات التي أُطلقت في عام ٢٠١٢، بقيادة المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، وترمي إلى دراسة سبل مواءمة قواعد ولوائح النزاهة الخاصة بأعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين مع مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(٦٨)، بحيث تبعث مؤسسات منظومة الأمم المتحدة برسالة مفادها أنها تسعى جميعها إلى التقيد بنفس المعايير التي حددتها الدول الأعضاء للسير على هديها. وقد استجابت الأمم المتحدة لهذه التوصية بإنشاء إطار مكافحة الغش والفساد^(٦٩).

١٥٠- وعندما استُحدث إطار مكافحة الغش والفساد^(٧٠)، أفضى التآزر بين مكتب الأخلاقيات ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، بالتعاون مع إدارة الشؤون الإدارية، إلى وضع دليل بشأن التوعية بالغش ومنعه بعنوان "دليل حوار القيادة لعام ٢٠١٦"^(٧١). ويقدم هذا المنشور إرشادات ومواد تحضيرية لكل من القادة والمشاركين المنخرطين في حوار تفاعلي حول موضوع "التوعية بالغش ومنعه: ما هو الدور المناسب لي في هذا المسعى؟". ويوضح الدليل دور الكشف عن تضارب المصالح في منع الغش، بوصفه أحد التدابير الوقائية الستة المتوخاة في الإطار الجديد للوقاية من أعمال الغش.

(٦٨) The Institutional Integrity Initiative: Practicing what we preach: The relevance of the United Nations Convention against Corruption to the UN System (2015)

(٦٩) انظر المثال التوضيحي الذي تمثله مجموعة أدوات اللجنة الأسترالية المستقلة لمكافحة الفساد، "Managing conflicts of interest in the public sector" (٢٠٠٤)، متاحة على الموقع الشبكي: www.integrity.qld.gov.au/assets/document/catalogue/icac_info_sheets/Managing_conflicts_of_interest_in_the_public_sector_-_toolkit.pdf

(٧٠) انظر الوثيقة ST/IC/2016/25.

(٧١) برنامج "حوار القيادة" عبارة عن جلسة مناقشة سنوية مدتها ساعة واحدة يقودها المديرون وتتناول مسائل الأخلاقيات والنزاهة، وهو برنامج يجري تنفيذه منذ عام ٢٠١٣ في جميع مراكز العمل التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة.

١٥١- وفي مفوضية الأمم المتحدة للاجئين أيضاً، يُجرى حوار تفاعلي عالمي بشأن مسائل الأخلاقيات من خلال دورة سنوية إلزامية بشأن مدونة قواعد السلوك؛ ويلتئم الموظفون في معتكف لاستعراض مدونة السلوك مع ميسري حلقة العمل. ويتم اختيار موضوع سنوي بالتنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة. وقد تناول الموضوع المختار لعام ٢٠١٦ قضية الغش، وشمل أيضاً مسألة التضارب في المصالح. وتنظم حلقة العمل السنوية في إطار من تضافر الجهود، حيث يقوم مكتب الأخلاقيات التابع لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بالاتصال بمركز التعلم التابع للمفوضية في بودابست، وبالمستشار المعني بالتنوع، وبقسم رعاية الموظفين ومستشاري مكان العمل، لتدارس أجندة أخلاقيات. ودخلت مدونة المفوضية لقواعد السلوك حيز النفاذ في عام ٢٠٠٤، وأنشئ مكتب الأخلاقيات التابع لها في عام ٢٠٠٨؛ وتشارك دائرة الشؤون القانونية بالفعل في دورات تجديد المعلومات بشأن مدونة قواعد السلوك. وهناك دراسات استقصائية بشأن موقف الموظفين من الاقتباسات والمواضيع السنوية. وتدل هذه العملية على أنَّ الدراسة الاستقصائية ليست مجرد "إجراء شكلي"، وإنما ينخرط المشاركون بفعالية في اختيار المسألة الأخلاقية التي يتعين مناقشتها في الدورة المقبلة.

١٥٢- وفي الوكالة الدولية للطاقة الذرية، شرع مكتب الرقابة في إدراج المسائل المتعلقة بالأخلاقيات، بما في ذلك تضارب المصالح، في عملية تقييم المرشحين لشغل الوظائف الشاغرة. وتسهم الردود المقدمة بشأن الجوانب الأخلاقية من التقييم على نحو هام في عملية اختيار المرشحين. واعتمد مكتب خدمات مراجعة الحسابات والتحقيق في صندوق الأمم المتحدة للسكان الممارسة نفسها في عام ٢٠١٢.

خامساً- السياسات

١٥٣- كما ورد بيانه في الفصل الثالث بشأن خريطة البرامج، تصدّر سياسات لتوجيه الموظفين على نحو مفصّل بشأن الكيفية التي ينبغي أن يتصرفوا بها عند الاضطلاع بأنشطة معينة. وتروم تلك السياسات تمكين الموظفين من كشف أشيع حالات تضارب المصالح وأكثرها قابلية للكشف بيسر، و/أو تجنبها و/أو تقويمها بأنفسهم دون حاجة إلى مساعدة الغير، أو تمكينهم من تقديم معلومات عن المجالات التي ينبغي أن يلتزم فيها الموظفون المساعدة.

الموافقة على الوظائف الموازية أو الأنشطة الخارجية

١٥٤- تشجّع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الموظفين على اكتساب معارف ومهارات جديدة تعود بالفائدة عليهم وعلى مؤسساتهم على حد سواء. على أن الخراط الموظفين في التزامات بالتوازي مع التزامهم تجاه مؤسساتهم يجعلهم عرضة لتضارب في الالتزامات قد يتحول إلى تضارب في المصالح. وقد استنسخت جميع السياسات ذات الصلة التي جرى استعراضها الأحكام المحددة من معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية.

١٥٥- ذلك أن صورة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وسمعتها تتوقفان على سلوك موظفيها. إذ يُتَظَر من الموظفين، على وجه الخصوص، أن يكرّسوا أوقاتهم وطاقاتهم لأعمال منظماتهم. ومن شأن الانخراط في عمل أو أنشطة خارج المنظمة، سواء بأجر أو بغير أجر، أن يتعارض مع هذا التوقع. والأهم من ذلك أن هذه الأنشطة الخارجية قد تتعارض مع مركز موظفي منظومة الأمم المتحدة، أو تتنافى مع مصالح المنظمة المعنية أو أهدافها. ولهذا الأسباب، لا يُسمح بممارسة الأنشطة الخارجية من دون الحصول على موافقة مسبقة من المدير أو من ممثل معين.

١٥٦- وفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يجب على الموظفين أولاً أن يقدّموا إلى مكتب الأخلاقيات استمارة لطلب الموافقة على ممارسة نشاط خارجي، على أن تتضمن تلك الاستمارة أكبر قدر ممكن من التفاصيل عن ذلك النشاط. ويقوم موظف الأخلاقيات باستعراض وتمحيص الاستمارة المقدمة من أجل الموافقة على النشاط المقترح. وينبغي تقديم طلب الموافقة على ممارسة نشاط خارجي إلى مكتب الأخلاقيات قبل وقت طويل من موعد الانخراط في ذلك النشاط. ويكتسي هذا الإجراء أهمية خاصة عندما يقتضي الطلب دراسة واستعراض مادة يراد نشرها. فيما أن مكتب الأخلاقيات قد يفتقر إلى الخبرة اللازمة في الموضوع المعني على نحو يؤهله لإجراء استعراض تقني للمادة المعروضة عليه، قد يكون لازماً إحالة تلك المادة إلى خبير في ذلك الموضوع في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لاستعراضها على نحو سليم. ويقوم مكتب الأخلاقيات بدراسة النشاط الخارجي المقترح وتمحيصه تحسباً لوجود تضارب محتمل في المصالح ثم يقدّم توصية تقضي بالموافقة على ذلك النشاط أو برفضه، إلى جانب المشورة والضوابط السارية في هذا الشأن. فإن أوصي بالموافقة على النشاط، وجب على الموظف أن يقدّم الاستمارة، مشفوعة بالتوجيهات التي قدّمها مكتب الأخلاقيات، إلى مدير الموارد البشرية من خلال رئيسه المباشر. ويجب في جميع الأحوال إخبار الرئيس المباشر بالنشاط المقترح والحصول على موافقته عليه. ويجب أيضاً على أصحاب عقود الخدمات ومتطوعي الأمم المتحدة وسائر العاملين من غير الموظفين، وفقاً لالتزاماتهم بعدم المشاركة في أي أنشطة تتعارض مع مركز

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو قد تؤثر سلباً على الأمم المتحدة، أن يسعوا إلى الحصول على الموافقة قبل الانخراط في الأنشطة الخارجية.

١٥٧- وتقرر شعبة الموارد البشرية في صندوق الأمم المتحدة للسكان بشأن طلبات ممارسة الأنشطة الخارجية، لكي تحدّد على الخصوص ما إذا كان من شأن ممارسة النشاط المقترح أن تشكّل تضارباً في المصالح. ووفقاً لموظف الشؤون القانونية في صندوق الأمم المتحدة للسكان، فإنّ الاستعراض الذي يجريه مدير الموارد البشرية يتألف من شقين، إذ يمحّص مدى قانونية النشاط المقترح وما إذا كان ذلك النشاط يخدم مصلحة المنظمة. وتعتمد شعبة الموارد البشرية، لدى تقييمها للنشاط المعني قبل الموافقة عليه، على مكتب الأخلاقيات، الذي يقوم بدوره باستعراض الطلبات. ويتبنّى مستشار الأخلاقيات موقفاً مرناً ومتفتحاً بشأن ممارسة أنشطة خارج الصندوق. والعنصر الرئيسي لدى ممارسة الموظفين نشاطاً خارجياً هو عدم "اعتبارهم متحيزين". فعلى سبيل المثال، عندما يتوصل الموظف بدعوة للتدريس في إحدى الجامعات بدون أجر، ينبغي التحقق مما إذا كانت تلك الجامعة مهتمة بعمل ذلك الموظف أم إنّ لديها مصالح أخرى. مثلاً، قد تسعى جامعة تحصل على تمويل من صندوق الأمم المتحدة للسكان باعتبارها شريكاً في التنفيذ إلى التأثير على الموظف لصالحها من خلال تلك الدعوة بهدف ضمان استمرارية التمويل.

١٥٨- ويقوم مستشار الأخلاقيات في الوكالة الدولية للطاقة الذرية باستعراض طلبات المشورة المقدّمة من الموظفين بشأن ممارستهم لأنشطة خارجية، بما في ذلك المشاركة في المؤتمرات، لا سيما المؤتمرات التي ينظّمها مقدمو الخدمات من القطاع الخاص. والعنصر الرئيسي في تقييم مثل هذه الطلبات هو تحقيق التوازن بين مصالح الوكالة ومصلحة الموظفين، بالنظر إلى الحد الوظيفي المحدّد في سبع سنوات. ويأخذ مستشار الأخلاقيات في الاعتبار أنّ الموظفين بحاجة إلى أن يظلوا على صلة بالوسط الذي يشتغلون فيه لكي يبقوا قابلين للتوظيف عند انتهاء خدمتهم ومغادرة الوكالة. والمعيار المعتمد للسماح بممارسة نشاط خارجي هو ما إذا كان ذلك النشاط سيصبّ في مصلحة الوكالة ويصقل معارف الموظفين ذات الصلة^(٧٢).

١٥٩- وذكر ممثلو الموظفين أنهم بحاجة إلى قدوة تبرهن على السلوك الأخلاقي وثُبت انتفاء تضارب المصالح على مستوى القيادة. واستشهدوا بحالة موظفين كبار ينخرطون في حملات انتخابية لتقلد مناصب سياسية لدى حكوماتهم في سياق عملهم مع المنظمة المعنية أو العكس. ذلك أنّ تكريس الوقت والطاقة في حملة ما يستنزف وقتاً طويلاً من الوقت المخصّص للمهام الاعتيادية. ومن ثم ينبغي للرؤساء التنفيذيين وكبار المديرين أن يستقبلوا من مناصبهم عندما ينخرطون في حملة انتخابية، أيّاً كان نوعها، سواء داخل أوطانهم أو خارجها. ويرى بعض ممثلي الموظفين أنه ينبغي تعقّب الأنشطة الخارجية أو السياسية التي ينخرط فيها كبار الموظفين على نفس النحو الذي يجري به تتبّع الموظفين فيما يتعلق بالأنشطة التي يمارسونها بالتوازي مع واجباتهم، والتي قد تؤثر في تلك الواجبات.

(٧٢) وفقاً لأحكام القاعدة ١-٢٠٥-٢ (ألف) (٢) من النظام الإداري لموظفي الوكالة الدولية للطاقة الذرية.

معالجة المسائل المتصلة بالهدايا أو التكريمت أو الجوائز أو المنن أو المكافآت

١٦٠- قد يفضي قبول تكريم أو وسام أو منة أو هدية أو مكافأة في سياق المهام الرسمية إلى تضارب فعلي أو محتمل في المصالح، من حيث إنه قد يُنظر إليه على أنه منشئ للالتزام. وتقضي القاعدة بأنه لا يمكن للموظفين أن يقبلوا هذه المنافع من أي مصادر حكومية. ولكن إذا رئي أنَّ رفض الهدية التي تقدمها إحدى الحكومات يسبب إحراجاً للمنظمة المعنية، جاز للموظفين أن يقبلوها، ولكن يجب أن يسلموها إلى موظف معيّن من قِبل الرئيس التنفيذي للمنظمة، بحيث تصبح ملكاً للمنظمة، ولها عندئذ أن تحتفظ بها أو تتصرف فيها. وعلى غرار ذلك، لا يمكن للموظفين تلقي تكريمت أو هدايا أو منافع من مصادر غير حكومية دون الحصول على موافقة مسبقة. وعادةً ما تُقبل الهدايا الصغيرة ذات الطبيعة الاجتماعية أو العرفية من المصادر غير الحكومية، شريطة أن يتم إبلاغ الممثل المعيّن بها. وحتى بعد الحصول على الموافقة، ينبغي للموظفين في جميع الأحوال أن يحرصوا على عدم إعطاء الانطباع بأنّ من شأن تلقي مزية ما أن يؤثر على نحو غير سليم فيما يتخذونه من إجراءات أو قرارات مهنية. بيد أنّ غالبية المنظمات تحظر تماماً حتى تلقي الهدايا الضئيلة القيمة من البائعين ومن الشركاء ومن الجهات التي تسعى إلى أن تدرج ضمن قائمة البائعين.

١٦١- وقد أنشأ مكتب الأمم المتحدة في فيينا سجلاً إلكترونياً للهدايا الرسمية متاحاً لاطلاع جميع الموظفين الذين يمكنهم أن يسجلوا فيه فوراً أيّ هدايا تلقوها. ويُعتبر رئيس قسم الخدمات العامة الجهة الوديدة للهدايا، حيث يُحتفظ بها في الغرفة الآمنة الخاصة بالهدايا، لأنه لا يُسمح للموظفين بالاحتفاظ بها. وتُعرض الهدايا للبيع في المزاد العلني عن طريق إجراء القرعة، وتؤول الأموال المحصّلة إلى صندوق الأمم المتحدة التذكاري والتقديري، على غرار الممارسة المتبعة في مقر الأمم المتحدة. ولدى برنامج الأغذية العالمي سجل للهدايا من خلال مكتب الأخلاقيات منذ عام ٢٠٠٩. وفي عام ٢٠١٧، أنشأ البرنامج سجلاً إلكترونياً للهدايا يمكن أن يُطلع عليه جميع موظفي البرنامج على نطاق المنظمة عن طريق البوابة الإلكترونية. ولا يعتمد برنامج الأغذية العالمي مبلغاً أدنى للإبلاغ عن الهدايا أو الاحتفاظ بها.

١٦٢- ونظراً لعدم وجود سجل للهدايا أو سياسة واضحة بشأن قيمة الهدايا المسموح بها، فإنّ هذه المسألة قد باتت تثير قلق منظمة اليونسكو. فلا يُسمح بتلقي الهدايا التي تتجاوز قيمتها الرمزية ١٠٠ يورو. والمكتب الرئيسي الذي يتولى المسائل المتصلة بالهدايا في المنظمة هو وحدة الموارد البشرية. وبعد اعتماد مدونة الأخلاقيات في عامي ٢٠٠٨-٢٠٠٩، لاحظت إدارة الموارد البشرية زيادة في عدد طلبات الحصول على المشورة بشأن تلقي الهدايا. ولم يكن الموظفون واعين بأنّه ينبغي لهم رفض الهدايا بمقتضى النظامين الإداري والأساسي للموظفين. فإنّ قبلوا الهدايا، ينبغي لهم أن يفعلوا ذلك باسم المنظمة، ولكن إذا رغبوا في الاحتفاظ بالهدية جاز لهم أن يشتروها من المنظمة. وتقدّم مدونة قواعد السلوك والدورة التدريبية بشأن الأخلاقيات أمثلة تتعلق باستلام الهدايا والجوائز، سواء أكانت نقدية أم فخرية.

١٦٣- وقد أفرزت الممارسة المتبعة في المنظمة البحرية الدولية بشأن قبول الهدايا المقدّمة من الجهات الخارجية احتفاظاً وظيفية الموارد البشرية بسجل للهدايا. وأفاد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات بأنّ السياسة الجديدة المتعلقة بالهدايا التي استُحدثت في عام ٢٠١٦ لم تحدّد أيّ قيم بشأن الهدايا. ويفتقر دليل الاشتراء لعام ٢٠١٢ بدوره إلى الوضوح بشأن هذا الموضوع،

ويعزى ذلك إلى عدم وجود مهمة متعلقة بالأخلاقيات في المنظمة البحرية الدولية وقت إعداد الدليل. وسوف تؤخذ هذه المسألة في الاعتبار في التنقيح المقبل للدليل. وينبغي، في المنظمة البحرية الدولية، رفض الجوائز الشخصية.

الحياة والمحسوبة

١٦٤- ينبغي لموظفي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بوصفهم موظفين مدنيين دوليين، أن يتحلوا بالحياد والموضوعية في أداء واجباتهم. وينبغي للموظفين ألا يستغلوا مناصبهم أو ما اكتسبوه من معارف من خلال عملهم لمحاباة أفراد من عائلاتهم أو أصدقائهم. كما ينبغي ألا يمسوا بوضع الزملاء أو الزبائن الذين قد يشعرون إزاءهم بالنفور. وينبغي لهم في جميع الأحوال، لدى تعيين الموظفين أو الخبراء الاستشاريين، أن يؤثروا أنسب المرشحين لشغل الوظيفة المقترحة. ويجب عليهم ألا يوظفوا أفراد الأسرة المباشرين أو يتولوا الإشراف عليهم، على الرغم من أنَّ المنظمة تسمح بتوظيف الأزواج في وحدة عمل منفصلة. كما يلزم أن يولوا عناية خاصة في أيّ عملية صنع قرار أو عملية اختيار تشمل الأصدقاء أو غيرهم ممن تربطهم بهم علاقة وثيقة يمكن أن تؤثر في قرارهم. ويساعد الإفصاح والنأي بالنفس في مثل هذه الحالات الموظفين على تفادي إعطاء انطباع بأنهم يمارسون المحاباة والمحسوبية.

انتهاء الخدمة وظاهرة "الأبواب الدوارة"

١٦٥- تخص القيود المفروضة بعد انتهاء الخدمة فئات أو رتباً محدّدة من الموظفين. فالمهام المخصّصة من قبيل الأخلاقيات والتفتيش والرقابة هي مهام محدّدة الأجل - على مستوى المدير - لتجنب تضارب المصالح خلال فترة الخدمة من خلال الوعد بالحصول على منفعة في المستقبل.

١٦٦- وفي اليونيسيف، تتضمن مدونة قواعد السلوك الخاصة بالتوريد حكماً محدّداً بشأن القيد المفروض بعد انتهاء الخدمة وإلزامية انصرام مدة سنتين بالنسبة لموظفي المشتريات الذين انتهت خدمتهم قبل الانضمام إلى إحدى الجهات المورّدة لليونيسيف. ويجري إطلاع المورّدين على القيد ذي الصلة، لأنه جزء من عقد المورد الموحد، ويشدّد عليه في جميع الاجتماعات/جلسات الإحاطة التي تنظمها وظيفة الاشتراء لفائدة المورّدين. ومع ذلك، لا يُذكر هذا الالتزام لا في دليل الموارد البشرية باليونيسيف ولا في نموذج عقد العمل الخاص بالمنظمة. وسُجّلت حالات قليلة في المكاتب القطرية أقيمت فيها شركات اكتُشف أنها وظفت موظفين سابقين في اليونيسيف دون احترام هذا القيد.

١٦٧- وتتماشى سياسة صندوق الأمم المتحدة للسكان المتعلقة بالقيود المفروضة بعد انتهاء الخدمة، والتي تنطبق على جميع الموظفين المشاركين في عملية الاشتراء، مع السياسة التي تنهجها الأمانة العامة^(٧٣). ومسوّغ ذلك هو ضمان استقلالية عمل الموظفين واستقلالية أحكامهم. ويرد القيد المحدّد المفروض على مديري مكتب التقييم ومكتب خدمات مراجعة الحسابات والتحقيق (وهي ولاية محدّدة زمنياً، ويُمنع العمل لحساب المنظمة بأيّ صفة فيما بعد) في سياسة الرقابة وفي سياسة التقييم وفي ميثاق مكتب خدمات مراجعة الحسابات والتحقيق.

١٦٨- وتطَبَّق اليونسكو المعايير ذات الصلة من قواعد السلوك التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية، والتي تنص على أنه يتعين على الموظفين المدنيين الدوليين، بعد تركهم الخدمة في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، ألا يستغلوا وظائفهم ومناصبهم الرسمية السابقة، ولا أن يحاولوا دون مسوغ التأثير في قرارات المنظمة لصالح أطراف أخرى أو بطلب من تلك الأطراف. وعلاوة على ذلك، يبيّن تعميمان إداريان، نُشرا في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٧ على التوالي، الشروط العامة لتوظيف الموظفين المتقاعدين ويستكملان الأحكام المتعلقة بتعيين من يحصلون على معاش تقاعدي من الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة وبأجورهم، مع الأخذ في الاعتبار الممارسات المتبعة في نظام الأمم المتحدة الموحد^(٧٤).

١٦٩- وأفادت مديرة مكتب خدمات المشتريات في الوكالة الدولية للطاقة الذرية بأن مكتبها وموظفيها يتحاشون كل احتمالات تضارب المصالح. فعلى سبيل المثال، لا يوظف، عند الاستعانة بالخبراء الاستشاريين، شخص سبق أن اشتغل موظفاً لدى شركة موردة لتقييم تلك الشركة بعينها باسم الوكالة الدولية للطاقة الذرية في غضون السنة الأولى بعد انتهاء مهامه مع الشركة موضوع التقييم. وإضافة إلى ذلك، لا يمكن أن توظف جهة بائعة تعمل في نفس المجال التقني موظفاً سابقاً لدى الوكالة الدولية للطاقة الذرية، وذلك خلال السنتين الأوليين بعد انتهاء عمله مع الوكالة. وهذه القاعدة إذ تحترم حق الموظفين السابقين في التوظيف تروم تفادي خلق ميزة تنافسية لفائدة الشركات. ويُلزم بفترة عدم العمل لمدة سنتين أيضاً موظفو الوكالة السابقون الذين يستهلون نشاط شركات مملوكة ملكية خاصة ويعتزمون المشاركة في إجراءات الاشتراء مع الوكالة.

١٧٠- ويخضع الموظفون الذين يشاركون في عملية الاشتراء لقيود بشأن ممارسة أنواع معينة من الأنشطة عند انتهاء عملهم في الأمم المتحدة. ويسري ذلك على الموظفين المستقلين أو المتقاعدين أو الذين تُنهي عقودهم. وتعرض نشرة الأمين العام قائمة بالأنشطة التي تُعتبر "مشاركة في عملية الاشتراء"، بما يشمل، في جملة أمور، تحديد المتعاقدين والبائعين المحتملين، والمشاركة في عملية التعاقد^(٧٥). ولا تفرض المنظمة العالمية للملكية الفكرية أي قيد على توظيف الخبراء الاستشاريين السابقين. وثمة مثال لخبر استشاري عمل سابقاً لدى المنظمة العالمية للملكية الفكرية يعمل لحساب جهة بائعة، إذ لم يخرق، باعتباره غير خاضع للنظامين الإداري والأساسي من حيث هو متعاقد، أيّاً من النظامين بقبوله العمل بعد أن أنهى عمله الاستشاري مع المنظمة. وفضلاً عن ذلك، ليس لدى المنظمة العالمية للملكية الفكرية أي شرط تعاقدية يحظر على الموظفين العمل لحساب جهة منافسة.

١٧١- ولا يجوز أن يلتزم موظفو الأمم المتحدة السابقون الذين شاركوا في عملية الاشتراء أو أن يقبلوا العمل مع أي من المتعاقدين مع الأمم المتحدة أو الكيانات البائعة لها، وذلك لمدة سنة واحدة بعد انتهاء خدمتهم. وثمة أيضاً قيود مفروضة في مجال ممارسة الضغط على الأمم المتحدة لمدة سنتين للموظفين السابقين الذين شاركوا في عملية الاشتراء. كما أنّ الموظفين المشاركين في عملية الاشتراء ملزمون بالامتناع عن التماس العمل مستقبلاً لحساب أي من المتعاقدين مع الأمم المتحدة أو الكيانات البائعة لها أو قبول عروض عمل منها. فإن تُلقي مثل

(٧٤) التعميم الإداري ٢٣٣٣(٢٠٠٩) الصادر عن اليونسكو. استكمل بالتعميم AC/HR/57 (١٤ حزيران/يونيه ٢٠١٧).

(٧٥) ST/SGB/2006/15.

هذا العرض، وجب على الموظفين الإبلاغ عن ذلك والكف عن التعامل بأي شكل من الأشكال مع ذلك المتعاقد أو البائع.

١٧٢- وعلى وجه العموم، ووفقاً للدليل اليونيدو للمشتريات، لا يجوز أن يكون الموظفون المنتهية خدماتهم جزءاً من الشركات المشاركة في عملية الاشتراء التي تجريها اليونيدو. فعلى سبيل المثال، لا يجوز أن يكون الخبير الذي يصوغ الإطار المرجعي لمشروع ما موظفاً في إحدى الشركات المتقدمة للعطاء. وبالإضافة إلى ذلك، تقدّم دائرة المشتريات لأفرقة التقييم وللمستفيدين عروضاً يسلط فيها الضوء على مسألة تضارب المصالح. ويُتناول هذا الموضوع في جميع التعليمات والإحاطات الإعلامية الموجهة إلى الموردين قبل أن يباشروا عملهم مع اليونيدو.

١٧٣- وتورد خاتمة معايير السلوك التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية أنه "يُنْتَظَر من الدول الأعضاء، من ناحيتها، أن تحافظ، من خلال ولائها للميثاق وسائر الصكوك التأسيسية، على استقلال الخدمة المدنية الدولية وحيادها". وقد أشارت البحوث التي أجريت مؤخراً بشأن الإدارة العامة، التي تشمل وضع الموظفين في المنظمات الدولية، إلى أنّ نوعاً محدداً من هذا التضارب، وهو التضارب بين المصالح الوطنية وفوق الوطنية، يمثل مسألة جوهرية في الوقت الحاضر^(٧٦). وأعربت البحوث عن شواغل لدى كل من الممارسين والباحثين بشأن قدرة المنظمات الدولية على أن تظل مجالياً محايداً وذات هيئة إدارية متجانسة، وهي الخدمة المدنية الدولية. وقد بحثت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبعض من كبار المنظمات غير الحكومية على مدى العقد الماضي ظاهرة "الأبواب الدوّارة" (أي سهولة انتقال الموظفين من وظائف في القطاع العام على الصعيد الوطني أو الدولي أو كليهما إلى عالم كسب التأييد وإلى القطاع الخاص، أو العكس)^(٧٧). وتتمثل المسألة المثارة، في سياق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، في احتمال تضارب المصالح الذي ينشأ عندما يصبح أحد المندوبين الممثلين لإحدى الدول الأعضاء في المجلس الإداري المكلف بالرقابة على مؤسسة ما موظفاً في المؤسسة نفسها. ففي اليونسكو، يجب على المندوب الذي يشغل عضواً في مجلس الإدارة أن يلتزم بفترة توقف عن العمل لمدة ٢٤ شهراً قبل أن يصبح موظفاً.

١٧٤- وتتجسد ظاهرة الأبواب الدوّارة التي يواجهها صندوق الأمم المتحدة للسكان في تواتر مغادرة أفراد من الصندوق إلى منظمات غير حكومية مشاركة بصفة شركاء للصندوق في التنفيذ، وعودتهم. وقد كانت الأمم المتحدة في السبعينات من القرن الماضي هي الجهة الفاعلة الرئيسية في المجالين الإنساني والإنمائي، وانضم إلى هذين المجالين العديد من الجهات الفاعلة، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، ومن شأن تنقل الموظفين بين هذه الجهات الفاعلة أن يزيد من احتمال نشوء حالات لتضارب المصالح. وفيما يتعلق بالموظفين الوطنيين، ينشأ العديد من المعضلات عندما يتعين عليهم فعل الشيء الصحيح، أي تنفيذ مشاريع مؤسساتهم على النحو المناسب وهم واقعون تحت الضغط (ضغط برنامجي وسياسي ومالي). وينشأ تضارب في المصالح

(٧٦) Valentina Mele, Simon Anderfuhren-Biget and Frédéric Varone, "Conflicts of interest in international organizations: evidence from two United Nations humanitarian agencies" *Public Administration*, vol. 94, No. 2 (June 2016).

(٧٧) OECD Expert Group on Conflict of Interest, *Revolving Doors, Accountability and Transparency - Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis and Transparency*. International Studies in EU

عندما يتوقع أفراد من هذا النوع من الموظفين أن يعودوا إلى الخدمة المدنية الوطنية. وفي بعض المؤسسات، مثل صندوق الأمم المتحدة للسكان، حيث يكون الممثلون المساعدون لمكاتب الصندوق القطرية في الغالب من مواطني البلد المضيف الذي يعملون فيه، هناك مجال لنشوء العديد من أوجه تضارب المصالح.

١٧٥- على أن الصورة تبدو مختلفة في بعض المؤسسات خارج منظومة الأمم المتحدة. ففي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، على سبيل المثال، يُلزم الدبلوماسيون الذين يعملون بصفة أعضاء في المجلس ويودون الانضمام إلى المنظمة بصفة موظفين وأيضاً الموظفون الراغبون في عضوية المجلس بصفتهم ممثلين لحكوماتهم بعدم ممارسة أي نشاط لمدة ١٢ شهراً.

١٧٦- وأشارت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أيضاً إلى أنها، بحكم طبيعة ولايتها، تعمل في مجال يتطلب تجديداً مطّرداً. ومع ذلك، ينبغي أن تفرض بعض القيود على مغادرة بعض الموظفين إلى القطاع الخاص وعودتهم أو التحاقهم من القطاع الخاص ثم مغادرتهم، على نحو مفرط. ويلتحق الخبراء الخارجيون بالمنظمة سعياً إلى العمل على مسائل فنية لتحسين مهاراتهم والتعرف على القضايا السرية في مجال خبرتهم، بالنظر إلى أن عمل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يغطي العديد من القطاعات (العدل، والشرطة، والتعليم، وما إلى ذلك). وتعكف وظيفة الموارد البشرية، خلال السنتين الماضيتين، على وضع سياسة داخلية ستُدرج حكماً خاصاً بالسرية يوسّع من نطاق التدابير التأديبية لتشمل الموظفين السابقين. وتعتقد المنظمة أن هذا الأمر سيضع حداً لعملية تبادل الأدوار على نحو مطّرد.

١٧٧- ويُعتبر تضارب المصالح مسألة عويصة في المنظمات الدولية الأخرى أيضاً. وفيما يتعلق بالقيود المفروضة بعد انتهاء الخدمة، لا يوجد، على وجه الخصوص، أيّ رصد للفترات التي تقيّد فيها بعض أنواع التوظيف أو جميعها (الفترات الفاصلة) بعد مغادرة الموظف لمنظمة ما، كما لم تُرسَ عواقب بالنسبة للموظفين السابقين عند عدم احترام فترات القيد. فالموظفون القانونيون يدركون أنه لا يوجد أيّ أساس قانوني لإنفاذ هذه القيود على الموظفين السابقين.

١٧٨- واستناداً إلى جميع البيانات المجمّعة أثناء إجراء هذا الاستعراض، لا تتمتع أيّ من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة حالياً بالصلاحيات القانونية لفرض أيّ من قيود ما بعد انتهاء الخدمة المنصوص عليها في السياسات ذات الصلة. وليس لدى المنظمات أيّ وسيلة لرصد أنشطة الموظفين المتقاعدين أو المنتهية خدماتهم والخبراء والاستشاريين حالما يصبحون خارج المنظمة. ويفضي انعدام الرصد وعدم إنفاذ أيّ حظر إلى غياب أيّ عواقب بالنسبة للمتقاعدين أو الموظف المنتهية خدمته أو لغير الموظفين الذين يشاركون في أنشطة محظورة قبل انقضاء الفترة الفاصلة بعد مغادرتهم للمؤسسة. ومن شأن إلزام الموظفين وغير الموظفين بالتوقيع على هذا الشرط أن يعزز اتخاذ إجراءات قانونية ضد أي شخص ينتهك ذلك الشرط.

١٧٩- ومن المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية امتثال الموظفين ومساءلتهم على نطاق منظومة الأمم المتحدة، من دون تكلفة.

التوصية ٤

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الذين لم يفعلوا ذلك بعد، أن يتخذوا، بالتشاور مع الشبكة القانونية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الخطوات اللازمة لكي يُدرجوا، بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩، الأحكام القانونية المناسبة في صلب الاتفاقات التعاقدية مع الموظفين وغير الموظفين لديها، حسب الاقتضاء، بحيث تلزمهم باحترام فترة القيد المحددة للمهمة المعنية، والتي تحظر عليهم المشاركة في أنشطة محدّدة بوضوح لما بعد انتهاء الخدمة طوال تلك الفترة الزمنية.

سادساً- التدريب

الدورات التدريبية الأساسية الإلزامية والاختيارية بشأن الأخلاقيات

١٨٠- تشير المؤلفات إلى أنه يوصى بشدة بالتدريب في مجال الأخلاقيات في مكان العمل لتهيئة بيئة عمل جديرة بالثقة. وفي القطاعين الخاص والعام على حد سواء، يملك العديد من الموظفين وازع التمييز بين الصواب والخطأ، ولكنهم قد لا يفهمون بقدر كافٍ التعقيدات القانونية التي تسم وظائفهم من حيث تبين الأنشطة غير الأخلاقية وعدم الانخراط فيها. وبالإضافة إلى ذلك، يقع أحياناً خلط بشأن الفروق الدقيقة بين السلوك غير المشروع والسلوك غير الأخلاقي. ويسهم التدريب الملائم في مساعدة الموظفين على أن يظلوا على اطلاع، مع الأمل في منع الأخطاء في التقدير التي تسيء إلى صورة المنظمة وسمعتها. ويعكف خبراء الأخلاقيات ومراقبة الامتثال على تهيئة دورات تفاعلية مركزة على الموظفين تعلمهم كيفية التعرف على تضارب المصالح وتفاديه في مكان العمل، سواء أكانت مصالح شخصية أو مالية أو متعلقة بالأسرة.

١٨١- ويساعد البرنامج التدريبي بشأن الأخلاقيات على تركيز انتباه الموظفين على المسؤولية الشخصية. ويُنهي إلى علمهم أنه يُتوقع منهم التعامل مع الجميع بإنصاف وبذل قصارى الجهود في أداء مهامهم. وتصبح المنظمة أكثر أمناً حين يذكر الموظفون بمسؤوليتهم في التعامل باحترام مع الزملاء ومع الأطراف الثالثة ومع أصول المنظمة. ويمثل تدريب الموظفين بشأن الأخلاقيات المهنية وسيلة ممتازة لتحديد معايير السلوك وتنقيف الموظفين بأهمية النزاهة في منظومة الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، يشكل التدريب في مجال الأخلاقيات أحد تدابير مكافحة الغش تمشياً مع دراسة دولية خلصت إلى أنَّ الهدف الرئيسي للبرامج التدريبية في مجال الأخلاقيات للموظفين العموميين هو منع الفساد وتقديم خدمات عامة جيدة^(٧٨). وهذه الخلاصة تنطبق أيضاً على موظفي الخدمة العامة الدولية، بمن في ذلك موظفو منظومة الأمم المتحدة، بحيث يتعزز التدريب في مجال الأخلاقيات باعتباره عنصراً مهماً من عناصر إطار مكافحة الغش. وتهدف الدورات التدريبية بشأن تضارب المصالح، على وجه الخصوص، إلى تزويد الموظفين بالأدوات اللازمة للتعامل مع مثل هذه الحالات، وخاصة عندما يواجهون معضلة أخلاقية في سياق أدائهم لواجباتهم الاعتيادية.

١٨٢- وفي السنوات القليلة الماضية، وفي سبيل تشجيع الموظفين بشدة على التفكير في الأخلاقيات في الممارسة والنظر في كيفية استيعاب الأخلاقيات في أداء واجباتهم ودورهم بصفتهم موظفي الخدمة المدنية الدولية، اختارت غالبية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تعتمد دورات تدريبية إلزامية أو تحدّث الدورة التدريبية الأساسية المتاحة بالفعل عن الأخلاقيات في المؤسسة المعنية بحيث تجعلها إلزامية لا اختيارية.

١٨٣- وفي عام ٢٠١٤، أطلقت الأمانة، بغية تعزيز وعي الموظفين بالأخلاقيات والنزاهة، دورة تدريبية جديدة على شبكة الإنترنت بعنوان "الأخلاقيات والنزاهة في الأمم المتحدة"، أصبحت إلزامية لجميع الموظفين. وقد استعُض بالدورة الجديدة، التي وُصفت بأنها دورة لتجديد

(٧٨) OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia and SIGMA, "Ethics training for public officials" (March 2013).

المعلومات، عن كل من الدورة التدريبية بشأن الأخلاقيات عبر الإنترنت وحلقة العمل بإشراف مدرب، وهي متاحة من خلال نظام إنسبيرا باللغتين الإنكليزية والفرنسية. ومع ذلك، ثبت أن استكمال الدورة التدريبية الإلكترونية يمثل تحدياً على الصعيد الميداني بسبب انعدام استقرار واستمرار الربط بشبكة الإنترنت والافتقار إلى تعدد اللغات في الوحدات المقترحة في إطارها.

١٨٤ - وإلى جانب الوحدة التي تتضمنها الدورة التدريبية بشأن التضارب في المصالح، اضطلع مكتب الأمم المتحدة للأخلاقيات بدور قيادي في وضع دورة تدريبية جديدة على شبكة الإنترنت بعنوان "منع الغش والفساد في الأمم المتحدة"، وهي دورة تدريبية على الموقع الشبكي تتضمن أيضاً قسماً عن منع تضارب المصالح، ويُتوقع أن تصبح إلزامية في المستقبل. وأملى هذا المسعى الإقرار بأن احتمالات الغش أو الفساد في الأمم المتحدة تزداد عندما يقدم الموظفون مصالحهم الشخصية على مصالح المنظمة و/أو يسيئون استخدام سلطتهم الرسمية بصفتهم موظفين في الأمم المتحدة. ووضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وحدة تدريبية على الإنترنت قائمة بذاتها بشأن تفادي تضارب المصالح، تكمل الدورة التدريبية الإلزامية بشأن الأخلاقيات والنزاهة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بيد أن هذه الوحدة ذات طابع طوعي.

١٨٥ - وتشاور المفتش أيضاً مع منظمات متعددة الأطراف غير مشاركة في وحدة التفتيش المشتركة بشأن ممارساتها الحالية فيما يتعلق بالتدريب في مجال الأخلاقيات. فعلى سبيل المثال، علم المفتش أن الأخلاقيات تمثل جزءاً من التدريب التوجيهي في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وهو تدريب استُحدث داخلياً، مع إجراء متابعة كل سنة. وفضلاً عن ذلك، فإن الدورة التي تُجرى وجهاً لوجه بشأن الأخلاقيات تشكل جزءاً من التدريب التوجيهي لكل موظف ينضم إلى صندوق النقد الدولي، ويجب استكمالها في غضون الستين يوماً الأولى من الخدمة. وتُعقد الدورات في إطار هذا التدريب شهرياً. ولا يجري التدريب في مجموعة البنك الدولي حتى الآن إلا وجهاً لوجه. وكان من المزمع إصدار نسخة إلكترونية جديدة أكثر تفصيلاً للدورة التدريبية الإلزامية بشأن الأخلاقيات في نهاية عام ٢٠١٧.

الممارسة الفضلى لزيادة معدلات الحضور والامتنال للتدريب الإلزامي

١٨٦ - تشير البيانات المتعلقة بإتمام الدورة التدريبية بشأن الأخلاقيات والشهادات ذات الصلة في مؤسسات الأمم المتحدة التي يكون فيها الموظفون ملزمين بإتمام الدورة بنجاح باعتبار ذلك من ضمن التزاماتهم، إلى أن معدلات الحضور والامتنال قد تتسم بالتفاوت وتختلف اختلافاً كبيراً من مؤسسة إلى أخرى. وفي الأمم المتحدة، لا تصل معدلات الحضور حتى ٥٠ في المائة على الرغم من أن الدورة التدريبية الإلزامية على الإنترنت بشأن الأخلاقيات تدار ذاتياً ومن السهل وصول كل موظف إليها بالمجان انطلاقاً من مكتبه، حيثما كانت المنظمة تنفذ ولايتها وعملاتها، وفي أي وقت من اليوم طوال العام.

١٨٧ - ولا تتابع دوائر الموارد البشرية، التي عُهد إليها بتنفيذ الدورة التدريبية، هذا المعدل المتدني المسجل في عدم إكمال الدورة التدريبية الإلزامية على الرغم من الرسائل التذكيرية المتكررة التي تُبث على الشبكة الداخلية للأمم المتحدة وتوزع عن طريق البريد الإلكتروني على كل موظف في جميع أنحاء العالم. وقد علّق الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات من الإدارات المختصة بأنهم لم يروا أي تنبيه لدى تقييم نتائج المشاركة. وبالنظر إلى أن معدلات الحصول على الشهادة

تناهز ١٠٠ في المائة من الموظفين في مؤسسات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة (انظر المرفق الثالث)، يود المفتش أن ينبّه وظائف الموارد البشرية في الأمانة العامة ويستدعي انتباهها إلى المعدل المتدني نسبياً لنجاح دورتها التدريبية. فمعدلات الحضور الحالية تشير إلى أنّ أكثر من ٥٠ في المائة من موظفي الأمم المتحدة قد أهملوا جانب التوعية بشأن كيفية كشف حالات تضارب المصالح ودورها وتسويتها. وعلى الدوائر المختصة أن تخطط لكيفية إيجاد حوافز من أجل الاستخدام الأمثل لهذه الأداة الأساسية من أدوات التوعية. وقد لاحظ المفتش أنّ من السهولة بمكان تحفيز الموظفين على إتمام الدورة ورصد معدلات الحضور دون تكبد أي نفقات إضافية.

١٨٨- ويرى بعض ممثلي الموظفين من منظومة الأمم المتحدة أنّ الدورة التدريبية على الإنترنت بشأن الأخلاقيات ليست فعالة للغاية، بالنظر إلى أنّ بإمكان المشاركين أن يتخطوا النص التفسيري إلى الاختبار مباشرة. ولا حظوا أنّ الدورة يمكن أن تُستكمل من دون تعلم، عن طريق تكرار الأسئلة الواردة في الوحدات وتدوين الردود الصحيحة على الأسئلة المتعددة الخيارات أو استظهارها فقط من أجل تجاوز الوحدة المعنية والحصول على الشهادة. ورأوا كذلك أنّ الدورة ينبغي أن تصمّم على نحو يحول دون تجاهل الأفراد للجزء الموضوعي من الدورة، مما يختزل العملية في مجرد إجراء شكلي دون استيعاب المعارف المطلوبة التي تعرضها الدورة. وأشار ممثلو الموظفين إلى العوائق اللغوية، بالنظر إلى أنّ الدورات الإلكترونية ليست متاحة بجميع اللغات الرسمية، وهو ما يؤدي إلى عدم استيعاب الموظفين المحليين استيعاباً تاماً لمضمون المواد التدريبية وبالتالي لا يدركون السياسات المتعلقة بتضارب المصالح.

١٨٩- ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز مراقبة الموظفين وامتثالهم ومساءلتهم على نطاق المنظومة، دون تكاليف.

التوصية ٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الذين لم يفعلوا ذلك بعد، أن يتخذوا ما يلزم من خطوات، في موعد لا يتجاوز نهاية كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩، بغية:

(أ) ضمان أن يستكمل جميع الموظفين بنجاح، بصرف النظر عن رتبهم، الدورة التدريبية الإلزامية الأولية والدورية في مجال الأخلاقيات وأن يحصلوا على الشهادات ذات الصلة؛

(ب) ربط الشهادات الخاصة بالتدريب الإلزامي في مجال الأخلاقيات بدورة تقييم الأداء السنوي للموظفين؛ و(ج) إدراج التدريب في مجال الأخلاقيات ضمن التدريب التوجيهي لغير الموظفين، بما في ذلك دورات لتجديد المعارف بعد الخدمة، حسب الاقتضاء.

تنظيم دورات تدريبية إضافية بشأن الأخلاقيات

١٩٠- يقدّم العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونيسيف، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، واليونسكو، واليونيدو، دورات تدريبية وحلقات عمل إضافية بشأن الأخلاقيات. ويقدم مكتب الأخلاقيات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً حلقة عمل حضورية بشأن الأخلاقيات لفائدة نحو ١٣٠٠ من الموظفين ومتعهدي الخدمات كل سنة. وتتناول حلقة العمل موضوع تضارب المصالح باستفاضة، وهي مفتوحة في

وجه المشاركين على الصعيد العالمي، ولا تقتصر على موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بمن في ذلك غير الموظفين ومشاركون من مؤسسات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، يضطلع مكتب الأخلاقيات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتدريب على القيادة الأخلاقية في مختلف وحدات العمل التابعة للبرنامج وفي المكاتب القطرية، بمن في ذلك الموظفون في المكاتب القطرية لوكالات الأمم المتحدة الأخرى والشركاء الخارجيون. والدورات التدريبية على القيادة مصممة خصيصاً لتدريب القادة على مواجهة الحالات الأخلاقية المعقدة الخاصة بالمنطقة التي ينتمون إليها والتخفيف من حدة المخاطر التي تم الوقوف عليها أو اتقائها. وقد أرست اليونسكو إلزامية هذا النوع من التدريب لجميع كبار الموظفين لديها، حيث تقدّم تدريباً محدّداً بشأن حالات تضارب المصالح من منظور القيادة وأهمية "إرساء القدوة الحسنة على مستوى القيادة" في هذا الصدد.

١٩١- ويقدم مكتب الأخلاقيات التابع لليونيسيف التدريب والتوعية من خلال طائفة متنوعة من الوسائل، مثل التدريب الإلزامي على الإنترنت، والتدريب الشخصي والتدريب من خلال نظام سكايب والحلقات الدراسية الشبكية. وتتناول الشعب في المقرر منع تضارب المصالح في التدريب والتوجيه الخاصين بمجالات العمل، واللذين يحددان المبادئ والمعايير التي يُنتظر من الموظفين أن يسترشدوا بها لدى الاضطلاع بأعمال اليونيسيف. وقد وضع مكتب الأخلاقيات التابع لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين خططاً للعمل مستقبلاً مع الموظفين الذين يعملون بوصفهم "سفراء للممارسات الجيدة"، استناداً إلى ما طوروه من مؤهلات، بما في ذلك المتطلبات التي ينبغي أن يفي بها الموظفون من أجل أداء مثل هذا الدور وتيسير الدورات التدريبية لتجديد المعلومات. وتستبعد تلك الخطط، التي أُشرك فيها موظفو قسم الابتكار الداخلي على نحو وثيق، الأدلة الجديدة وتركز على تبادل الأفكار والآراء باستمرار وبصورة أكثر ديناميّة، بحيث يتسنى للمتدربين أن يتوقفوا لبرهة وينخرطوا في لحظة تفكير وتدبر ويغيّروا بعض العادات.

التدريب على الأخلاقيات في مجال الاشتراء

١٩٢- أشارت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها عن الغش إلى أنّ الممارسة المتبعة في بعض المؤسسات تقضي، نظراً لطبيعة عملها المعرض للمخاطر، بأن يتلقى الموظفون المشاركون في إدارة المشتريات والعقود تدريباً منتظماً ومحدّد الهدف على مكافحة الغش^(٧٩). واستجابة للطلب المتزايد على التدريب المخصّص للموظفين من جميع الرتب الذين يشاركون في عملية الاشتراء، أطلقت الأمانة في الربع الأول من عام ٢٠٠٨ حلقة عمل حول موضوع "الأخلاقيات والنزاهة في مجال المشتريات". وحلقة العمل المذكورة، التي تديرها وتستضيفها شعبة المشتريات، هي وحدة تدريبية على الإنترنت إلزامية لجميع موظفي شعبة المشتريات ويوصى بها لسائر الموظفين الذين يضطلعون بوظائف ومسؤوليات متصلة بالمشتريات. وقد دوّنت الدورة التدريبية، التي استُحدثت داخلياً، جميع الأدوات والتعاريف الخاصة بالشراء ووحدتها، فضلاً عن إيراد أمثلة عملية. وهي متاحة مجاناً لجميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وللعاملين في مجال الاشتراء لديها. كما وضعت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بدورها برنامجاً داخلياً للتدريب والتأهيل في مجال سلسلة الإمداد، يشمل مكوناً بشأن تضارب المصالح المتصل بالمشتريات.

(٧٩) انظر JIU/REP/2016/4، الفقرات من ١٤٥ إلى ١٥٠.

١٩٣ - وتسليماً منه بأنَّ بعض الوظائف أكثر عرضة للتضارب في المصالح من غيرها، يقدِّم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التدريب والتأهيل المتخصصين في مجال المشتريات لموظفين من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات المالية الدولية والجهات المقترضة منها، والحكومات. وتستهدف هذه الدورات العاملين في مجال المشتريات في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ونظرائهم من المؤسسات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، لكنها لا تقتصر على هذه الفئة. وهذه الدورات التدريبية معتمدة من المعهد المعتمد للمشتريات والإمداد في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وهي تقدِّم محتوى على المستويين التمهيدي والمتقدم وعلى مستوى الشهادات (المستويات ٢ و ٣ و ٤). والدورات مصمَّمة بحيث تجسِّد القواعد والسياسات والإجراءات المشتركة للأمم المتحدة والقواعد والسياسات والإجراءات الخاصة بالمشتريات العامة، إذ تعرِّض نظام تأهيل فريداً مكثفاً ليلائم مقتضيات الأمم المتحدة والمشتريات العامة. ويشكِّل جزء من التدريب برنامجاً للتعلم بشأن تضارب المصالح في مجال المشتريات. وتبلغ تكلفة هذه الدورة ٢٠٠ ١١ دولار لكل شخص، وتموَّل من الميزانية العادية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الخاصة بموظفي البرنامج، وفق نهج استرداد التكاليف.

١٩٤ - وقد عملت ثلاث من المنظمات الأعضاء في فريق الأمم المتحدة للأخلاقيات (وهي الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة) على تنسيق دوراتها التدريبية الرئيسية بشأن الأخلاقيات في مجال المشتريات، ونالت شهادات على شتى المستويات من المعهد المعتمد للمشتريات والإمداد، في حين ينظر عضوان آخران من الفريق (هما اليونيسيف ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) نظرة مختلفة إلى ذلك البرنامج التدريبي. ويقترح المفتش أن يعرض رئيس المشتريات في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هذه المسألة على شبكة المشتريات للجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين. وينبغي للشبكة، بالتشاور مع الفريق، أن تقرر ما إذا كان هذا التدريب والتأهيل، بما في ذلك الوحدة المتعلقة بتضارب المصالح، يستجيبان لتوقعات الممارسين على نطاق المنظومة، ويساهمان في تثقيفهم في مجال تجنب تضارب المصالح وتسويته، وما إذا كان ينبغي أن تعتمدهما جميع مؤسسات الأمم المتحدة لضمان عملها وفق نفس المعايير الأخلاقية.

سابعاً- سُبُل المضي قُدماً

١٩٥- يعني العمل في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التسليم بأنَّ على الفرد أن ينذر نفسه ويكرّس عمله حصراً لخدمة مصالح تلك المؤسسات وأن يطرح جانباً مصالحه الشخصية أيّاً كان نوعها. ومع ذلك، فإنَّ تضارب المصالح ملازم للحياة اليومية بسبب كثرة الروابط والشبكات التي يقيمها الأفراد. وفي وسع الموظفين أنفسهم أن يدركوا الحالات التي ينشأ فيها تضارب بين مصالحهم ومصالح المؤسسات التي يعملون لديها. بيد أنَّ هناك حالات قد تكون واضحة أو حالات يحتاج فيها الموظفون دعماً لتقدير مدى جسامته تلك الحالات والسعي إلى التعامل معها. وتوفر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة طائفة من الأدوات رهن تصرف الموظفين لمساعدتهم على معالجة حالات التضارب المتصوّر أو الفعلي أو المحتمل في المصالح.

١٩٦- ويشير هذا الاستعراض إلى أنَّ مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تمتلك هيكلاً تنظيمياً أساسياً متيناً لتفسير تضارب المصالح والعمل في الوقت نفسه على منعه ومكافحة أسبابه ومسبباته. وسوف يسهم تنفيذ أطر مكافحة الغش والفساد التي تتوخى أيضاً القضاء على تضارب المصالح - بصرف النظر عما إذا كان يشكل أعمال غش منفصلة أو عوامل مساهمة في الفعل الرئيسي - في تعزيز الإطار المعياري القائم تدريجياً.

١٩٧- وتتخذ المعاملة التفضيلية نتيجة للعلاقات الوثيقة أو لقاء ممن جملة من الصور والأبعاد، من حيث إنها يمكن أن تمارس بدءاً باستقدام الموظفين المبتدئين وصولاً إلى التعيينات في أعلى المناصب في مؤسسة ما. ولعل اتخاذ قرارات بشأن المسائل التي تؤثر على جميع مناحي الحياة، ولا سيما حقوق الإنسان، بما في ذلك صحة ورفاه الملايين من الناس في جميع أنحاء العالم، يتأثر بالمواقف المتحيزة للموظفين والأفراد من غير الموظفين والخبراء.

١٩٨- ويسعى هذا التقرير إلى تقديم توصيات لتعزيز التزام الموظفين والأفراد قبل وعند التعيين وفي معرض الخدمة لدى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويضفي التوقيع الإلزامي على الشروط الملزمة والإقرار بفهم مدونات قواعد السلوك قوة على القضايا القانونية المرفوعة مستقبلاً في حق الموظفين الذين ينتهكون القواعد. وتكفل المشاركة الإلزامية في دورات أولية بشأن الأخلاقيات وفي دورات تجديد المعلومات التي تشمل وحدات تتعلق بتضارب المصالح والمواضيع ذات الصلة، وتحقيق معدلات عالية من استكمال الدورات والحصول على الشهادة ذات الصلة، إدراك الموظفين لالتزاماتهم وقدرتهم على التعرف على حالات تضارب المصالح عند نشوئها، وتحديد الحلول الممكنة لتسويتها. ويُعتبر التثقيف المستمر أمراً حيوياً، باعتبار أنه في كثير من الحالات لا يكون الموظفون المختصون بالأخلاقيات حاضرين شخصياً لتقديم مشورة ودعم مباشرين.

١٩٩- وينبغي استخلاص الدروس المستفادة بغية فهم الإدارة للأسباب الجذرية لفشل الآليات الخاصة بتضارب المصالح ولتثقيف الموظفين بشأن إساءة تقدير الحالات الصادرة عن أقرانهم والمشرّفين عليهم والتي دفعتهم إلى التدخل وترتبت عليها معاقبتهم على الانخراط في تضارب المصالح والأنشطة ذات الصلة. ويمكن للإدارة، مدعومة بالخدمات القانونية، أن تستعين بالاجتهادات القانونية لنظم العدالة الداخلية في مؤسسات الأمم المتحدة بشأن هذا الموضوع، من خلال الوقوف على جميع عناصر تضارب المصالح الواردة في التقارير والنشرات التأديبية

السببية. وبذلك يكون في وسع الموظفين وسائر الأفراد أن يستوعبوا حالات تضارب المصالح المماثلة ويتجنبوها. ومن ناحية أخرى، ينبغي للإدارة أن تستفيد من الأنماط الراسخة كبنية درء تواتر هذه الحالات المحفوفة بالمخاطر. وقد خلص المفتش إلى أنَّ هذا الأمر سيكون مبادرة جيدة، بالاقتران مع التعاون الوثيق من جميع الجهات الفاعلة الرئيسية في مجال الأخلاقيات على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

٢٠٠- على أنه ينبغي عدم اعتبار هذا الاستعراض والبحوث التي استند إليها مشروعاً شاملاً يغطي جميع جوانب تضارب المصالح في منظومة الأمم المتحدة. فينبغي بالأحرى النظر إلى هذا الاستعراض على أنه أساس متواضع يستند إليه مسعى إجراء مزيد من البحوث في المستقبل. فالعالم يتغير في جميع جوانب الحياة، وهذا التغير يحدث أحياناً بسرعة كبيرة. وليس أمام منظومة الأمم المتحدة من خيار سوى مجاراة تلك التغييرات. فقبل عقد من الزمن، لم يكن هناك شيء في منظومة الأمم المتحدة اسمه مكتب أخلاقيات ولم تكن المهمة المتعلقة بالأخلاقيات تحظى إلا بقدر ضئيل جداً من الاهتمام. وقد تناولت وحدة التفتيش المشتركة على مدى العقود الخمسة الماضية العديد من المسائل المتعلقة بتفتيش وتقييم المسائل الإدارية والمالية والمسائل المتعلقة بالنزاهة، بيد أنَّ عدداً قليلاً جداً من تقاريرها تناول المهمة المتعلقة بالأخلاقيات، ولم يتطرق أيٌّ منها على وجه التحديد لتضارب المصالح في منظومة الأمم المتحدة. وينبغي النظر في هذا الاستعراض في ضوء هذا المعطى. فالاستعراض إنما يمثل لبنة صغيرة ضمن الإطار الأوسع لهيكل النزاهة في منظومة الأمم المتحدة.

٢٠١- ومن المتوقع أن تفضي التوصية التالية إلى تعزيز المراقبة والامتثال.

التوصية ٦

ينبغي لمجالس إدارة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، في إطار دورها الرقابي المتعلق بإطار المساءلة في مؤسساتها، أن ترصد بانتظام مسائل تضارب المصالح، بما في ذلك تحديث السياسات والصكوك والآليات الإدارية ذات الصلة.

المرفق ١

استعراض عام للإجراءات التي يتعين أن تتخذها المؤسسات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

JIU/REP/2017/9

| | | لائحة إجراءات | تقرير للعلم | التوصية ١ | التوصية ٢ | التوصية ٣ | التوصية ٤ | التوصية ٥ | التوصية ٦ | التأثير المتوخى | الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها | الهيئات والكيانات الأخرى | | | | | | | | | | الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|---------------|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|--|--|-----------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--|---|-------------------------------------|--|--|---------------------------|--------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------------|---------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| | | | | | | | | | | | مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة برنامج الأغذية العالمي | برنامج الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) | منظمة الأمم المتحدة للطفولة | صندوق الأمم المتحدة للسكان | برنامج الأمم المتحدة الإنمائي | مركز التجارة الدولية | الأمم المتحدة* | مجلس الرؤساء التنفيذيين | بروتاج الأمم المتحدة المشترك بشأن الإيدز وفيروسه** | مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأوكناد) | مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين | مكتب الأمم المتحدة لحامات المشاريع | وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين | هيئة الأمم المتحدة للمرأة | منظمة الأغذية والزراعة | الوكالة الدولية للطاقة الذرية | منظمة الطيران المدني الدولي | منظمة العمل الدولية | المنظمة البحرية الدولية | الاتحاد الدولي للاتصالات | منظمة التربية والعلم والثقافة (اليونسكو) | منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدوس) | منظمة السياحة العالمية | الاتحاد الرياضي العالمي | منظمة الصحة العالمية | المنظمة العالمية للملكية الفكرية | المنظمة العالمية للأرصاد الجوية | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | د | أ | و | أ | هـ | هـ | | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> </ |

مفتاح الجدول: ق: توصية يتخذ الجهاز التشريعي أو مجلس الإدارة قراراً بشأنها. ت: توصية يتخذ الرئيس التنفيذي إجراء بشأنها.

■: توصية لا تتطلب أن تتخذ هذه المؤسسة إجراء بشأنها.

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

* على نحو ما هو مدرج في الوثيقة ST/SGP/2015/3.

** فيما يتعلق ببرنامج الأمم المتحدة المشترك بشأن الإيدز وفيروسه، يتعين أن يتخذ مجلس تنسيق البرنامج إجراءات بشأن التوصيتين ٣ و ٦ (انظر الوثيقة JIU/ML/2016/23).