

Distr.: General
7 August 2018
Arabic
Original: English



الدورة الثالثة والسبعون

البند ١٤٣ من جدول الأعمال المؤقت*

وحدة التفتيش المشتركة

استعراض الآليات والسياسات التي تتناول تضارب المصالح في منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

إضافة

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض الآليات والسياسات التي تتناول تضارب المصالح في منظومة الأمم المتحدة" (A/73/187).

موجز

يقدم تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض الآليات والسياسات التي تتناول تضارب المصالح في منظومة الأمم المتحدة" (A/73/187) استعراضاً على صعيد المنظومة للأطر التنظيمية القائمة لمعالجة مسألة تضارب المصالح.

وتبين هذه المذكرة آراء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن التوصيات الواردة في التقرير. وقد جمعت تلك الآراء على أساس الاسهامات المقدمة من المنظمات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، التي رحبت بالتقرير وأيدت بعض ما ورد فيه من استنتاجات.

* A/73/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

100818 090818 18-12939 (A)



أولا - مقدمة

١ - يقدم تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض الآليات والسياسات التي تتناول تضارب المصالح في منظومة الأمم المتحدة" (A/73/187) استعراضاً على صعيد المنظومة للأطر التنظيمية القائمة لمعالجة مسألة تضارب المصالح. وتقوم وحدة التفتيش المشتركة في ذلك التقرير بتقييم الآليات والممارسات المعمول بها للتصدي لتضارب المصالح القائم والمحتمل، وتحدد الثغرات والتحديات القائمة، وتقدم حلولاً لها، مع بيان الممارسات المثلى/الجيدة.

ثانياً - تعليقات عامة

٢ - ترحب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بالتقرير، مشيرة إلى أنه يتضمن توصيات مفيدة وذات صلة تهدف إلى تعزيز الأطر التنظيمية المتعلقة بتضارب المصالح، كما يعرض لمحة عامة ثرية عن الممارسات والخبرات المثلى/الجيدة ويقدم قائمة بتلك الممارسات والخبرات.

٣ - وتشير المنظمات المعنية إلى أن نطاق التقرير كان يمكن أن يمتد ليشمل الباعين وتضارب المصالح التنظيمية، وإلى أنه رغم الإشارة في كثير من الأحيان في التقرير إلى "الموظفين"، فإن النتائج التي خلص إليها الاستعراض ينبغي أن تفهم على أنها تنطبق على أفراد الأمم المتحدة العاملين في إطار مختلف الترتيبات التعاقدية.

٤ - وتلاحظ بعض المنظمات أن العديد من التوصيات تستدعي اتخاذ إجراءات من جانب مجالس الإدارة، وتشير إلى الدور المميز الذي تؤديه تلك المجالس في إطار ممارسة مهامها المتعلقة بالرقابة والتوجيه الاستراتيجي مقابل دور الرؤساء التنفيذيين، وذلك فيما يخص المسائل المتصلة برصد حالات تضارب المصالح ومساءلة الموظفين في هذا الصدد، بدعم من الإدارات المعنية والوظائف المسؤولة في المنظمات عن شؤون الرقابة والمساءلة.

٥ - وتشير المنظمات إلى الطابع الدينامي المتغير لحالات تضارب المصالح، وإلى إمكانية أن يؤدي ذلك إلى إيجاد حالات يمكن ألا يكون لدى الموظفين فيها أي تضارب في المصالح عند تقديم إقراراتهم أو تعيينهم، لكنهم يواجهون تضارباً في المصالح في وقت لاحق. وتتفق المنظمات على أهمية التحري قبل التعيين عن وجود تضارب المصالح وأهمية توعية جميع الموظفين، عند استقدامهم وبعد ذلك، بالتزامهم بالإبلاغ عن حالات التضارب المحتملة ومجملها مع المشرفين عليهم.

٦ - وفيما يتعلق بفترة ما بعد الخدمة وظاهرة "الأبواب الدوارة"، تتفق المنظمات مع الاستنتاج الذي يفيد بأنه سيكون من الصعب رصد وإنفاذ القيود المفروضة بعد انتهاء الخدمة (الفقرتان ١٧٧ و ١٧٨)؛ غير أنها تلاحظ أيضاً أن التقرير لا يقدم أي معلومات أساسية أو تحليلات تثبت مدى ملاءمة الاتفاقات التقييدية التي تدرج في عقود التوظيف للتعامل مع حالات تضارب المصالح أو ظاهرة "الأبواب الدوارة"، أو مدى فعاليتها في ذلك. وتؤكد المنظمات أيضاً أن استحداث شروط تعاقدية لعدم المنافسة تحظر القيام بأنشطة معينة بعد انتهاء الخدمة أمر لا يبدو مناسباً، لأن مجموعة المرتبات والمزايا والاستحقاقات التي يوفرها نظام الأمم المتحدة الموحد لا تتضمن أي عنصر للتعويض على نحو مناسب عن هذه القيود.

٧ - وتؤيد المنظمات بعض التوصيات المطروحة، وتشير إلى أن تنفيذها سيتطلب موارد أكثر من الموارد المتاحة حالياً لدى مكاتب الأخلاقيات.

ثالثاً - تعليقات محددة على التوصيات

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.

٨ - رغم أن المنظمات تؤيد هذه التوصية عموماً، يشير البعض إلى أن تنفيذها، ولا سيما في المنظمات اللامركزية والصغيرة، قد يتطلب معارف وموارد إدارية تفوق المعارف والخبرة الفنية المتوافرة لدى مكتب الأخلاقيات. وتشير بعض المنظمات أيضاً إلى أن التحليل الذي سيسترشد به في عملية الرصد يمكن أن يشمل أيضاً تدابير للتخفيف تتصل بالمخاطر التي يجري رصدها.

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 يوقّع عليها، إلى جانب الإعلان الذي يُدلى به عند تقلد المنصب، لجميع 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.

٩ - تؤيد المنظمات هذه التوصية جزئياً، فعلى الرغم من أن مطالبة الموظفين الجدد بالتوقيع على نموذج إلزامي للإفصاح عن تضارب المصالح قد يساهم في زيادة وعي الموظفين بمسألة تضارب المصالح، أشارت تلك المنظمات إلى العديد من التحديات، بما في ذلك مسائل تتعلق بالازدواجية والسرية. وترى المنظمات أنه لا ينبغي أن يطلب من الموظفين التوقيع على نماذج منفصلة بشأن كل جانب من جوانب النظامين الأساسي والإداري يتعلق بالسلوك أو التصرف.

١٠ - وفي حالة الأمانة العامة للأمم المتحدة، خلافاً لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، لن يكون نموذج الإفصاح المقترح هذا سرياً، حيث سيتاح لرؤساء المكاتب ومكتب إدارة الموارد البشرية الاطلاع على ردود الموظفين، مما قد يؤدي إلى عزوف هؤلاء الموظفين عن الكشف بشكل كامل عن تضارب المصالح.

١١ - وترى المنظمات أن التوقيع على نموذج منفصل للإفصاح عن تضارب المصالح عند التوظيف قد لا يشكل علاجاً مناسباً لذلك التضارب، بالنظر إلى أن أوضاع الموظفين تتطور مع مرور الوقت. وقد أثبتت منظمات عديدة أن التوعية المستمرة، عند التوظيف وبعد ذلك، تشكل نهجاً فعالاً.

١٢ - وتلاحظ بعض المنظمات أيضاً أن نجاح برامج التصديق الذاتي يستلزم من خدمات الموارد البشرية ورؤساء الإدارات أو المديرين تعزيز مهارات الموظفين فيما يتعلق بتحديد حالات التضارب

في المصالح، ويشمل ذلك التحقق من الأنشطة الخارجية. وفي حين أن مكاتب الأخلاقيات قد تكون قادرة على تقديم المشورة عند الطلب، فإنها لن تكون على دراية إلا بالحالات التي تعرض عليها.

التوصية ٣

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

١٣ - تلاحظ المنظمات أن هذه التوصية موجهة إلى مجالس الإدارة. وتلاحظ المنظمات كذلك أن التوصية توحى فيما يبدو بأن مجالس الإدارة غير راضية عن الترتيبات الحالية أو أن هذه الترتيبات غير فعالة، رغم عدم وجود أي دليل على ذلك في التقرير.

١٤ - ويجري بانتظام استعراض سياسات الأمانة العامة للأمم المتحدة، التي تحكم مسائل الأخلاقيات والنزاهة وتضارب المصالح، بهدف تعزيز التركيز على إدارة المخاطر المتعلقة بتضارب المصالح من خلال آليات مختلفة. وتُبدل جهود لتوسيع نطاق تغطية إعلانات كشف المصالح وإدارة تضارب المصالح بحيث يغطي مزيداً من فئات الموظفين، ويشمل ذلك إمكانية تطبيق شروط التصديق الذاتي على جميع الموظفين. وينبغي النظر بعناية في أي تغييرات مقترحة بالاقتران مع المقترحات الأخرى المتصلة باستراتيجيات التخفيف من مخاطر تضارب المصالح.

١٥ - وعموماً، تفضل المنظمات الحلول والمعايير التي يمكن تطبيقها على نطاق المنظومة بدلاً من استعراض كل كيان على حدة، وذلك لتيسير الاتساق والمواءمة وحفزهما؛ بيد أن العديد من المنظمات لا ترى أي حاجة عاجلة إلى إعداد تقرير.

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 تلتزمهم باحترام فترة القيد المحددة للمهمة المعنية، والتي تحظر عليهم المشاركة في أنشطة محدّدة بوضوح بعد انتهاء الخدمة طوال تلك الفترة الزمنية.

١٦ - تلاحظ المنظمات أن التقرير لا يقدم أي تحليل يثبت مدى ملاءمة الاتفاقات التقييدية التي تدرج في عقود التوظيف للتعامل مع حالات تضارب المصالح أو ظاهرة "الأبواب الدوارة" أو مدى فعاليتها في ذلك.

١٧ - وتؤيد المنظمات هذه التوصية جزئياً، فهي لا تجد أن استحداث شروط تعاقدية لعدم المنافسة تحظر القيام بأنشطة معينة بعد انتهاء الخدمة أمر مناسب، لا سيما وأن مجموعة المرتبات والمزايا والاستحقاقات التي يوفرها نظام الأمم المتحدة الموحد لا تتضمن أي عنصر للتعويض على نحو مناسب عن هذه القيود.

١٨ - وتجد المنظمات، من منظور الموارد البشرية، أن إدراج بنود تقييمية في عقود التوظيف قد يكون بمثابة عامل مثبت لقبول العمل لدى الأمم المتحدة. وينطبق هذا بصفة خاصة على المنظمات التي تعين أفراداً باستخدام طرائق تعاقدية قصيرة الأجل بدلاً من التعيينات الطويلة الأجل. ففي بيئات التوظيف التي تحتاج إلى الخبرة والموهبة على المدى القصير والتي توجد بها منافسة شديدة على الموظفين الذين يتحلون بهذه الموصفات، يكون إدراج شرط تقييمي يتعلق بفترة ما بعد انتهاء الخدمة ولا يمكن إنفاذه أمراً يفتقر إلى المعقولة من الوجهة الاستراتيجية. ومن منظور العملي، لا تملك المنظمات الموارد اللازمة لرصد تحركات الموظفين والمتعاقدين السابقين بعد انتهاء الخدمة من أجل إنفاذ هذه الشروط (في حال ما إذا كانت قابلة للإنفاذ).

١٩ - وتشير المنظمات إلى أن الشبكة القانونية ليست جزءاً من اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى. فمكتب الشؤون القانونية، الذي يدير الشبكة، يحضر اجتماعات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى بصفة مراقب حتى يتسنى له إطلاع الشبكة القانونية خلال الاجتماعات السنوية على المسائل التي تنظر فيها شبكات اللجنة والتي قد تكون ذات أهمية من منظور قانوني. ومع ذلك، ستدرج التوصية الواردة أعلاه في جدول الأعمال لمناقشتها في الاجتماعات المقبلة للشبكة القانونية، التي ستشتمل على مناقشة بشأن الترتيبات التعاقدية الملائمة لمعالجة القيود المفروضة بعد انتهاء الخدمة على الأفراد من غير الموظفين.

٢٠ - وأخيراً، تتضمن بالفعل خطابات التعيين في الأمانة العامة للأمم المتحدة بنوداً قانونية كافية بشأن هذه القيود، من خلال الإشارة إلى أحكام النظامين الأساسي والإداري للموظفين والمنشورات الإدارية ذات الصلة، التي تشتمل على أي قيود تنطبق بعد انتهاء الخدمة. ويمكن لتكرار التأكيد على حكم واحد فقط أو مجموعة واحدة من الأحكام الواردة في هذين النظامين وتلك المنشورات أن يؤدي بالموظفين إلى حالة من الشك أو الارتباك بشأن المفعول النسبي لأحكام أخرى لم تجر الإشارة إليها تحديداً وتكرارها في عقودهم أو بشأن مدى انطباق تلك الأحكام.

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.

٢١ - تؤيد المنظمات هذه التوصية وتشير إلى أنه ينبغي زيادة التركيز على أن يكون الموظفون مسؤولين عن التصرف بطريقة أخلاقية، بغض النظر عن نوع تعاقدهم، وإلى أن استكمال البرامج الإلزامية هو وسيلة لتحقيق غاية ولا يشكل في حد ذاته ضماناً للسلوك الأخلاقي.

٢٢ - وينص نظام وسياسات إدارة الأداء في الأمانة العامة للأمم المتحدة (ST/AI/2010/5 و ST/AI/2010/5/Corr.1)، على وجوب أن يكون الموظفون "مسؤولين عن إبداء القيم الأساسية الثلاث المتمثلة في النزاهة، والكفاءة المهنية، واحترام التنوع/المساواة بين الجنسين". وتتناول الدورة التدريبية

المعنونة "الأخلاقيات والنزاهة في الأمم المتحدة" القيمة الأساسية المتعلقة بالنزاهة بشكل مباشر، وبالتالي، فإن الموظفين يخضعون على هذا النحو للمساءلة عن سلوكهم الأخلاقي. وعملاً بالوثيقة [ST/IC/2017/17](#)، يُتوقع من الموظفين في غضون ستة أشهر من الانضمام إلى الأمم المتحدة أن يستكملوا جميع برامج التعلم الإلزامية، التي تشمل الدورة التدريبية المتعلقة بالأخلاقيات والنزاهة.

٢٣ - وقد أثارت بعض المنظمات مسألة الأفراد من غير الموظفين، ذلك أنهم في بعض الحالات لا يتلقون التدريب التمهيدي.

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.

٢٤ - تلاحظ المنظمات أن هذه التوصية موجهة إلى مجالس الإدارة، وفي حين أنها تدعم الافتراض الأساسي الذي تقوم عليه التوصية، فإنها تلاحظ أن الدور المتعلق بتعزيز التزام موظفي الأمم المتحدة وأفرادها أثناء الخدمة لا تؤديه تلك المجالس بنفس المستوى من التفصيل المنصوص عليه في التوصية.

٢٥ - وتدرك المنظمات أنه من المهم بصفة خاصة ضمان أن تخضع السياسات التي تحكم مسائل الأخلاقيات والنزاهة وإدارة تضارب المصالح للاستعراض والتحديث بصفة منتظمة، وتعي في نفس الوقت ضرورة تفادي الإفراط في الإبلاغ والرصد. كذلك ينبغي أن تتضمن التحديثات الشروح والتفسيرات الخاصة بالنظامين الأساسي والإداري للموظفين من أجل توفير التوجيه للموظفين فيما يتعلق بمراعاتهم للسياسات المقررة.