

March 2007



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

لجنة الشؤون الدستورية والقانونية

الدورة الحادية والثمانون

روما، 4-5 أبريل/ نيسان 2007

اشتراط يفرض الكشف عن الوضع المالي لموظفين تحددهم المنظمة (تعديل للنظام الأساسي لشؤون الموظفين)

أولاً - مقدمة ومعلومات أساسية

1 - تحيل المنظمة إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية اقتراحاً لتعديل النظام الأساسي لشؤون الموظفين لإتاحة تطبيق اشتراط يفرض الكشف عن الوضع المالي لموظفين تحددهم المنظمة. وسيكون مطلوباً من المجلس أن يوافق على التعديل المقترح للنظام الأساسي لشؤون الموظفين في إطار الفقرة 3 من المادة التاسعة والثلاثين من اللائحة العامة للمنظمة، وهو تعديل سينطبق أيضاً على موظفي برنامج الأغذية العالمي وفقاً للفقرة 6 من المادة السابعة من اللائحة العامة للبرنامج.

2 - وتعرض هذه الوثيقة التعديل المقترح للنظام الأساسي لشؤون الموظفين، وهو تعديل يستند إلى أحكام سارية في الأمم المتحدة. وقد أدخلت الأمم المتحدة، كجزء من جهودها الرامية إلى التمسك بأعلى مستويات النزاهة وتجنب حدوث تضارب في المصالح أو الحيلولة دون حدوث ذلك، اشتراط يفرض الكشف عن الوضع المالي لموظفين تحددهم. وقد أدخل عدد من المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة، اشتراطات مشابهة، أو ينظر في إدخال اشتراطات من هذا القبيل. ولكن يبدو أن التنفيذ الفعلي للنظام يثير عدداً من الصعوبات التي تتطلب استعراضاً عن كثب. وإلى جانب التعديل المحدد في النظام الأساسي لشؤون الموظفين، تصف هذه الوثيقة بالتفصيل مسائل شتى ذات صلة. ولأسباب إدارية وتتعلق بالميزانية، لن تتمكن المنظمة من الشروع فوراً في تطبيق نظام شبيه بنظام الأمم المتحدة المعروض في هذه الوثيقة. وكما هي الحال في جميع مؤسسات المنظومة تقريباً، يُقترح أن يُعتمد تدريجياً نظام مبسّط للإعلان عن المصالح في ضوء جميع الاعتبارات ذات الصلة. ويُقترح أيضاً إعادة تقييم سير العمل في نظام الإعلان عن المصالح بعد فترة أولية من تنفيذه وتحديد ما إذا كان بإمكان المنظمة الأخذ بهذا النظام كما يجري تطبيقه في الأمم المتحدة.

ثانياً - التعديل المقترح للنظام الأساسي لشؤون الموظفين

3 - يُقترح تعديل النظام الأساسي لشؤون الموظفين لإرساء أساس لإدخال شرط الكشف عن الوضع المالي. وفي هذا الصدد، يُلاحظ أن الأمم المتحدة، وكذلك بضع مؤسسات أخرى في المنظومة، قد كرّست هي نفسها هذا الشرط في نظمها الأساسية لشؤون الموظفين. ويُقترح كذلك أن يكون المحتوى الموضوعي للنظام الأساسي المنقح مماثلاً، مع إدخال ما يلزم من تغيير، للنظم الأساسية المعتمدة في الأمم المتحدة.

4 - ولذا من الممكن إدخال التنقيح التالي على النظام الأساسي لشؤون الموظفين¹ في إطار المادة 1 المعنونة "الواجبات والالتزامات والامتيازات".

"10-1-301 لا يكون للموظفين ارتباط نشط بإدارة أي مؤسسة أو أعمال أخرى تحقق ربحاً، ولا تكون لهم مصلحة مالية في مؤسسة أو أعمال من هذا القبيل، إذا كان من الممكن للموظف أو للمؤسسة أو الأعمال الأخرى التي تحقق ربحاً الاستفادة من هذا الارتباط أو هذه المصلحة المالية بسبب منصب الموظف لدى منظمة الأغذية والزراعة.

11-1-301 يُشترط على جميع الموظفين ممن هم على رتبة مد-1 أو رتبة أعلى منها أن يقدموا بيانات تكشف عن وضعهم المالي عند تعيينهم وعلى فترات بعد ذلك على النحو الذي يحدده المدير العام، فيما يتعلق بأنفسهم وأزواجهم وأولادهم المعالين، وأن يساعدوا المدير العام في التحقق من دقة المعلومات المقدمة عندما يُطلب إليهم ذلك. وتتضمن بيانات الكشف عن الوضع المالي تصديقاً على أن الأصول والأنشطة الاقتصادية للموظفين وأزواجهم وأولادهم المعالين لا تشكل تضارباً في المصالح مع واجباتهم الرسمية أو مصالح المنظمة. وتظل بيانات الكشف عن الوضع المالي سرية ولا تُستخدم إلا على النحو الذي يحدده المدير العام عند اتخاذ قرارات عملاً بالبند 10-1-301 من النظام الأساسي لشؤون الموظفين. ويجوز للمدير العام أن يطلب إلى موظفين آخرين تقديم بيانات تكشف عن وضعهم المالي على النحو الذي يراه ضرورياً لصالح المنظمة."

¹ كما يتبين من هذه الوثيقة يوجد تمييز في الأمم المتحدة بين بيانات الكشف عن الوضع المالي وبيانات الإعلان عن المصالح. ويتناول النظام المنقح لشؤون الموظفين الشرط السابق. أما الشرط الأخير - أي بيان الإعلان عن المصالح - فهو لا يُشار إليه تحديداً في النظام الأساسي لشؤون الموظفين بل يستند إلى شرط وارد في النظام الإداري لشؤون الموظفين. وفي حقيقة الأمر، تنص بالإجمال الأحكام العامة للنظام الإداري لشؤون الموظفين في منظمات شتى على أن "الموظفين لا يجوز لهم أن يكون لهم ارتباط نشط بإدارة أي مؤسسة أعمال، أو تكون لهم مصلحة مالية في مؤسسة من هذا القبيل، إذا كان من الممكن لهم أن يستفيدوا من هذا الارتباط أو تلك المصلحة المالية بسبب منصبهم الرسمي في المنظمة". وتنص أيضاً على أن "يقوم من لديهم الفرصة للتعامل بصفتهم الرسمية مع أي مسألة تتعلق بأي مؤسسة أعمال تكون لديهم فيها مصلحة مالية، بالكشف عن حجم هذه المصالح للمدير العام" ويُعتبر هذا أساساً كافياً لإنشاء نظام للكشف عن المصالح.

5 - ومن شأن التعديل المقترح للنظام الأساسي لشؤون الموظفين أن ينطبق على موظفي برنامج الأغذية العالمي، وفقاً للفقرة 6 من المادة السابعة من لائحته العامة، ونصها كما يلي:

”يتولى المدير التنفيذي إدارة هيئة موظفي البرنامج طبقاً للنظام الأساسي والإداري لشؤون الموظفين في منظمة الأغذية والزراعة وأية قواعد خاصة يضعها المدير التنفيذي بالاتفاق مع الأمين العام للأمم المتحدة والمدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة“.

6 - وقد طلب مؤخراً المدير التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي أن يوافق الأمين العام للأمم المتحدة والمدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة على قاعدة إدارية خاصة، يتفق مضمونها مع التعديل المقترح للنظام الأساسي لشؤون الموظفين، لتمكين المدير التنفيذي من مطالبة موظفي البرنامج بأن يقدموا بياناً يكشف عن وضعهم المالي. ولكن رئي، في أعقاب مشاورات مع البرنامج والأمم المتحدة، أن من الأنسب معالجة المسألة عن طريق إدخال تعديل على النظام الأساسي لشؤون الموظفين، بدلاً من إدخال قاعدة إدارية خاصة وذلك بالنظر أيضاً إلى أن وكالات أخرى قد عدلت نظامها الأساسي لشؤون الموظفين.

ثالثاً - المسائل القانونية والمؤسسية والعملية المتعلقة بتنفيذ الشرط

كما يتبين من التجربة الأخيرة للأمم المتحدة

7 - سيشكل اعتماد التعديل الوارد أدناه للنظام الأساسي لشؤون الموظفين الخطوة الأولى في عملية تنفيذ الشرط المعقدة. ويتضح من مشاورات جرت عن كثب مع منظمات أخرى في منظومة الأمم المتحدة أنه يتعين على المنظمات عندما تتركس في نظامها الأساسي لشؤون الموظفين المبادئ الرئيسية لتقديم بيانات الكشف عن الوضع المالي، أو تتركس تلك المبادئ بالتوازي مع ذلك النظام، أن تتخذ عدداً من الخطوات النشطة لتنفيذ الأحكام. ويبدو أن المنظمات لو استطاعت جميعها بسهولة أن تطبق مبدأ شرط تقديم بيان عن الوضع المالي فإن تنفيذ الشرط يثير عدداً من المسائل التي تلزم معالجتها عن طريق إصدار قواعد إدارية ملائمة واتخاذ ترتيبات عملية يرد وصفها أدناه.

8 - والعرض الوارد في هذا القسم - وإن جرى تكييفه مع الأوضاع في منظمة الأغذية والزراعة - يستند بشكل مباشر إلى الإجراءات المتبعة في الأمم المتحدة التي تشكل، إلى جانب المؤسسات المالية المرتبطة بمنظومة الأمم المتحدة، المنظمة التي يبدو أنه قد تحقق فيها مزيد من التقدم فيما يتعلق بتنفيذ هذا الشرط. والقضايا المتصلة بالتنفيذ المشار إليها في هذا القسم أو الناشئة عنه لا يمكن لها أن تثير الشكوك حول التعديلات المقترحة. ولكن، كما أكدت تجربة مؤسسات أخرى في المنظومة وبعض البرامج والصناديق، تشير هذه المسائل العملية بشأن التنفيذ إلى استصواب اتباع نهج عملي وتدرجي نحو تنفيذ الشرط فعلياً.

ألف - دور مكتب الأخلاقيات

9 - لقد انطوى تنفيذ النظام في الأمم المتحدة على إنشاء وتشغيل مكتب للأخلاقيات. وأنشأ الأمين العام للأمم المتحدة هذا المكتب بموجب نشرته 2005-22 بحيث يسري ذلك اعتباراً من 1 يناير/كانون الثاني 2006. وقد أنشئ مكتب الأخلاقيات لأغراض كفالة أعلى مستويات النزاهة لدى الموظفين، وفقاً للمادة 101 من ميثاق الأمم المتحدة، وعملاً بعدد من القرارات، مع الإشارة على وجه الخصوص إلى الفقرة 161 من وثيقة نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام 2005². ومكتب الأخلاقيات مسؤول مباشرة أمام الأمين العام وله ولاية كفالة تقييد جميع الموظفين بأعلى مستويات النزاهة المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة وأدائهم لمهامهم تماشياً مع تلك المستويات، وذلك عن طريق تعزيز ثقافة الأخلاقيات والشفافية والمساءلة. ورئيس مكتب الأخلاقيات يعينه الأمين العام وهو مسؤول أمامه فقط في أدائه لمهامه. ومن العناصر الهامة في المهام المعهود بها إلى مكتب الأخلاقيات إدارة برنامج المنظمة للكشف عن بيانات الوضع المالي. وينص البند 3-1 من نشرة الأمين العام على ما يلي:

”تتمثل المسؤوليات الرئيسية لمكتب الأخلاقيات فيما يلي:

- (أ) إدارة برنامج المنظمة للكشف عن الوضع المالي؛
- (ب) الاضطلاع بالمسؤوليات المعهود بها إليه في إطار سياسة المنظمة التي ترمي إلى حماية الموظفين من الانتقام لإبلاغهم عن سوء السلوك ولتعاونهم مع مراجعات الحسابات أو التحقيقات المأذون بها حسب الأصول؛
- (ج) إبداء المشورة والإرشاد في جو من السرية للموظفين بشأن المسائل الأخلاقية (ومن ذلك مثلاً تضارب المصلحة)، بما يشمل إدارة خط هاتفي للمساعدة بشأن الأخلاقيات؛
- (د) إعداد معايير وتدريب وتثقيف بشأن مسائل الأخلاقيات، وذلك بالتنسيق مع إدارة الموارد البشرية وغيرها من المكاتب حسب الاقتضاء، بما يشمل كفالة التدريب السنوي لجميع الموظفين بشأن الأخلاقيات؛
- (هـ) المهام الأخرى التي يرى الأمين العام أنها مناسبة للمكتب“.

² فيما يلي نص الفقرة 161 (د) من وثيقة نتائج مؤتمر القمة العالمي: ”... (وبناء على ذلك نحن:) نرحب بالجهود التي يبذلها الأمين العام لكفالة السلوك الأخلاقي، وكشف مسؤولي الأمم المتحدة عن وضعهم المالي على نحو أكثر استفاضة، وتعزيز حماية أولئك الذين يكشفون عن ارتكاب مخالفات داخل المنظمة. ونحث الأمين العام على أن يطبق تطبيقاً تاماً معايير السلوك القائمة وأن يضع مدونة أخلاقيات على نطاق المنظمة لجميع أفراد الأمم المتحدة. ونطلب، في هذا الصدد، إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الستين تفاصيل عن مكتب الأخلاقيات ذي الوضع المستقل الذي يعتزم إنشائه.“

10 - وبالنظر إلى أن استعراض بيانات الكشف عن الوضع المالي قد يكون في بعض الأوقات عملية معقدة، يمكن لمكتب الأخلاقيات اللجوء إلى "مستعرضين ماليين خارجيين". وهذه الخدمات يصدر تكليف بها في إطار من السرية التامة.

11 - ومن المهم التشديد على أن صناديق وبرامج الأمم المتحدة - من قبيل اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان - المسؤولة عن جانب كبير للغاية من أنشطة الأمم المتحدة، ليست جزءاً من برنامج الأمانة العامة للكشف عن الوضع المالي الذي يُنفذ عن طريق مكتب الأخلاقيات. وفي سبتمبر/أيلول - أكتوبر/تشرين الأول 2006، استفسرت المنظمة من هذه الصناديق والبرامج بشأن الموضوع وبينما كانت هذه الصناديق والبرامج، في معظمها، تعتزم تطبيق برنامج مماثل عن طريق هياكلها ومكاتبها الخاصة بها، فإنها لم تكن قد نفذت بعد النظام بفعالية في ذلك الحين.

باء - الغرض من الالتزام بتقديم بيان للكشف عن الوضع المالي أو تقديم بيان للإعلان عن المصالح

12 - إن الغرض من الالتزام بتقديم بيان للكشف عن الوضع المالي هو تمكين رئيس المنظمة، أو أحد كبار المسؤولين نيابة عنه، من تحديد ما إذا كان موظف ما له ارتباط بإدارة أي أعمال تُدر ربحاً، أو كانت له مصلحة مالية في تلك الأعمال، قد استفاد من هذا الارتباط أو هذه المصلحة المالية بحكم منصبه في الأمم المتحدة.

13 - وتحديد ذلك ليس دائماً أمراً سهلاً. فالمنظمات التي طبقت نظاماً للإعلان عن المصالح من جانب الخبراء الذين يعملون في اللجان التقنية والعلمية تُدرك أنه قد يكون من الصعوبة بمكان تحديد ذلك لأنه أمر من اللازم القيام به مادياً، في ضوء جميع الاعتبارات ذات الصلة.³ وبالتوازي مع الحالات المحتملة لتضارب المصالح الفعلي، قد تكون هناك حالات تضارب ممكن في المصالح أو قد يكون هناك فحسب مجرد تصور نشوء تضارب في المصالح بحيث قد تلزم معالجة مختلف هذه الحالات المتميزة. فعلى سبيل المثال، اعتمدت إحدى المنظمات التي هي بصدد تطبيق التزام بتقديم بيان إعلان عن المصالح - وهي منظمة العمل الدولية - تعميماً يوضح أن:

"من الممكن نشوء تضارب محتمل في المصالح حيثما كانت العلاقة الشخصية للمسؤول أو كان منصبه في كيانات خارجية يمكن أن يعرضاً للخطر أو يُرتأى أنهما يعرضان للخطر موضوعية وحياد المسؤول في أداء واجباته الرسمية لصالح منظمة العمل الدولية (ومن ذلك مثلاً القيام بأدوار أو ممارسة أنشطة أو المشاركة في هيئات أو

³ مع أنه قد تسنى دائماً في لجان الخبراء المشتركة بين منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية التوصل إلى اتفاق في نهاية المطاف بشأن موقف مشترك، ثمة بضع حالات اختلفت فيها تقييمات المنظمين فيما يتعلق بما إذا كانت هناك حالات تضارب محتملة أو متصورة في المصالح.

جماعات تتعامل مع شؤون منظمة العمل الدولية وأنشطتها؛ أو وجود روابط وثيقة مع الدوائر المعنية أو هيئات الرقابة في منظمة العمل الدولية، وما إليها). ويُعتبر أيضاً من الأسباب الرئيسية لتضارب المصالح في الإدارة العامة وجود مصالح مالية أو نقدية للمسؤولين نتيجة لعلاقات أسرية وشخصية، والحصول على هبات وفوائد وضيافة من مصادر خارجية، وكذلك عن طريق مصالح خاصة بأعمال أخرى من قبيل الشراكات والأعمال الأسرية.⁴

14 - وعلى نفس المنوال، تسعى الإجراءات السارية في منظمة الصحة العالمية - التي لم تُرس نظاماً للكشف عن الوضع المالي كما هي الحال في الأمم المتحدة - إلى معالجة النطاق الكامل لحالات تضارب المصالح التي قد تنشأ. وفي حقيقة الأمر قد تكون الممارسة العملية والتجربة هما وحدهما اللتان يمكن أن تُتيحاً تحديد الغرض من العملية تدريجياً.

جيم - قابلية شرط تقديم بيان للكشف عن الوضع المالي أو تقديم بيان للإعلان عن المصالح للانطباق

15 - يوجد تمييز في الأمم المتحدة، وعلى النحو المجسّد في هذه الوثيقة، بين بيان الكشف عن الوضع المالي وبيان الإعلان عن المصالح. فاستناداً إلى الأحكام السارية في الأمم المتحدة، سيكون مطلوباً من الموظفين التاليين تقديم بيان سنوي للكشف عن وضعهم المالي:

- (أ) جميع الموظفين برتبة مد-1 وما فوقها؛
- (ب) جميع الموظفين المسؤولين عن المشتريات، أو الذين تتمثل واجباتهم المهنية الرئيسية في شراء السلع والخدمات من أجل منظمة الأغذية والزراعة؛
- (ج) جميع الموظفين الذين تتعلق واجباتهم المهنية الأساسية باستثمار أصول منظمة الأغذية والزراعة أو أي حسابات تكون المنظمة وصية أو أمينة عليها؛
- (د) الموظفون الآخرون الذين تبرر إمكانية اطلاعهم المباشر على معلومات سرية خاصة بالمشتريات أو الاستثمار تقديم بيان للكشف عن وضعهم المالي.⁵

16 - ومطلوب من رئيس الإدارة أو المكتب المختص أن يحدد، وفقاً للتوجيهات التي قد تُقدّم إليه، الموظفين الذين سيكون مطلوباً منهم تقديم بيانات للكشف عن وضعهم المالي حسب الفقرات (ب) و (ج) و (د).

⁴ تعميم منظمة العمل الدولية رقم 662.

⁵ مطلوب أيضاً من جميع موظفي الأمم المتحدة الذين يعملون في مكتب الأخلاقيات تقديم بيانات للكشف عن وضعهم المالي.

17 - وفي الأمم المتحدة يُطلب من الموظفين الذين تخضع تعييناتهم لشرط "عند الاستخدام فعلاً" أو المعينين بعقود قصيرة الأجل في مواقع محددة أن يملأوا استمارة إعلان مصالح بدلاً من تقديم بيان للكشف عن وضعهم المالي. ويُطرح سؤال بشأن ما إذا كان ينبغي أن يُطلب إلى الاستشاريين في منظمة الأغذية والزراعة تقديم بيان للكشف عن وضعهم المالي. وفي هذا الصدد قد يكون من الجدير بالذكر أن منظمة الأغذية والزراعة تعتمد اعتماداً مستفيضاً على الاستعانة بالاستشاريين الذين يعملون، في بعض الأوقات، في مواقع حساسة. وقد يكون من المناسب النص على شرط مماثل فيما يتعلق بهم. إلا أن تبرير ضرورة تقديم بيان مفصل للكشف عن الوضع المالي قد لا يكون على نفس القدر من الأهمية فيما يتعلق بالموظفين الدائمين. و"إعلان المصالح" مماثل، عموماً، للإعلان المطلوب من الخبراء الذين يعينهم المدير العام بصفة شخصية ويعملون في اللجان وفرقة الخبراء.

18 - ويُقترح فيما يتعلق بحالة استشاريي منظمة الأغذية والزراعة، الذين يعينون في إطار البند 317 من الدليل الإداري للمنظمة، في مناصب محددة، أن يملأوا استمارة إعلان مصالح.

دال - نطاق بيانات الكشف عن الوضع المالي

19 - مطلوب من موظفين محددين في الأمم المتحدة أن يقدموا بياناً للكشف عن الوضع المالي فيما يتعلق بهم وأزواجهم وأولادهم المعالين، إن وُجدوا. ويُعرّف الزوج بأنه "فرد اعترف بوضعه الشخصي بهذه الصفة لأغراض استحقاقات الأمم المتحدة". أما القريب، لأغراض الكشف فيما يتعلق بالأشخاص الذين يعملون في منظمات أخرى في منظومة الأمم المتحدة، فهو "الزوج، أو الأب، أو الأم، أو الابن، أو الابنة، أو الأخ، أو الأخت".

20 - وقد يبدو اشتراط تقديم الموظفين بياناً للكشف عن الوضع المالي ليس فحسب فيما يتعلق بأنفسهم بل أيضاً فيما يتعلق بأزواجهم شرطاً مفرداً، وبخاصة في حالات تسويات الزواج التي يُدير فيها الزوجان ممتلكاتهما كل على حدة. إلا أن الموظفين غير القادرين على الامتثال لشروط الكشف فيما يتعلق بأزواجهم مطلوب منهم أن يقدموا تبريراً مفصلاً إلى مكتب الأخلاقيات. وسينظر مكتب الأخلاقيات فيما إذا كان هذا التبرير معقولاً، مع إيلاء اعتبار للظروف المعينة الخاصة بكل حالة، وقد يُقدم توصيات إلى الموظفين و/أو الأمين العام فيما يتعلق بكل حالة. ويبدو من المقبول قانوناً شرط تقديم الموظفين بياناً للكشف عن الوضع المالي فيما يتعلق أيضاً بأزواجهم عندما يُنظر إلى ذلك الشرط اقتراناً مع هذا النص بعينه.

21 - وفيما يتعلق بالنطاق المضموني لبيان الكشف عن الوضع المالي، سيكون مطلوباً من الموظفين الإبلاغ عما يلي، استناداً إلى الإجراءات المطبقة في الأمم المتحدة:

- (أ) الأصول التي تبلغ قيمتها في السوق 10 000 دولار من دولارات الولايات المتحدة أو أكثر من ذلك لكل أصل منها، أو ما يعادل ذلك بالعملة المحلية بسعر الصرف الساري. وتشمل الأصول على سبيل المثال لا الحصر السندات والأسهم واستثمارات الصناديق المشتركة والعقارات. ولا ينبغي الإبلاغ عن الممتلكات الشخصية، (من قبيل المركبات والزوارق والثروة الحيوانية والأثاث والسجاجيد والمجوهرات والأعمال الفنية) إلا إذا كان محتفظاً بها لأغراض الاستثمار أو لأغراض تجارية؛
- (ب) أي ربح يتجاوز 10 000 دولار من دولارات الولايات المتحدة يتحقق من بيع ممتلكات شخصية محتفظ بها لأغراض الاستثمار أو لأغراض تجارية؛
- (ج) جميع خيارات الأسهم، المسجلة علناً أو الخاصة، بصرف النظر عن قيمتها. وتُعرف خيارات الأسهم بأنها حق أو خيار شراء عدد محدد بسعر لاحق؛
- (د) الدخل المكتسب من مصادر غير منظمة الأغذية والزراعة في فترة الإبلاغ، بما يشمل الدخل المكتسب من استثمارات مدرجة في الفقرة الفرعية (أ)، وأي شكل من أشكال المكافآت المؤجلة من عمل سابق (ولكن مع استبعاد مستحقات المعاشات التقاعدية من الأمم المتحدة التي تُستلم نتيجة لعمل سابق) أو حصص أرباح من شركات عمل سابق، إذا كان مجموع كل هذا الدخل يتجاوز 10 000 دولار من دولارات الولايات المتحدة في فترة الإبلاغ؛
- (هـ) أي شكل من أشكال المكافآت التكميلية، المباشرة أو غير المباشرة، من منظمة الأغذية والزراعة، بما في ذلك توفير إسكان أو توفير إسكان مدعوم، أو أي هبة، أو بدل يومي، أو تسديدات مبالغ، أو مصروفات ترفيه أو سفر، أو صنيع، أو فائدة، أو أجر، أو مساهمة عينية من أي حكومة، أو وكالة حكومية، أو مصدر آخر غير منظمة الأغذية والزراعة، بما يبلغ مجموعه 250 دولاراً من دولارات الولايات المتحدة أو يتجاوز ذلك من مصدر واحد أثناء فترة الإبلاغ، وذلك بخلاف استحقاقات الإعالة في إطار القوانين الوطنية، والسفر، والبدل اليومي للأنشطة الخارجية الموافق عليها وأماكن الإقامة التي تكون المنظمة قد قبلتها فيما يتعلق بموظفيها. ولا يُشترط الإبلاغ عن الهدايا من الأقارب. وهذا لا يمس بأي حال كون النظامين الأساسي والإداري لشؤون الموظفين يحددان عدداً من الإجراءات بشأن تلقي تكريمات شرفية أو هبات أو مكافآت من مصادر حكومية أو غير حكومية.
- (و) الخصوم التي تتجاوزها قيمتها 50 000 دولار من دولارات الولايات المتحدة المستحقة لأي دائن، بما في ذلك الرهن على محل الإقامة الشخصي للموظف و/أو الخاص بقضائه الأجازات، وكذلك الخصوم المستحقة لزوج سابق. وتُستبعد الخصوم المستحقة لوالد أو شقيق أو طفل مُعال.

(ن) المشاركة في أي نشاط آخر، سواء كان ذلك النشاط يخضع أو لا يخضع لموافقة المدير العام بموجب المواد والقواعد المنطبقة من مواد وقواعد النظامين الأساسي والإداري لشؤون الموظفين، يمكن أن يكون له تأثير على موضوعية الموظف أو استقلاليته في أداء واجباته لصالح منظمة الأغذية والزراعة أو يؤثر بغير ذلك على صورة المنظمة أو سمعتها. ومرة أخرى، لا يمس ذلك كون الموظفين ينبغي ألا ينخرطوا، وفقاً للنظام الأساسي لشؤون الموظفين، في أي نشاط يتنافى مع أدائهم لواجباتهم على نحو سليم.

(ح) المصلحة المالية أو المصلحة الأخرى للزوج أو لطفله المعلن في أي كيان قد يكون مطلوباً من الموظف أن يتعامل معه نيابة عن المنظمة، أو أي كيان له مصلحة تجارية في أعمال المنظمة أو له مجال نشاط مشترك مع المنظمة، أو أي شكل من أشكال الارتباط مع كيان من هذا القبيل.

22 - واستناداً أيضاً إلى الإجراءات المعمول بها في الأمم المتحدة، سوف يطلب أيضاً من الموظفين الذين يُشترط عليهم تقديم بيان للكشف عن الوضع المالي الإبلاغ عن اصطلاحهم بدور قيادي أو بدور في مجال وضع السياسات في أي كيان غير منظمة الأغذية والزراعة، بما يشمل العضوية في أي مجلس إدارة أي شركة. ومرة أخرى، ينبغي عدم تأويل هذا الشرط على أنه يحدد من الحظر المفروض على الموظفين فيما يتعلق بالانخراط في أي نشاط يتنافى مع أدائهم لواجباتهم على نحو سليم. وعلاوة على ذلك، مطلوب من الموظفين الإبلاغ عن أي أقارب يعملون في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أو برامجها أو صناديقها.

هاء - نطاق بيانات الإعلان عن المصالح

23 - استناداً إلى الإجراءات السارية في الأمم المتحدة، سيُطلب من الموظفين الذين سيُشترط عليهم تقديم بيانات إعلان عن المصالح الإبلاغ عما يلي:

(أ) أي مصلحة مالية أو مصلحة أخرى في أي كيان يتوقع فيه الموظف أو ينبغي أن يكون من المعقول أن يتوقع أنه قد يُطلب فيه منه أن تكون له تعاملات رسمية نيابة عن المنظمة، أو أي كيان له مصلحة تجارية في أعمال منظمة الأغذية والزراعة أو له مجال نشاط مشترك معها، أو يكون للموظف ارتباط بأي كيان من هذا القبيل، وهذا يسري على الموظفين أنفسهم وأزواجهم وأطفالهم المعالين إن وُجدوا؛

(ب) أي دور قيادي أو دور في مجال وضع السياسات للموظف في أي كيان غير منظمة الأغذية والزراعة، بما في ذلك العضوية في مجلس إدارة أي شركة؛

(ج) ضلوع الموظف حالياً أو في الماضي في أي نشاط آخر، سواء كان هذا النشاط يخضع أو لا يخضع لموافقة المدير العام بموجب المواد والقواعد المنطبقة من مواد وقواعد النظامين الأساسي والإداري لشؤون

الموظفين، يمكن أن يكون له تأثير على موضوعية الموظف واستقلاليته في أداء المهام المحددة التي تعاقبت منظمة الأغذية والزراعة معه على أداؤها أو يمكن أن يؤثر بطريقة أخرى على صورة المنظمة؛

(د) أي أقارب يعملون في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أو برامجها أو صناديقها.

واو - الاستثمارات والسرية وإجراءات التقديم

24 - مطلوب من الموظفين في الأمم المتحدة الذين يُشترط عليهم تقديم بيانات سنوية للكشف عن وضعهم المالي أو تقديم بيانات سنوية للإعلان عن مصالحهم أن يفعلوا ذلك فيما يتعلق بالفترة الممتدة من 1 يناير/كانون الثاني إلى 31 ديسمبر/كانون الأول من السنة السابقة. وتُقدّم جميع البيانات إلى مكتب الأخلاقيات، باستثناء بيانات الموظفين العاملين في ذلك المكتب، التي تُقدّم إلى الأمين العام.

25 - وينبغي لأي شخص يُعرض عليه تعيين على مستوى أو في منصب من شأنه أن يقتضي الكشف عن الوضع المالي تقديم بيان أولي للكشف عن الوضع المالي أو تقديم بيان أولي للإعلان عن المصالح. ويُقدّم البيان إلى مكتب الأخلاقيات ويتعلق بفترة الإثني عشر شهراً السابقة مباشرة. وقد ينجم عن عدم تقديم بيان أولي سحب عرض التعيين.

26 - ومطلوب من الموظفين الذين يقدمون بيانات كشف عن الوضع المالي أن يصدّقوا على أن المعلومات التي يكشفون عنها حقيقية وصحيحة وكاملة على حد علمهم واعتقادهم.

27 - وتُحفظ بيانات الكشف عن الوضع المالي وبيانات الإعلان عن المصالح في مكان مأمون. وهذه البيانات ذات طابع سري ولا يطلع عليها ويستخدمها إلا الأمين العام، أو مكتب الأخلاقيات، أو المسؤولون أو الأشخاص الذين يأذن لهم الأمين العام بذلك تحديداً خطياً. وستُتاح للجنة الشؤون الدستورية والقانونية الاستثمارات التي تُستخدم في تقديم بيانات الكشف عن الوضع المالي وبيانات الإعلان عن المصالح. وستُعتمد إجراءات مماثلة في منظمة الأغذية والزراعة إذا ما تقرر تطبيق هذا النظام.

رابعا - تطبيق الشرط في منظمة الأغذية والزراعة

28 - استفسرت منظمة الأغذية والزراعة، كما هو مبين أعلاه، في سبتمبر/أيلول - أكتوبر/تشرين الأول 2006، استفسارات شتى من مؤسسات أخرى في منظومة الأمم المتحدة بشأن ما إذا كانت تعتزم تطبيق شرط مماثل. وباستثناء البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، لم تكن أي من الوكالات المتخصصة الرئيسية، في ذلك الحين، قد أدخلت لديها برنامجاً مفصلاً مثل برنامج الأمم المتحدة. ولكن كانت بضع مؤسسات في المنظومة قد أدخلت نظاماً مضاهية. وفي جميع الحالات، أثار تحديد المكتب المعهود إليه بمهمة تطبيق النظام، كما أثار جميع المسائل العملية الهامة المرتبطة به،

قدراً كبيراً من النقاش. وفي وضع منظمات انْتَهَج نهج عملي فيما يتعلق بالمسألة. ومن شأن تجربة هذه المنظمات، الموجزة أدناه، أن تُفيد في النظر في أي مقترحات من أجل منظمة الأغذية والزراعة.

ألف - المعلومات الواردة من مؤسسات أخرى في منظومة الأمم المتحدة

29 - أنشأت منظمة الصحة العالمية نظاماً "للإعلان عن المصالح في حالة موظفين محددين" (ليس نظاماً للكشف عن الوضع المالي بالمعنى الحرفي مثلما فعلت الأمم المتحدة). وهذه الإعلانات يتلقاها مكتب الشؤون القانونية ويستعرضها المستشار القانوني والمسؤول القانوني الأول، بالتشاور مع مكتب المدير العام حسب الضرورة. ويتخذ المدير العام القرار النهائي بشأن أي تضارب في المصلحة.⁶ ويبدو إلى حد كبير أن منظمة الصحة العالمية، التي اكتسبت خبرة كبيرة في تطبيق نظام الإعلان عن المصالح في حالة الخبراء الذين يعملون في لجانها العلمية والتقنية، قد طبقت على موظفيها نظاماً صيغ على غرار النظام المطبق فيما يتعلق بالخبراء.

30 - ويحتوي النظام الأساسي لشؤون موظفي المنظمة البحرية الدولية على أحكام عامة بشأن الأنشطة والمصالح الخارجية، تتضمن شرطاً عاماً يقضي بأن "يكشف للأمين العام الموظف الذي تُتاح له فرصة التعامل بصفتها الشخصية أو الرسمية بشأن أي مسألة تتعلق بشركة في قطاع الأعمال تكون فيها للموظف مصلحة مالية عن مقدار تلك المصلحة". إلا أن هذا الشرط لا يبدو أنه يُطبق بطريقة منتظمة. وشعبة الموارد البشرية هي التي تُبلغ بأي تضارب محتمل في المصالح.⁷

31 - وبحلول نوفمبر/تشرين الثاني 2006 أدخلت منظمة العمل الدولية التعميم رقم 662 المؤرخ 26 أبريل/نيسان 2006 المعنون "الأخلاقيات في شغل المنصب". وقد حدد هذا التعميم "وظيفة مكتب أخلاقيات" يُعهد بها إلى نائب المستشار القانوني الذي يُحدّد بالاسم. وينص التعميم على أنه "للمساعدة في الحيلولة دون حدوث تضاربات في المصالح، يتعين على كل مسؤول، بدون المساس بالالتزام بالحصول على تصريح بالاضطلاع بأنشطة خارجية معينة (...)، أن يمتدأ استمارة كشف عن المصالح (انظر المرفق باء) ويقدمها إلى شعبة الموارد البشرية (HRD) عند بدء تعيينه وبانتظام بعد ذلك على فترات يُعلن عنها المكتب. وهذه الاستمارات ستكون سرية ومن ثم ستوضع في الجزء الثاني من الملف الشخصي لكل مسؤول". ويحتوي المرفق باء للتعميم على استمارة بسيطة إلى حد كبير للكشف عن المصالح، وهي أبسط كثيراً من الاستمارة التي تُستخدم في الأمم المتحدة. ويذكر التعميم أيضاً "المسؤولين بأن عليهم عندما يواجهون حالة يمكن أن تفضي إلى تصور وجود تضارب في المصلحة، أن يكشفوا عن تلك المصلحة للمشرف المباشر عليهم وأن يمتنعوا عن أي تورط آخر في تلك الحالة". ولكن في نوفمبر/تشرين الثاني 2007، أُبلغت منظمة الأغذية والزراعة بأن المسألة ما زالت قيد الاستعراض. وعلى وجه الخصوص، كان (أمين الخزانة والمراقب المالي) ينظر في مسألة ما إذا كان ينبغي تطبيق نظام تقديم بيان للكشف عن الوضع المالي، وكان يجري النظر أيضاً في عدد من المسائل ذات الصلة من قبيل

⁶ البلاغ المؤرخ في 1 ديسمبر/كانون الأول 2006.

⁷ البلاغ المؤرخ 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2006.

”مستوى التفصيل الذي يجب أن تتضمنه بيانات الكشف، والرتبة الدنيا للمسؤولين (...). المعنيين، وشمول المسؤولين الذين تقل رتبته عن تلك الرتبة، ولكنهم معروضون على وجه الخصوص لمواجهة تلك الحالة، والحاجة المحتملة إلى تعديل النظام الأساسي لشؤون الموظفين، والوحدة (أو الشركة الخارجية) التي يُفترض أنها مسؤولة عن الحفاظ الآمن والاستعراض“⁸.

32 - وفي الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، كانت المسألة ما زالت قيد المناقشة ولم تكن قد أُخذت حتى ذلك الحين أي قرارات.⁹ وأوضحت أيضاً اليونسكو في ذلك الحين أنها كانت لديها خطط لإدخال النظام، ولكن لم يكن قد أُخذ أي قرار حتى ذلك الحين.¹⁰ وأفادت أيضاً الوكالة الدولية للطاقة الذرية بأن المسألة كانت قيد النظر لديها، ولكن لم يكن قد أُخذ أي قرار حتى ذلك الحين.¹¹ وأفادت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية بأنها أدخلت بياناً للكشف عن الوضع المالي وأدخلت بياناً للإعلان عن المصالح. وهذا النظام، الذي أُدخل بحيث يسري اعتباراً من 23 أغسطس/آب 2006، يستند إلى حد كبير إلى النظام المتبع في الأمم المتحدة. وينطبق بيان الكشف عن الوضع المالي على فئات الموظفين المقابلة للفئات التي ينطبق عليها الشرط في الأمم المتحدة، وتُحال البيانات إلى مكتب الأمين العام. أما بيانات إعلان المصالح فهي مطلوبة من الموظفين الذين يعملون بتعيينات قصيرة المدة أو الأشخاص الذين يعملون بموجب اتفاقات خدمات خاصة ويؤدون وظائف مضاهاة لتلك التي يؤديها الموظفون المطلوب منهم تقديم بيان كشف عن الوضع المالي. وتُحال إعلانات المصالح هذه إلى مكتب الرقابة الداخلية مع قبول العقد¹².

33 - وكانت المنظمة العالمية للملكية الفكرية تدرس المسألة ولكنها لم تكن قد أدخلت حتى ذلك الحين أي قواعد. وكانت لديها مقترحات مؤقتة تدعو إلى إسناد هذا النظام إلى مكتب الشؤون القانونية¹³.

باء - مقترحات لتنفيذ شرط إعلان المصالح في منظمة الأغذية والزراعة

34 - يُقترح أنه ينبغي لمنظمة الأغذية والزراعة، كما هو مذكور، أن تشرع في تعديل نظامها الأساسي لشؤون الموظفين.

35 - ولن يكون بالإمكان في الوقت الراهن تطبيق نظام ”متكامل“ كالنظام المعتمد في الأمم المتحدة، يجمع في آن معاً بين بيانات الكشف عن الوضع المالي وبيانات الكشف عن المصالح. وسوف تدعو الحاجة إلى إنشاء مكتب أخلاقيات،

8 البلاغ المؤرخ 1 نوفمبر/تشرين الثاني 2006.

9 البلاغ المؤرخ 19 أكتوبر/تشرين الأول 2006.

10 البلاغ المؤرخ 22 سبتمبر/أيلول 2006.

11 البلاغ المؤرخ 25 سبتمبر/أيلول 2006.

12 البلاغ المؤرخ 22 سبتمبر/أيلول 2006.

13 البلاغ المؤرخ 22 سبتمبر/أيلول 2006.

كما حدث في الأمم المتحدة، على أن يُعطى الوسائل المناسبة لتلقي عدد كبير من بيانات الكشف عن الأوضاع المالية¹⁴ وإجراء استعراض أولي لها، إلى جانب الاضطلاع بوظائف أخرى أنيطت به. وبسبب الطبيعة المتخصصة للخبرة المطلوبة لتطبيق النظام، سوف تدعو الحاجة، كما في الأمم المتحدة، إلى الاعتماد على خدمات مدقق مالي خارجي مشهود له بالكفاءة. وينبغي ضمان شرط سرية العمليات في النظام ككل، الأمر الذي قد يستدعي تخصيص موظفين لاستعراض الأعداد الكبيرة من الكشوف. وقد لا يكون هناك مبرر للإدخال الفوري لمثل هذا النظام المتطور والمعقد في ضوء كل من الأوضاع الراهنة في المنظمة وعدم حدوث أي حالة تضارب في مصالح أي من المسؤولين في المنظمة منذ عدة سنوات. وفي هذا الإطار، يبدو أنه في ما خلا الأمم المتحدة وعدد قليل من الوكالات المتخصصة¹⁵، لم تعتمد حتى الآن أي من منظمات الأمم المتحدة الشرط "المتكامل" للكشف عن الأوضاع المالية. وبالفعل، واستناداً إلى المعلومات التي تلقتها المنظمة والتي جرى استعراضها أعلاه، أدخلت المنظمات المتخصصة الأكبر حجماً، في الوقت الراهن على الأقل، نظاماً مبسطاً للإعلان عن المصالح. وهذا النظام شبيه بالنظام المطبق في المنظمة بالنسبة إلى الخبراء المعيّنين بصفتهم الشخصية.

36 - وفي ضوء ما تقدم، يُقترح اعتماد نهج عملي لتطبيق النظام بما يتسق والأحكام الموجودة في النظام الإداري لشؤون الموظفين مع إمكانية تنقيحه من جانب المدير العام إذا دعت الحاجة¹⁶. لذا وكخطوة أولى، سوف تباشر المنظمة بتطبيق نظام الإعلان عن المصالح، كما هي الحال في الوكالات المتخصصة المذكورة أعلاه، بالنسبة إلى الموظفين المشار إليهم في القسم الثالث-ألف. وسيكون استحداث النظام تدريجياً من خلال سلسلة إجراءات إدارية، مع مراعاة جميع الظروف ذات الصلة والقيود الحالية، بما فيها القيود على الميزانية. وسوف يُطلب تقديم إعلان المصالح عند أول تعيين وبشكل منتظم من ثم في الفترات الزمنية التي تحددها المنظمة. ومن المقترح بعد بضع سنوات من تطبيق النظام، أن تعيد تقييمه لجنة الشؤون الدستورية والقانونية فتوضح، في ضوء الخبرة المكتسبة في المنظمة وفي منظمات المنظومة أيضاً، ما إذا كان ينبغي استحداث "نظام متكامل" للكشف عن الوضع المالي. وفي الفترة التي تطبق فيها المنظمة نظام الإعلان عن المصالح وريثاً تجري إعادة تقييم لتجربتها، تطلع المنظمة لجنة الشؤون الدستورية والقانونية على أي موضوع ذي طابع قانوني أو مؤسسي قد يسترعي انتباهه.

37 - وتجدر الإشارة إلى أن تطبيق النظام بالنسبة إلى موظفي برنامج الأغذية العالمي مسألة يرجع البت فيها إلى البرنامج بما يتماشى والسلطات المفوضة التي أنيطت بالمدير التنفيذي في مجال إدارة شؤون موظفي البرنامج.

¹⁴ حين كان يجري وضع الصيغة النهائية لهذه الوثيقة (نهاية فبراير/شباط 2007) كان يوجد بالمنظمة 171 موظفاً على الرتبة مد-1 وما فوقها في جميع المواقع، تمول وظائفهم من جميع موارد التمويل. وسيطالب موظفون آخرون بتقديم بيانات الكشف عن أوضاعهم المالية كل سنة. وسيكون بذلك عدد بيانات الكشف عن الأوضاع المالية كبيراً نوعاً ما وسيتجاوز حتماً الـ 200 بيان سنوياً.

¹⁵ انظر الفقرة 32.

¹⁶ يتمتع المدير العام بسلطة تعديل النظام الإداري لشؤون الموظفين وإصدار إجراءات إدارية بموجبه.

خامسا - التدابير المقترحة اتخاذها من جانب اللجنة

38 - إن لجنة الشؤون الدستورية والقانونية مدعوة إلى استعراض هذه الوثيقة وإبداء ما تراه مناسباً من تعليقات وملاحظات عليها.

39 - واللجنة مدعوة على وجه الخصوص إلى :

- (أ) استعراض التعديلات المقترحة للنظام الأساسي لشؤون الموظفين والتوصية بأن يوافق عليها المجلس.
- (ب) تأييد الاقتراح الداعي إلى إتباع المدير العام نهجاً عملياً نحو تنفيذ النظام، بدءاً بتطبيق نظام للإعلان عن المصالح طبقاً للخطوط العريضة للنظام المعمول به في وكالات متخصصة أخرى في منظومة الأمم المتحدة. وستعيد لجنة الشؤون الدستورية والقانونية تقييم الخبرة المكتسبة بعد فترة زمنية معقولة وتوضح ما إذا كان ينبغي استحداث نظام للكشف عن الأوضاع المالية.
- (ج) ملاحظة أنه في الفترة التي ستقوم فيها المنظمة بتطبيق نظام الإعلان عن المصالح، سوف يطلع المدير العام لجنة الشؤون الدستورية والقانونية على أي موضوع قانوني أو مؤسسي الطابع في هذا المجال يستحق انتباهها.