

Supplement No. 30
(A/52/30)
20 May 1998



نيويورك

الجمعية العامة
الدورة الثانية والخمسون

الوثائق الرسمية

تقرير لجنة الخدمة المدنية الدولية لعام ١٩٩٧

إضافة

تعليقات لجنة الخدمة المدنية الدولية على تقرير الأمين العام المعنون "مدونة
مقترحة لقواعد السلوك في الأمم المتحدة" (A/52/488)

١ - دعت الجمعية العامة لجنة الخدمة المدنية الدولية، في مقررها ٥٢١ المؤرخ ٣١ آذار / مارس ١٩٩٨ إلى أن تنظر على سبيل الأولوية، في دورتها السابعة والأربعين المقبلة، في مدونة لقواعد السلوك اقترحها الأمين العام (A/52/488). ووافقت اللجنة على تلبية طلب الجمعية وعدلت جدول أعمالها وفقاً لذلك.

٢ - ولتسهيل عملية الاستعراض، قدمت أمانة اللجنة وثيقة: (أ) توضح الخلفيّة التي أدت إلى طلب الجمعية العامة المستعجل إلى اللجنة؛ (ب) تحدد المسائل الرئيسية المتصلة بعملية البحث المطلوبة؛ (ج) تقارن المدونة المقترحة لقواعد السلوك في الأمم المتحدة بالنظمتين الأساسية والإداري لموظفي الأمم المتحدة المعهود بهما حالياً، موجهة الانتباه إلى البنود الجديدة أو المنقحة.

آراء المنظمات

٣ - أشار رئيس اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية إلى عنصريين متميزين في تقرير الأمين العام: (أ) التوصيات بإدخال تعديلات على النظمتين الأساسية والإداري للموظفين؛ (ب) إدخال تغييرات على مدونة القواعد الأخلاقية التي أدرجت في التقرير المتعلق بمعايير السلوك في الخدمة المدنية الدولية لعام ١٩٥٤ الذي أعده المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية. وتتصل المسألة الأولى بالأمم المتحدة وحدها. إذ يمكن أن تكون للمنظمات الأخرى شواغل مختلفة عن شواغل الأمم المتحدة، قد تود إدراجها في آلية مدونات لقواعد السلوك قد تقوم بإعدادها. ولهذا تعين ترك المسألة لغرادي المنظمات حسب احتياجاتها المختلفة. أما فيما يتعلق بالمسألة الثانية، فقد سبق أن قررت اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية استعراض معايير السلوك لعام ١٩٥٤ التي وضعها المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية. وأضاف أن اللجنة الاستشارية سيسراها أن تشارك في فريق عامل إذا قررت لجنة الخدمة المدنية الدولية النظر في المسألة بهذه الطريقة، ولكنها تشك في أنه يمكن لفريق عامل أن يخرج في هذه الدورة بتوصيات تتعلق بمعايير السلوك لعام ١٩٥٤ التي وضعها المجلس الاستشاري للخدمة المدنية

الدولية. وعلاوة على ذلك، فنظراً لأنه لن يمكن تناول هذا البند إلا بعد انتهاء دورة اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية، فإنه لم يكن لديها ما يكفي من الوقت لتحديد موقف مشترك. ولذلك سوف يتعين على أعضاء اللجنة الاستشارية المشاركة في الفريق العامل بصفتهم الشخصية.

٤ - وذكر المستشار القانوني لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة بأن معايير السلوك لعام ١٩٥٤ قد اعتمدت بناءً على سلطة لجنة التنسيق الإدارية وهي بذلك قابلة للتطبيق على نطاق كافة منظومة الأمم المتحدة. وهي لها قوة المبادئ التوجيهية المشورة. وفي منظمة الأغذية والزراعة، فقد أدرجت في دليل الموظفين ولها تأثير قانوني معين. وقد أشير إليها في كثير من الأحيان في قضايا المحكمة على أنها أساسية بالنسبة للأنظمة الأساسية والإدارية للمنظمات. وهي تقاد تكون دستوراً بدون أن تكون لها مع ذلك قوة قانونية محددة؛ والنظام الأساسي والإداري للموظفين مستلهمين منها. وأضاف أن المدونة المقترحة لقواعد السلوك في الأمم المتحدة تقتصر على تعديل النظم الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة، مستلهما في ذلك بالمعايير، ولكنها توسع في بعض تلك المفاهيم وتعطيها قوة قانونية. والشرح المدرج في المدونة المقترحة لقواعد السلوك ليست لها قوة قانونية. وهي إرشادات للموظفين، ولكنها تعطي أيضاً إشارة إلى الكيفية التي سوف تفسر بها الإدارة النظام الأساسي. وهي من هذه الناحية، ملزمة بالنسبة للإدارة لأنها تشير إلى الكيفية التي سوف تنفذها الإدارة بها. والتعديلات المدخلة على النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة لا تتطابق بصورة مباشرة على الوكالات الأخرى أو على منظمة الأغذية والزراعة. وفي حالة منظمة الأغذية والزراعة، فإنه يتعين عرض آلية تعيين عديلات من ذلك القبيل على مجلس المنظمة، وتسبق ذلك مشاورات مع الموظفين. ولذلك لا يمكن بحكم الأمور، أن تكون قابلة للتطبيق تلقائياً.

٥ - ويعتبر المستشار القانوني لمنظمة الأغذية والزراعة أن العنوان، مدونة لقواعد السلوك، مضلل وغير مناسب لأنه ليس من المتوقع أن تطبق على نطاق كامل المنظومة، وإن كان اسمها يوحي بذلك. وفكرة إعطاء المزيد من القوة القانونية لمعايير السلوك بإدراج بعض العناصر في ت Siriقات أكثر إزاماً مثل النظم الأساسي والإداري للموظفين تعد عموماً فكرة جيدة. إلا أن بعض الأحكام يمكن أن تشير بعض المشاغل و تستوجب التوضيح. فالوكالات توجد في بلدان مختلفة لها جميعها طرق مختلفة لمعالجة مثل تلك الأمور. وقد تكون المدونة المقترحة تعكس بدرجة أكبر البلد الذي يوجد فيه مقر الأمم المتحدة. وينبغي أن يكون هناك تماسكأساسي في الأنظمة الإدارية والأساسية لمختلف وكالات الأمم المتحدة؛ كما ينبغي أن تتسم التغييرات التي يجري إدخالها على هذه الأنظمة بالتماسك. ولم تجر استشارة الوكالات المتخصصة؛ وينبغي إدخال تغييرات هامة من ذلك القبيل على نطاق كامل المنظومة. وبقدر ما تتطابق الأنظمة على موظفي الأمم المتحدة فقط، فإن منظمة الأغذية والزراعة ليست في موقف للتعليق. بيد أنه سوف تكون هناك ضغوط سياسية على بقية المنظومة لاعتماد مدونة مماثلة تخضع للإجراءات الفردية. وتفضل منظمة الأغذية والزراعة أن تعتمد لجنة الخدمة المدنية الدولية نهجاً حذراً وأن تطلب من الأمم المتحدة الانتظار إلى أن يتسعى النظر في نهج يشمل كامل المنظومة. وإذا لم يكن ذلك ممكناً بالنظر إلى الرسم السياسي الذي تحظى به عملية نظر الأمم المتحدة في مدونة قواعد السلوك، فإنه ينبغي أن يكون للوكالات المتخصصة على الأقل نهج متماسك.

٦ - ووافق ممثل الوكالة الدولية للطاقة الذرية على تحليل المستشار القانوني لمنظمة الأغذية والزراعة لمشاكل التنفيذ الإجرائية والعملية التي سوف تنشأ إذا جرى تطبيق التغييرات المشار إليها في وثيقة الأمم المتحدة بصفة تلقائية على الوكالات الأخرى. وأضاف أن لكل منظمة الحق في تنقيح نظامها الأساسي والداخلي لتلبية احتياجاتها

المعينة؛ ولا يمكن تطبيق التغييرات التي يجري إدخالها في إحدى المنظمات بصفة تلقائية على الوكالات الأخرى نظراً لأن مجالات الاهتمام مختلفة. ففي الوكالة الدولية للطاقة الذرية، تعد حماية سرية المعلومات وخاصة فيما تتصل بالضمانات النووية أحد المشاغل الكبرى. وقد اتخذت الوكالة مؤخراً المزيد من الخطوات لتعزيز نظامها لحماية سرية المعلومات، وذلك بالاشتراك على جميع الموظفين والأشخاص الآخرين العاملين لحساب الوكالة توقيع تعهد بمراعاة السرية وبيان لدى انتهاء الخدمة بعدم الكشف لأي شخص أو حكومة أو منظمة عن أية معلومات سرية قد يكونوا أطلعوا عليها بحكم عملهم بالوكالة، ما لم يحصلوا على إذن مسبق بذلك؛ وفي حالة انتهاءك ذلك التعهد، يجري اللجوء إلى تدابير تأدبية وجزاءات قانونية. ورغم أن هذا يكتسي أهمية حاسمة بالنسبة للوكالة الدولية للطاقة الذرية، فإن من غير الواقع أن يتوقع من المنظمات الأخرى أن تنفذ إجراءً مماثلاً. وينبغي تناول مسائل تطبيق التغييرات المقترحة للنظامين الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة بنفس الطريقة فيما يتعلق بالمنظمات الأخرى. ولا ينطبق على جميع المنظمات إلا معايير السلوك التي وضعها المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية. وأشار إلى أن كلاً من اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية ولجنة الخدمة المدنية الدولية قد اكتشفت الحاجة إلى تقييم المعايير لكي تعكس الممارسات الحالية فيما يتعلق بالموارد البشرية، وذكر أن منظمه على استعداد للتعاون في تلك الجهود.

٧ - وأبلغ ممثل منظمة الطيران المدني الدولي لجنة الخدمة المدنية الدولية بأن منظمته أدخلت معايير السلوك في تعليم للموظفين. وأضاف أن التغييرات التي أدخلتها الأمم المتحدة على النظامين الأساسي والإداري للموظفين لا يمكن أن تنقل حرفيًا إلى منظمة الطيران المدني الدولي، حيث أن لتلك المنظمة أنظمة محددة تتصل في جملة أمور بالطيران المدني. وأشار أيضًا إلى أن البند المقترن بالإجراءات المالية بالنسبة لرتبة الأمين العام المساعد بما فوق لا يمس في منظمة الطيران المدني الدولي سوى الأمين العام نفسه حيث لا توجد أية مناصب أخرى بهذه الرتب في المنظمة.

٨ - وأشار ممثل الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية إلى أن العملية تطرح مشكلة مبدئية بالنسبة لمنظمته. فوثيقة الأمم المتحدة تتضمن تعديلات مقترن بـ إدخالها على النظامين الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة لن تنفذ إلا داخل الأمم المتحدة. ولذلك فإنه يعتبر ذلك عملية تشرعية ليس للوكالات المتخصصة فيها عادة أي دخل. إلا أنه سيكون لتنفيذ "مدونة قواعد السلوك" الجديدة كما أوضح ذلك نائب رئيس لجنة الخدمة المدنية الدولية عند ذكره بأسباب التي حملت اللجنة الخامسة التابعة للجمعية العامة إلى تقديم التعديل المقترن للجنة الخدمة المدنية الدولية لاستعراضه، آثار على النظام الموحد كله. ولذلك فإن من مصلحة الوكالات المتخصصة أن تشارك في المناقشة، خاصة إذا تقرر تشكيل فريق عامل. إلا أنه لاحظ أن من الأفضل أن تتخذ تلك المشاركة شكل حوار مسبق بين مؤسسات النظام الموحد، واعتبر أنه ينبغي استخدام معايير السلوك لعام ١٩٥٤ كأساس للعمل. وأكد على أن الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية يتمسك بنص عام ١٩٥٤ الذي رغم أنه لم يدرج قانونياً في النظمين الأساسي والإداري لموظفي الاتحاد، فقد صدر وعمم على جميع الموظفين مع تصدير من الأمين العام يدعوهم فيه إلى التقيد بها تماماً. علاوة على ذلك، فقد كُمل في عدة مناسبات بتعليمات إدارية. وقد استخدمت تلك المعايير بالصيغة التي صدرت بها كأساس للإجراءات الإدارية، بما في ذلك التدابير التأدبية المقترنة ضد الموظفين، والتي أقرتها المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

٩ - وأشار ممثل المنظمة البحرية الدولية إلى أنه يجري اتباع نهج تجاه المسائلة أشد صرامة بكثير مما كان عليه الأمر في الستينيات. وهذا يعكس التغيرات التي جدت في العالم. ولا بد من أن تكون لمبادرة الأمم المتحدة آثار، حيث أنها سلطت الضوء على مناقشة ربما لم تكن لدور لولها. وقد تود لجنة الخدمة المدنية الدولية رسم بعض السياسات العامة حول الكيفية التي تواجه بها المنظمات التغيير، واضعة في الاعتبار أن لكل منظمة احتياجاتها وثقافتها الذاتية. وفيما يتعلق بالتعديلات التي تقتربها الأمم المتحدة من حيث مضمونها وإجراءاتها، فإنه يرى أن بعض التقنيات لن تكون مناسبة للمنظمة البحرية حيث أنه ليس لها مثلا هيكل إداري يحتم الإقرارات المالية. وهو يرى أن أمام لجنة الخدمة المدنية الدولية ثلاثة وثلاثة: (أ) التعليق على مشروع الأمم المتحدة؛ (ب) اتخاذ قرار بشأن الآثار المتربطة في مجال السياسة العامة بالنسبة للنظام الموحد؛ (ج) التعبير بصورة عامة عن النقاط ذات القاسم المشترك. وقال إنه يود التأكيد من أن مقترن الأمم المتحدة لا يعتبر تمثيليا وحذر من التسرع.

١٠ - وأوضح ممثل الأمم المتحدة أن معايير السلوك لعام ١٩٥٤ توفر للموظفين مجموعة من المعايير الأخلاقية يمكنهم الرجوع إليها. وقد وضعت كل منظمة أنظمة أساسية وإدارية للموظفين تعكس في شكل تشريعي تلك المبادئ، وتتكيف مع الاحتياجات المحددة لكل منظمة. وفي الأمم المتحدة، وردت تلك القواعد في المادة الأولى من النظام الأساسي للموظفين (الذي تصدره الجمعية العامة) والفصل الأول من النظام الإداري (الذي يصدره الأمين العام). ورغم أن تلك المعايير لا تمثل نظاما إداريا وأساسيا في حد ذاته، فإنها تعتبر نقطة مرجعية مفيدة تستخدمنها أحيانا المحكمة الإدارية للأمم المتحدة. وتقترح الأمم المتحدة الآن استعراض وتعديل الفصل الأول من نظامها الأساسي والإداري، بما في ذلك القيام عند اللزوم بترجمة بعض المعايير الأخلاقية إلى قواعد. والهدف من الشرح الذي يصاحب التعديلات المقترحة هو توفير مجموعة من التوضيحات والتفسيرات يسهل وصول الموظفين والإدارة إليها ويمكن أن تستخدم لتنفيذ القواعد في مختلف مراكز العمل بصورة متماسكة. وهو دليل رسمي يصدره الأمين العام بشأن نطاق وتطبيق القواعد الواردة في مدونة قواعد السلوك. وستستكمل الشروح في ضوء التجربة بدون تغيير القاعدة ذاتها.

١١ - وستصدر نسخة من المدونة المقترحة لقواعد السلوك، بما في ذلك مقتطفات من ميثاق الأمم المتحدة واتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحساباتها، ونص المادة الأولى من النظام الأساسي للموظفين، ونص الفصل الأول من النظام الإداري للموظفين، إلى جانب التعليقات التوضيحية وتقرير المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية لعام ١٩٥٤ في شكل كتيب للموظفين. والأمم المتحدة ليست بصدور اقتراح مجموعة جديدة تماما من القواعد والأنظمة. إلا أنه نظرا لأن أحكام المادة الأولى من النظام الأساسي للموظفين والفصل الأول من النظام الإداري للموظفين لم تتغير منذ فترة طويلة، فقد ارتئى أن من المناسب الآن إعادة النظر فيها. وفي الواقع فإن العديد من القواعد والأنظمة القائمة قد تكررت في المدونة. واعترف بأن تسمية التعديل "مدونة" قد تكون قد خلقت بعض الالتباس وقد تكون التسمية خاطئة بعد استعادة الأحداث. وأخيرا لاحظ أنه مع أن جميع المؤسسات التي أقرت معايير السلوك لعام ١٩٥٤ ووافقت في الواقع جماعيا، عن طريق لجنة التنسيق الإدارية على مقدمة جديدة لها في عام ١٩٨٦، فإن لكل واحدة منها مجموعتها الذاتية من الأنظمة الإدارية والأساسية ولذلك فإن الأمر يعود إليها في تقرير كيفية تعديليها ووقت تعديليها.

١٢ - أما فيما يتعلق بالخطوات التي أدت إلى هذا، أوضح ممثل الأمم المتحدة أن العملية بدأت عام ١٩٩٤ عندما أعلن الأمين العام، في تقريره عن كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة لعام ١٩٩٤ (A/C.5/49/1) أنه سيصدر

مدونة لقواعد السلوك. وقد عمل مكتب الشؤون القانونية بالأمانة العامة، طيلة السنين التاليتين على إعداد مشروع مدونة. وقد عُمم مشروع المدونة على مدراء البرامج في الأمم المتحدة في حزيران/يونيه ١٩٩٦؛ ووردت التعليقات خلال صيف ذلك العام، وبعد ذلك أعد مكتب الشؤون القانونية في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦ نصاً جديداً يقوم على أساس تجميع لتلك التعليقات. وطلب بعد ذلك من مدراء البرامج التعليق على النص الذي أعيدت صياغته قبل كانون الثاني/يناير ١٩٩٧؛ وأُعد مشروع ثالث وعمم على المدراء وممثلي الموظفين في شباط/فبراير ١٩٩٧ مع طلب تقديم التعليقات قبل نيسان/ابريل ١٩٩٧. وفي تلك المرحلة، قرر الأمين العام أن هناك حاجة إلى إجراء المزيد من المشاورات الرسمية مع ممثلي الموظفين. واجتمع فريق عامل تابع للجنة التنسيق المشتركة بين الموظفين والإدارة في أيار/مايو ١٩٩٧ لمناقشة النص، وأوصى بإدخال قرابة ٤٠ تغييراً عليه. وأعيد تعليم النص الجديد في حزيران/يونيه ١٩٩٧ على لجنة التنسيق المشتركة بين الموظفين والإدارة ككل، وعندئذ أدخل فريق عامل ثان قرابة ٥٠ تعديلات إضافياً. وأوصت لجنة التنسيق المشتركة بين الموظفين والإدارة الأمين العام باعتماد النص المنقح مع رسالة من الموظفين أعرب فيها عن بعض التحفظات وأقر الأمين العام ذلك النص، الذي عُرض بعد ذلك على الجمعية العامة. واختتم ممثل الأمم المتحدة حديثه بالإشارة إلى أن الأمين العام، أكد، في سياق مقتراحاته المتعلقة بالإصلاح، على أنه يتوقع من مدراء الأمم المتحدة وموظفيها التزاماً تاماً. ويشمل ذلك الالتزام بأسمى معايير السلوك. ومن ثم جاء مقترنه بوضع مدونة لقواعد السلوك تشكل جزءاً لا يتجزأ من تلك العملية.

آراء لجنة التنسيق للنقابات والرابطات المستقلة لموظفي منظومة الأمم المتحدة

١٣ - أوضح رئيس لجنة التنسيق للنقابات والرابطات المستقلة لموظفي منظومة الأمم المتحدة أن المشاورات التي دارت بشأن هذه المسألة كانت عملية صعبة للغاية. وحاول ممثلو الموظفين إدخال تعديلات تتيح أفضل حماية ممكنة وتケفل حقوقهم في اتباع الإجراءات القانونية الواجبة وترسخ إحساساً حقيقياً بالمساءلة عن إدارة الموارد البشرية. ومدونة قواعد السلوك المقترحة هي جهد توقيعي لا يزال أقل من أن يكون مرضياً لكثير من الأطراف. وقد بين الأمين العام بوضوح أنه يتوقع تسليم الوثيقة النهائية إليه في نهاية الدورة الحادية والعشرين للجنة التنسيق المشتركة بين الموظفين والإدارة المعقدة في حزيران/يونيه ١٩٩٧. ونظراً لأنه لم يكن بين ممثلي الموظفين في تلك الدورة عضو متخصص في القانون الدولي، فقد قرروا أن يبدوا تحفظاتهم للأمين العام وأن يحتفظوا بحقهم في تقديم تعليقات إضافية على الوثيقة. وتعتقد لجنة التنسيق أن مدونة قواعد السلوك ينبغي أن تكون بمثابة عامل حفاز للتنفيذ المرحلي لممارسات الإدارة الحديثة. ومن المأمول أيضاً، مع استمرار حدوث تغيرات في الوثيقة ومع قيام عناصر أخرى في النظام الموحد بتكييفها وفقاً لظروفها واعتمادها، أن يواصل ممثلو الموظفين الانضمام بدور فعال وأن يبذلو قصارى جهودهم لجعل المدونة وثيقة من النوع الذي يتتيح حماية متكافئة للجميع.

مناقشات اللجنة

١٤ - أشارت اللجنة إلى أن الجمعية العامة لم تقرر إلا في ٢١ آذار/مارس ١٩٩٨ أن تحيل إلى اللجنة مسألة ما برحت قيد الإعداد في الأمم المتحدة منذ ما يقارب أربع سنوات. وعلاوة على ذلك فإنه بمجرد أن اكتملت المدونة المقترحة لقواعد السلوك، قامت الأمم المتحدة بتقديمها إلى الجمعية للنظر فيها على وجه الاستعجال. وبإضافة إلى ذلك، طلبت الجمعية العامة إلى اللجنة أن تجري استعراضها وتكميله في دورتها الحالية. ومن المفهوم أن اللجنة كانت تفضل لو أنها قد أخطرت بطلب الجمعية العامة قبل مهلة زمنية أطول، فضلاً عن أنها كانت تفضل لو أتيح لها مزيد من الوقت للرد عليه.

١٥ - وأجرت اللجنة تبادلاً عاماً للآراء بشأن المسألة، بما في ذلك كيفية إجراء دراسة للمدونة المقترحة لقواعد السلوك. ونتيجة لذلك التبادل في الآراء، ونظرًا للطابع التقني للمهمة، قررت اللجنة تشكيل فريق عامل جامع مفتوح بباب العضوية بمشاركة من أمانة اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية، وممثلي الأمم المتحدة، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واتحاد المواصلات السلكية واللاسلكية، والمنظمة البحرية الدولية، وللجنة التنسيق للنقابات والرابطات المستقلة لموظفي منظومة الأمم المتحدة من أجل إجراء دراسة للمدونة المقترحة بالتفصيل. وحددت اللجنة اختصاصات الفريق العامل المفتوح بباب العضوية على النحو التالي:

(أ) استعراض المدونة المقترحة لقواعد السلوك في الأمم المتحدة التي قدمها الأمين العام في تقريره المؤرخ ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧ (A/52/488) والوثيقة ذات الصلة التي أعدتها أمانة لجنة الخدمة المدنية الدولية، (3) مع التركيز وخاصة على الأحكام الجديدة للمادة الأولى من النظام الأساسي للموظفين والفصل الأول من النظام الإداري للموظفين؛

(ب) قد يرغب الفريق العامل أيضاً، بقصد القيام بذلك الاستعراض، في إبداء تعليقات بشأن قيم ومعايير السلوك التي تشكل إطار جوهر حقوق الموظفين وواجباتهم والتزاماتهم.

١٦ - وأجرى الأعضاء مداولات بشأن ماهية العناصر التي ينبغي أن يتضمنها الاستعراض. وقد أكد طلب الجمعية العامة الحاجة إلى تحديث معايير السلوك التي أعدتها المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية في عام ١٩٥٤. ونظرًا لأن البند يرد بالفعل في برنامج عمل لجنة الخدمة المدنية الدولية فقد وافقت تلك اللجنة على إجراء هذا التحديث، وستقوم بذلك بالتعاون مع اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية، التي لاحظت أنها قررت أيضاً استعراض المعايير. ورأىت اللجنة أنه كان سيكون من الأفضل إجراء استعراض لمعايير المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية قبل استعراض المدونة المقترحة لقواعد السلوك. بيد أنه اتضح أنه من المتعدد إكمال استعراض المعايير في الدورة الحالية وأنه سيتعين على اللجنة أن تقتصر نطاق استعراضها على مدونة الأمم المتحدة المقترحة، وعلى وجه التحديد على التعديلات المقترحة للمادة الأولى من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة والفصل الأول من النظام الإداري للموظفين.

١٧ - وأشارت اللجنة إلى أنها تحمل بموجب نظامها الأساسي مسؤولية تنسيق وضع أنظمة موحدة للموظفين. وقررت لجنة الخدمة المدنية الدولية في عام ١٩٨٧ أن جوهر الأنظمة الأساسية والإدارية للموظفين ينبغي أن يصبح موحداً قدر الإمكان، وإن كان ثمة اعتراف بأنه ستوجد على الدوام بعض الفروق الطفيفة؛ والمهم هو ألا تؤدي تلك الفروق إلى ظلم في معاملة الموظفين. ويتمثل الخطر الكامن في تنفيذ المدونة المقترحة لقواعد السلوك في أنها إذا ما صدرت ستخلق فجوة بين الأمم المتحدة والوكالات الأخرى. وقد يكون للنظامين الأساسي والإداري الجديدين للموظفين تأثير انتشاري يؤدي في المقابل إلى فرض ضغوط على المنظمات الأخرى لكي تعتمد أنظمة أساسية وإدارية مماثلة. ويعتقد بعض الأعضاء أنه قد يكون بإمكان اللجنة أن تعلن بعض المبادئ العامة التي ينبغي أن تشكل جزءاً من النظامين الأساسي والإداري للموظفين في جميع المنظمات. وساد اتفاق بأنه يمكن أن يقترب عمل اللجنة في المستقبل بشأن تحديث معايير المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية بإمعان النظر في وضع مبادئ عامة.

١٨ - وأشارت لجنة الخدمة المدنية الدولية إلى أن ممثل الأمم المتحدة قد أكد أن التعديل المقترن للنظمتين الأساسية والإداري لموظفي الأمم المتحدة لن ينطبق إلا على الأمم المتحدة وسيطلب موافقة من هيئة الإدارة الخاصة بها، وهي الجمعية العامة؛ ويعتقد ممثلو الوكالات الحاضرون نفس الاعتقاد. ومع ذلك، فإن هذا غير واضح من العنوان الذي استخدمته الأمم المتحدة؛ فقد تسبب العنوان في قدر من التشويش فيما يتعلق بالفرق بين مدونة قواعد السلوك ومعايير السلوك والمعايير الأخلاقية والنظمتين الأساسية والإداري للموظفين، وترى اللجنة أنه عنوان مضلل. واستعمال كلمة "مدونة" يبدو أنه ينطوي على أنها ستحل محل معايير السلوك التي وضعها المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية في عام ١٩٥٤، الأمر الذي سيكون له تأثيرات بالنسبة للنظام الموحد. ومعنى كلمة "تدوين" الواردة في الوثيقة قيد النظر بأسرها هو معنى غامض لأنه يشير إلى قواعد أخلاقية ومعنوية في حين تستخدم في القانون للتعبير عن القانون العرفي بشكل مكتوب.

١٩ - وأشار إلى أن عدداً من نظم الخدمة المدنية الوطنية مشغول حالياً بتحسين مدوناتها لقواعد الأخلاقية؛ وتتطلب مجتمعات ما بعد التصنيع نهجاً أخلاقياً جديداً. والمنظمات الأعضاء في نظام الأمم المتحدة الموحد عليها التزام بضمان أن يراعي موظفوها المعايير والقيم المحددة في ميثاق الأمم المتحدة وفي معايير السلوك لعام ١٩٥٤ التي وضعها المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية. وعلى هذه المنظمات، في نفس الوقت، أن تكفل مسيرة المعايير والقيم للزمن. كما أن إدارة الموارد البشرية المسؤولة والفعالة تتطلب بشكل متزايد إيلاء المزيد من الاهتمام لمسألة المعايير الأخلاقية. وذكر، كمثال على ذلك، العمل الذي تقوم به حالياً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في هذا الصدد. فقد وضعت المنظمة نموذجاً ذا شقين يركز من ناحية على الامتثال وهو يتضمن العناصر التنظيمية ومن ناحية أخرى على مبادئ النزاهة، التي تعتبر ذات صلة كبيرة بأداء مهام الخدمة المدنية. وترى لجنة الخدمة المدنية الدولية أنه سيكون من المفيد في استعراضها لمدونة الأمم المتحدة المقترنة أن تأخذ في الحسبان تحقيق توازن بين الفكرتين المزدوجتين المتعلقتين بالامتثال/النظام والنزاهة/الأخلاق.

٢٠ - وأشارت اللجنة إلى الشواغل التي أعربت عنها المنظمات ووضعيتها في اعتبارها. ونظراً لضيق الوقت، قررت اللجنة أنها لو قصرت تركيزها على استعراض التعديل المقترن للنظام الإداري في غضون الإطار الزمني المطلوب، يمكنها أن تلبي طلب الجمعية العامة دون أن تعرّض للخطر حق المنظمات الأخرى في أن تتعيّن، إذا رغبت، ممارساتها الخاصة في هذا الصدد. وفي ذلك الصدد، ستجري لجنة الخدمة المدنية الدولية متابعة مع المنظمات للتحقق من ماهية المبادرات التي جرى اتخاذها أو يعتزم اتخاذها، إن وجدت.

٢١ - ولدى استعراض وثيقة الأمم المتحدة التي ترد بها المادة الأولى من مشروع النظام الأساسي للموظفين والفصل الأول من مشروع النظام الإداري للموظفين، عرضت اللجنة آراء بشأن مضمونها على النحو التالي.

أحكام ميثاق الأمم المتحدة

٢٢ - لوحظ أنه، في المادة ٩٧ من الميثاق، تم تحديد دور الأمين العام، فيما يبدو، بصورة مختلفة في النصين الإنكليزي والفرنسي. فقد ذكر النص الإنكليزي أن الأمين العام هو المسؤول الإداري الأول بالمنظمة، في حين أشار إليه النص الفرنسي بوصفه أعلى موظف مدني دولي. ولم تر اللجنة أن ثمة ضرورة للإشارة إلى المادة ٩٩ من الميثاق وأوصت بحذف تلك الإشارة؛ لأن العلاقة غير واضحة بين سلوك الموظفين المدنيين الدوليين ومضمون المادة ٩٩.

أحكام مقتبسة من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصانتها

٢٣ - أعرب عن القلق إزاء أمن الموظفين المعينين محليا. فالرغم من التزام جميع الموظفين بالقواعد والالتزامات القانونية، فإن المنظمات تتحمل أيضا التزامات أخلاقية تجاه موظفيها المحليين، وبخاصة حينما يتعرضون للأخطار نتيجة لعملهم مع المنظمة.

موظفو الأمم المتحدة الآخرون

٢٤ - لاحظت اللجنة، كما وردت الإشارة إلى ذلك في الفقرات من ٤ إلى ٦ من الشرح أن الجمعية العامة قد تنظر، في إطار اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصانتها، في جعل "الموظفين الرسميين غير موظفي الأمانة العامة" أيضا خاضعين لمدونة قواعد سلوك وأنه يجري وضع مشروع مدونة لهم.

البند ١-١ (ج) من النظام الأساسي للموظفين

٢٥ - اقترحت اللجنة إضافة عبارة "المقررات ذات الصلة التي تتحذّها الجمعية العامة" إلى النص، بحيث يصبح:

"يكفل للأمين العام احترام حقوق الموظفين وواجباتهم، على نحو ما هي مبينة في الميثاق والنظمتين الأساسية والإداري للموظفين وكذلك المقررات ذات الصلة التي تتحذّها الجمعية العامة ...".

ولوحظ أن هذا البند من النظام الإداري ربما يصبح أكثر توازناً إذا نص على أنه ينبغي للأمين العام أن يكفل ليس فحسب احترام حقوق الموظفين وواجباتهم، بل أن يضمن أيضاً احترامها.

البند ١-١ (د) من النظام الأساسي للموظفين

٢٦ - لم يقتضي عدد من أعضاء اللجنة بأن هناك حاجة إلى هذا البند. وبالرغم من عدم الإشارة إلى تعين الموظفين على أساس جغرافي على أوسع نطاق ممكن في هذا البند من النظام الأساسي، فإن جوهر البند وارد بالفعل في المادة ١٠١ من الميثاق. ويرى هؤلاء الأعضاء أنه ينبغي ذكر التوزيع الجغرافي في نص هذا البند؛ وأشار آخرون إلى أن هذا البند وأشار أيضاً إلى موظفي فئة الخدمات العامة، ولذلك تصبح الإشارة إلى التوزيع الجغرافي غير ملائمة. واعتبر بعض الأعضاء الآخرين أنه إذا أضيف التوازن الجغرافي، ينبغي أيضاً إضافة التوازن المتعلق بنوع الجنس؛ غير أنه لوحظ أن حكماً يتعلق بهذا المفهوم موجود بالفعل في إطار البند ٤-٤ من النظام الأساسي. وتلت ذلك مناقشة بشأن تضمين أجزاء من المادة ١٠١ دون غيرها. وبما أن تركيز هذا البند ينصب فيما يبدو على شروط الخدمة، أوصت اللجنة بحذف عبارة "في استخدام الموظفين وفي". ولاحظت اللجنة أن لجنة التنسيق للنقابات والرابطات المستقلة لموظفي منظومة الأمم المتحدة لا يمكنها قبول استثناء شرط كانت قد أصرت على تقديمها؛ وكانت تحبذ إطالة النص بدلاً من اختصاره.

البند ٢-١ (أ) من النظام الأساسي للموظفين

٢٧ - اعتبرت اللجنة أن النية المجملة في هذا البند هي نية حسنة، ولكن هناك بعض الكلمات والعبارات التي قد يساء تفسيرها. ومن المفضل تجنب استخدام كلمة "الإيمان"، والتركيز بدلاً من ذلك على ضرورة احترام الموظفين لمبادئ الميثاق ونصوص الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان الأساسية. وإضافة إلى ذلك، فإنه إذا تم على نحو أفضل تعريف مفهوم التمييز، في الشرح على سبيل المثال، سيصبح النص أكثر وضوحاً وتحديداً.

البند ٢-١ (ب) من النظام الأساسي للموظفين

٢٨ - اعتبرت اللجنة أن معايير عام ١٩٥٤ التي وضعها المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية تعكس معنى النزاهة على نحو أفضل مما يعكسه التعريف الوارد في الجملة الثانية من مشروع البند. واعتبر بعض الأعضاء أنه ينبغي إضافة عبارة "عدم القابلية للرشوة والفساد" إلى التعريف. وأحيط علمًا بالتفسير التالي الذي قدمه ممثل الأمم المتحدة والذي مقاذه أن التركيز قد انصب بخاصة على مفهوم النزاهة حيث أن هذا المفهوم، من بين المعايير الثلاثة المتضمنة في المادة ١٠١ من الميثاق، هو أصعب معيار يمكن قياسه بقيم نسبية.

المادة ٢-١ (و) من النظام الأساسي للموظفين

٢٩ - اقترح إضافة كلمة "الوطنية" إلى عبارة "بما فيها معتقداتهم السياسية والدينية". بيد أن اللجنة خلصت بعد التفكير، إلى أن "آراء الموظفين وعتقداتهم الشخصية" تشمل مفهوم الوجдан الوطني، الأمر الذي يعني أنه ليس ثمة ضرورة لهذه الإضافة.

البند ٢-١ (ز) من النظام الأساسي للموظفين

٣٠ - لاحظت اللجنة تأكيد ممثل الأمم المتحدة أن هذا البند كان موضع مناقشات مطولة مع ممثلي الموظفين، الذين كانوا يصرؤون في ذلك الوقت على إدراجها في المادة الأولى من الأحكام المتصلة بممثلي الموظفين وبحمايتهم. وقد أقر هذا البند بالمركز الرسمي لممثلي الموظفين، الذين ينبغي عدم التمييز ضد هم، بصفتهم هذه، ما داموا يتصرفون وفقاً للفصل الأول. وخلصت اللجنة إلى أنه ينبغي للأمم المتحدة أن تنظر في إدراج هذا الحكم في الفصل الثامن من النظمتين الأساسي والإداري، لأنه أنساب، في نظرها حيث أنه يتعلق بمسألة تمثيل الموظفين.

البند ٢-١ (ح) من النظام الأساسي للموظفين

٣١ - أحاطت اللجنة علمًا بأن هدف هذا البند هو تفادي تضارب المصالح وأن مكتب خدمات المراقبة الداخلية يسعى لكفالة توخي جميع الاحتمالات.

البندان ٢-١ (ك) و (م) من النظام الأساسي للموظفين

٣٢ - أحاطت اللجنة علمًا بتفسير ممثل الأمم المتحدة الذي مقاذه أنه ينبغي أن ينظر إلى البند ٢-١ (ك) من النظام الأساسي باعتباره مكملاً طبيعياً للبندان ١-١ (أ) و ١-١ (ب). وأشارت اللجنة إلى أن مدلول لفظة "remuneration" (مكافأة) يشمل المدفوّعات التكميلية التي تدفعها بعض الدول الأعضاء للموظفين من رعاياها. واقتراح بعض أعضاء اللجنة ترك البند ٦ من النظام الأساسي للموظفين كما هو بصيغته الحالية، بدلاً من تقسيمه إلى بندان مختلفين بما البندان ٢-١ (ك) و (م)، كما هو مقترن في مشروع المدونة. وقد جرت بعض المناقشة للفظة "favour" (جميل) التي ارتأى الفريق العامل أن من الأفضل الاستعاضة عنها بلفظة "advantage" (ميزة).

البند ٢-١ (س) من النظام الأساسي للموظفين

٣٣ - كان هذا البند موضع مناقشة مطولة أبدىت فيها آراء مختلفة. وقد برزت ثلاثة مواقف يمكن تلخيصها على النحو التالي: (أ) موقف غير مؤيد لإدراج ذلك البند؛ (ب) موقف الذين يمكن أن يؤيدوا إدراجها، من حيث المبدأ، ولكن يرون أن تنفيذه سيكون محفوفاً بالمشاكل؛ (ج) موقف المؤيدin له.

٣٤ - وكانت الأسباب التي يستند إليها الموقف (أ) أعلاه هي الأكثر عددا. فهي تشمل ما يلي: تمضي قوانين بعض البلدان التي يحتفظ فيها كل من الزوجين بملكياته على حدة، بـالـلا يجبر زوج الموظفة أو زوجة الموظف على الإفصاح عن ممتلكاتهما، حتى للزوج أو الزوجة ذاتهما في بعض الأحيان. وفضلاً عن ذلك، وإذا كان لمنظمة ما أن تضع القواعد لموظفيها، فإنه سيكون من الصعب توسيع نطاق تلك القواعد ليشمل الأسرة. وذهب البعض أيضاً إلى أن هذا البند ينطوي على نقطة ضعف محتملة على الصعيد السياسي حيث أنه سيثنى بعض المرشحين، الذين لا يرغبون في القيام بمثل ذلك الإفصاح، عن قبول العمل في الأمم المتحدة. وبما أن الدول الأعضاء لن تقترح مرشحين ينتقدون إلى النزاهة، فإنه لا توجد ثمة حاجة إلى هذا البند. كما أعرب عن رأي مؤداته أنه في بعض البلدان المنصوص فيها على العمل بهذا الشرط، فإنه يكون موضع تجاهل كما أن تكلفة تنفيذه تكون باهظة وليس من السهل التتحقق من صحة المعلومات التي يتم الحصول عليها. وأخيراً، وليس آخرها، فقد كان من رأي بعض أعضاء اللجنة أن هذا البند يشكل انتهاكاً للخصوصية وأن من المحتمل ألا تظل المعلومات سرية. ولوحظ علاوة على ذلك أنه لم يتم التطرق إلى مسألة الإفصاح المالي في حلقة دراسية عقدتها مؤخراً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن الأخلاقيات وحضرها عضوان من أعضاء اللجنة.

٣٥ - وفيما يتعلق بالموقف الوارد وصفه في الفقرة ٢٣ (ب)، فقد كان من رأي أعضاء اللجنة الذين يمكن أن يؤيدوا مثل ذلك الإفصاح أن تنفيذه قد يكون محفوفاً بالمصاعب. ومن الأمثلة على ذلك كيفية إلزام الزوج أو الزوجة أو الأبناء بالامتثال لذلك البند في الحالات التي لا يكونون فيها جزءاً من الوحدة الأسرية الفعلية للموظف.

٣٦ - وفيما يتصل بالموقف المشار إليه في الفقرة ٢٣ (ج)، فقد ذهب من أيدواً ذلك البند إلى أن القاعدة المنصوص عليها في هذا البند يتسع نطاقها، في بعض الخدمات المدنية الوطنية، ليشمل حتى الموظفين ذوي الرتب الأدنى إذا كانوا يعملون في مجال الشراء.

٣٧ - وأشار إلى أن القواعد القائمة تقتضي في الوقت الراهن فعلاً من الموظف الذي يطلب بدل إعالة أن يقدم نوعاً ما من استمرارات الإفصاح المالي؛ وفي الوقت ذاته، فإن ذلك الإفصاح يسري على المرتب فقط لا على الممتلكات. كما وأشار إلى أن تلك المعلومات السرية لن توضع في الملف الشخصي للموظف، بل سيحتفظ بها على حدة تحت إشراف وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية. ولاحظت اللجنة كذلك أن هذا البند لا يسري على رتبة المدير إذ يعتبر من الأنسب تطبيقه على رتبتي الأمين العام المساعد ووكيل الأمين العام.

القاعدة ٢-١٠١ (د) من النظام الإداري للموظفين

٣٨ - كان من رأي اللجنة أنه يلزم إدراج تعريف أفضل للتمييز، وذلك ضمن الشرح مثلاً، حيث أن هناك حالات للانتقائية لا يمكن اعتبارها ضرباً من التمييز، ومن ذلك مثلاً حالات الانتقائية التي تستند إلى الأداء.

القاعدة ٢-١٠٢ (ه) من النظام الإداري للموظفين

٣٩ - كان هناك رأي مفاده أن الشرح أفضل صياغة من القاعدة وأنه ينبغي الإبقاء على التفسير الوارد فيها. وعلاوة على ذلك، أعرب بعض الأعضاء عن شكرهم في ضرورة هذه القاعدة.

القاعدة ٢-١٠١ (ح) من النظام الإداري للموظفين

٤٠ - لاحظت اللجنة أن اقتراح رئيس لجنة التنسيق للنقابات والرابطات المستقلة لموظفي منظومة الأمم المتحدة الذي مفاده أن يحذف من القاعدة الجزء الذي يشير إلى ممثلي الموظفين وأن يجري تناول مضمونه في الفصل الثامن من النظامين الأساسي والإداري للموظفين. وكان من رأي اللجنة أن إدراجه في موضعه الحالي أجدى للموظفين بالفعل حيث يرد في سياق مناسب له.

القاعدة ٢-١٠١ (ط) من النظام الإداري للموظفين

٤١ - كما هو الحال في البند ٢-١ (ك) من النظام الأساسي، كان من رأي اللجنة أنه ينبغي الاستعاضة عن لفظة "جميل" بلفظة "advantage" (ميزة).

القاعدة ٢-١٠١ (ل) من النظام الإداري للموظفين

٤٢ - رغم أنه ذكر أن القاعدة المقترحة مفصلة جداً وربما صدرت، بدلاً من ذلك، في صورة تعليم إداري، فقد ذهبت اللجنة إلى أنها توفر حماية للموظفين وينبغي الإبقاء عليها.

القاعدة ٢-١٠١ (ف) من النظام الإداري للموظفين

٤٣ - أعرب بعض أعضاء اللجنة عن شواغلهم إزاء عدم السماح للموظف بعضوية الأحزاب السياسية إلا إذا كانت أهداف تلك الأحزاب متسقة مع أهداف الأمم المتحدة. بيد أنه اتفق على أن أحكام البند ٢-١ (أ) و (و) و (ط) من النظام الأساسي للموظفين تراعي تلك الشواغل.

البند ٣-١ (أ) من النظام الأساسي للموظفين

٤٤ - لاحظت اللجنة أن المشرفين مسؤولون تلقائياً ضمن "الموظفين"، ولاحظت أيضاً أن من المفهوم أن مسئلة المديرين جزءٌ أصيل في هذا البند.

البند ٣-١ (ب) من النظام الأساسي للموظفين

٤٥ - رغم أنه رئي أن هذا البند بند مفيد، فقد كان من رأي اللجنة أن الشرح يورد توضيحاً ينفّق البند ذاته من حيث التوازن.

قرارات اللجنة

٤٦ - ذهبت اللجنة، لدى وضع استنتاجاتها، إلى أنها قد لبت طلب الجمعية العامة. بيد أنها أعربت عن رغبتها في التمييز بين مجموعة أساسية من المعايير الموحدة التي ينبغي، في نظرها، أن تنظم الخدمة المدنية برمتها وألأنظمة الأساسية والإدارية المحددة التي قد تتتنوع حسب الاحتياجات المختلفة لكل منظمة. وقررت اللجنة أيضاً أن تدرج في برنامج عملها استكمال معايير السلوك التي وضعها المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية في عام ١٩٥٤ بالتعاون مع اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية، موضحة أن مثل هذا الاستعراض قد يؤدي، هو والخبرات التي ستكتسب في المستقبل، إلى إدخال مزيد من التغييرات على النظمين الأساسي والإداري. وقررت كذلك إجراء متابعة مع المنظمات للتحقق من المبادرات التي يجري اتخاذها أو يعتزم اتخاذها فيما يتعلق بوضع معايير أخلاقية، إن وجدت هذه المبادرات.

٤٧ - وقررت اللجنة أن توصي بأن تمضي الأمم المتحدة قدما بالتعديل المقترن للنظامين الأساسي والإداري لموظفيها، مع مراعاة الآراء التي أبدت أعلاه، وعلى أن يكون مفهوما أن النص المنقح سيسري على الأمم المتحدة وحدها ولن يسري على المنظمات الأخرى.

٤٨ - وفي ضوء المناقشات الواردة في الفقرة ١٨ أعلاه، أوصت اللجنة بأن تستعيض الأمم المتحدة عن عبارة "مدونة قواعد السلوك" التي يمكن أن يساء فهمها، بتسمية أخرى أنساب في دلالتها.

٤٩ - وأعربت اللجنة عن تقديرها للجنة تنسيق النقابات والرابطات المستقلة لموظفي منظومة الأمم المتحدة على مشاركتها النشطة في الفريق العامل.
