

المبادئ الأساسية لمدونة قواعد السلوك

تقرير من الأمانة

١- طلب الفريق العامل المكون من الدول الأعضاء والمعني بعملية وطرق انتخاب المدير العام لمنظمة الصحة العالمية من الأمانة في تقريره المقدم إلى المجلس التنفيذي، بين جملة أمور،^١ إعداد تقرير للاجتماع التالي للفريق العامل يستند إلى المناقشات التي دارت خلال الاجتماع الثاني، على أن يتناول بمزيد من التفصيل المبادئ الرئيسية لمدونة قواعد السلوك.

الدراسة المتأنية للمبادئ الأساسية لمدونة قواعد السلوك

٢- رأى الفريق العامل في دورته الثانية أن من المفيد إعداد مدونة لقواعد السلوك أو بيان بالمبادئ الأخلاقية لدعم الشفافية وتعزيز السلوك الأخلاقي خلال عملية الترشيح والحملات الانتخابية على وجه الخصوص. كما استعرض العناصر المحتملة لمدونة قواعد السلوك استناداً إلى التقرير الذي قدمته الأمانة،^٢ وطرح عدد من وجهات النظر في هذا الصدد. كما أبدى الفريق العامل تأييده لمبادئ تشمل المساواة في الفرص بين المرشحين والامتناع عن استغلال النفوذ والممارسات غير اللائقة، فضلاً عن التزام المرشحين بالامتناع للمدونة.

٣- واستناداً إلى المناقشات التي دارت في الدورة الثانية التي عقدها الفريق العامل بهدف تسهيل المداولات حول العناصر المحتملة لمدونة قواعد السلوك، درست الأمانة المسائل التي وردت في التقرير السابق دراسة متأنية. كما أضافت فرعاً يتناول سلوك المرشحين الداخليين فيما يتعلق بانتخاب المدير العام لمنظمة الصحة العالمية، حيث أبدى الفريق العامل اهتماماً بالتوسع في هذه المسألة. والفريق العامل مدعو إلى النظر في العناصر الواردة أدناه والتي تتعلق بالتوضيحات التي اشتمل عليها التقرير السابق الذي قدمته الأمانة، والإشارات المرجعية إلى مدونات قواعد السلوك المدرجة في ملحق ذلك التقرير.

(أ) المساواة في الفرص بين المرشحين

رأى الفريق العامل أن مبدأ بدء المرشحين على قدم المساواة وضرورة المساواة بينهم في التعامل خلال العملية الانتخابية، يُعد في غاية الأهمية. ويمكن التوصل إلى ذلك عن طريق المساواة في الفرص المتاحة أمام المرشحين للدعاية لترشيحهم ونقل رسائلهم إلى الدول الأعضاء، فضلاً عن المساواة في إمكانية استخدام المرافق العامة

١ انظر الوثيقة مت ٢٩/١٣٠ تصويب ١.

٢ الوثيقة EB/EDG/WG/2/3.

والحصول على الخدمات والمساعدة، ومثال على ذلك إمكانية استخدام موقع إلكتروني توفره المنظمة للمرشحين الذين ينتمون إلى أقل البلدان نمواً، لنشر المعلومات والمواد الانتخابية الخاصة بهم. كذلك يمكن أن تصدر توصية تنص على أن سفر المرشحين إلى الدول الأعضاء للدعاية لترشيحهم ينبغي أن يتم في نطاق محدود لتجنب النفقات المفرطة التي قد تؤدي إلى عدم التكافؤ بين الدول الأعضاء والمرشحين.^١

(ب) الامتناع عن استغلال النفوذ

تعتمد مدونات قواعد السلوك القائمة على هذا المبدأ لمنع شاغلي المناصب الحاليين أو الموظفين العموميين من استغلال مناصبهم واستخدام الأصول العامة في دعم حملاتهم الانتخابية. ويمكن أن تنص مبادئ توجيهية تنطوي على هذا المبدأ على أن المرشحين الداخليين، بمن فيهم شاغل المنصب الحالي، ينبغي أن يمتنعوا عن استغلال مناصبهم وموارد المنظمة في الدعاية لحملاتهم.^٢ وتنص القواعد التي تحكم عملية الانتخاب لمنصب مدير المكتب الصحي للبلدان الأمريكية صراحة على فكرة الامتناع عن استغلال النفوذ. فوفقاً للأحكام ذات الصلة التي تشملها تلك القواعد، لا يجوز لأي مرشح داخلي استغلال منصبه على نحو مباشر أو غير مباشر في دعم ترشيحه، ولا يجوز له استخدام موارد المنظمة لأغراض الحملة. كذلك لا يجوز لأي مرشح داخلي في سعيه لدعم ترشيحه، الإفصاح عن المعلومات الخاضعة لقيود أو السرية أو غيرها من المعلومات التي يمتازون بالاطلاع عليها لأي شخص، أو استخدام تلك المعلومات لتحقيق مصالحه الشخصية.^٣ ويُتوقع من المدير العام لمنظمة العمل الدولية أن يحظر رسمياً على جميع موظفي منظمة الصحة العالمية، وليس فقط المرشحين منهم للتعيين في منصب المدير العام، استخدام موارد المنظمة لأغراض الحملات الانتخابية أو لدعم أي مرشح في عملية انتخاب المدير العام التالي.^٤ وتشتتر القواعد التي تنطبق على انتخاب مدير المكتب الصحي للبلدان الأمريكية على المرشحين الداخليين لمنصب المدير تقديم استقالاتهم أو الحصول على إجازة من العمل فور إرسال رئيس اللجنة التنفيذية لأسماء المرشحين إلى الدول الأعضاء والدول المشاركة والدول الأعضاء المنتسبة. على أن تستمر فترة الإجازة حتى نهاية الانتخابات أو سحب الترشيح. ولا يجوز للموظف خلال هذه الفترة الزمنية تمثيل المنظمة بأي شكل من الأشكال. على أن هذا الشرط لا ينطبق على المدير العام الموجود في الخدمة. ورغم ذلك فإنه على المدير أن يمثل امتثالاً صارماً لحظر استغلال السلطة وحظر الإفصاح عن المعلومات السرية. ويتضمن الفرع (ل) أدناه أحكاماً أكثر تحديداً بشأن سلوك موظفي منظمة الصحة العالمية فيما يتعلق بانتخاب المدير العام.

(ج) احترام حقوق الأطراف الأخرى في تنظيم حملاتها الانتخابية ونشر أفكارها

لاقي مبدأ احترام حقوق الأطراف الأخرى وخاصة المرشحين والدول الأعضاء التي تدعمهم في خوض حملاتهم وبيت أفكارهم بدون تدخل أو انتقاد غير لائق، تأييداً واسع النطاق. ويمكن تطبيق هذا المبدأ بالنص على أنه لا يجوز لأي دولة عضو أو لأي مرشح في أي وقت من الأوقات تعطيل أو إعاقة أنشطة حملات المرشحين أو الدول الأعضاء الأخرى، وأنه لا يجوز لأي دولة عضو أو لأي مرشح الإدلاء ببيانات شفوية أو خطية أو إجراء تمثيل آخر قد يُعد افتراءً أو تشهيراً^٥ أو نقداً يمس الحياة الشخصية للمرشحين أو لا يتعلق بما يمارسونه من

١ Western Pacific Region: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (document WPR/RC62/9), p. 11.

٢ IDEA, 1999, p. 20; Zambia, 2006, 7(1)(i).

٣ Rules governing the election process for the position of Director of the Pan American Sanitary Bureau, Basic Documents of the Pan American Health Organization, 2007, p. 92.

٤ ILO, Reports of the Officers of the Governing Body (document GB.312/INS/16/3, November 2011), p. 2.

٥ Western Pacific Region: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (document WPR/RC62/9), p. 10 and 11.

نشاط عام^١ أو قائماً على ادعاءات لم يتم التحقق منها.^١ كذلك ينبغي حظر أي شكل من أشكال التهريب^٢ ويجب أن تمتنع كافة الأطراف عن أي حديث يستهدف إثارة الجدل.^٣

(د) الامتثال لقواعد السلوك

يُعد المبدأ الخاص بمسؤولية الدول الأعضاء والمرشحين عن الامتثال لمدونة قواعد السلوك التي التزموا بها ضرورياً من أجل التنفيذ الفعال لهذه القواعد.^٤ وفي حين أن بعض مدونات قواعد السلوك تنص على اضطلاع أطرافها بمسؤولية ضمان مراعاة قواعدها صرامة من قبل ممثليهم ومؤيديهم،^٥ ينص البعض الآخر على التعاون بين الأطراف من أجل إنشاء آليات للامتثال والرصد لضمان الإنفاذ التام للمدونة.^٦ ولكن هناك مدونات أخرى تعزز الامتثال للقواعد بأن تنص على أن الأشخاص الذين يتعهدون بالتقيد بأحكام المدونة بدون أي تحفظات هم فقط المؤهلون للخدمة كمسؤولين منتخبين.^٧ ويمكن النظر في إدراج بيانات مماثلة في مدونة قواعد السلوك الخاصة بانتخاب المدير العام، ويمكن أن تمثل تلك البيانات تذكراً هامة بمسؤولية المرشحين والدول الأعضاء المؤيدة لهم لاحترام وتعزيز نزاهة العملية الانتخابية.

(هـ) التعاون مع القائمين على الانتخابات

تنص مدونات قواعد السلوك الوطنية على تعاون وتواصل المرشحين والأطراف مع الموظفين العموميين المعيّنين من قبل السلطات الحكومية المختصة والمخولة بسلطة ومسؤولية مراقبة حسن سير العملية الانتخابية. وليس هناك وجه للمقارنة بين الأوضاع على المستوى الوطني وتلك التي تتعلق بانتخاب الرئيس التنفيذي لمنظمة دولية، وليس هناك حكومة مركزية تحظى بسلطة تعيين موظفين عموميين قادرين على ممارسة سلطاتهم على الأنشطة الانتخابية. وفيما يتعلق بمنظمة الصحة العالمية، عُهد إلى الأمانة بموجب النظام الداخلي ذي الصلة وقرارات الأجهزة الرئاسية بعدد من الوظائف والمسؤوليات التي تتعلق بانتظام ونزاهة العملية الانتخابية. ولذا يمكن النظر في تضمين مدونة قواعد السلوك أحكاماً تطالب المرشحين والدول الأعضاء المؤيدة لهم بالتعاون بحسن نية مع الأمانة في أدائها لمسؤولياتها، والامتناع عن ممارسة الضغط أو محاولة الحصول من الأمانة على المعلومات التي من شأنها أن تُغلب مصالح أحد المرشحين.

(و) التواصل

كما ذكرت الأمانة في تقريرها السابق فإنه ينبغي على كافة الدول الأعضاء والمرشحين تشجيع وتعزيز التواصل والتعاون خلال عملية الترشيح بأكملها. وينبغي للدول الأعضاء أن تتصرف بحسن نية وأن تضع في اعتبارها

^١ IPU, 1998, p. 67.

^٢ Cambodia, 1993, 3, in: IPU, 1998, Annex 11, p. 122; Liberia, 1997, 3, in: IPU, 1998, Annex 2, p. 87; OSCE, 2003, Part One, 7.2. and 7.4., p. 18; UNTAES, 1997, Part I 7 and 9, in: IPU, 1998, Annex 1, pp. 78 and 79.

^٣ Ghana, 1992, 10, in: IPU, 1998, Annex 12, p. 124.

^٤ Western Pacific Region: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (document WPR/RC62/9), p. 10.

^٥ OSCE, 1996, Article 119, in: IPU, 1998, Annex 5, p. 95; cf. UNTAES, Part I 2, in: IPU, 1998, Annex 1, p. 77.

^٦ Nigeria, 2011, Rule of Law, 5.

^٧ FIFA, 2009, Rule 4.1.

أهدافها المشتركة والتي تتمثل في تعزيز المساواة والانفتاح والشفافية والعدالة خلال عملية الترشيح بأكملها.^١ كما يمكن تطبيق مبدأ تعزيز التواصل الفعال من خلال إنشاء منتدى افتراضي على شبكة الإنترنت ليكون بمثابة آلية للتواصل من أجل مناقشة المسائل التي تحظى باهتمام مشترك أثناء الحملة الانتخابية.^٢

(ز) تنسيق أنشطة الحملة

يُعد التنسيق المسبق بين الأطراف المتنافسة فيما يتعلق بأنشطة الحملة وسيلة لتجنب مصادر التوتر والجدل بين المرشحين. وقد تنشأ مثل هذه المواقف، على سبيل المثال، إذا استخدم مرشحان اثنان نفس الحدث، مثل أحد اجتماعات اللجنة الإقليمية لإجراء أنشطة الحملات التي تخصهما. وفي حالة حدوث تضارب بين أنشطة الحملات ينبغي للمرشحين المعنيين حل المشكلة بطريقة ودية.^٣ ولم يناقش الفريق العامل هذا الموضوع بالتفصيل ولكنه قد يكون ذا صلة بأغراض مدونة قواعد السلوك عموماً.

(ح) الامتناع عن الممارسات غير اللائقة

يستهدف شرط الامتناع عن الممارسات غير اللائقة تجنب أي تأثير لا داعي له على نتائج الانتخاب بما يتجاوز الحالات المحددة التي تنطوي على استغلال النفوذ من جانب أحد المرشحين الداخليين أو شاغل للمنصب، حيث إن هذا الأمر سبق تناوله في الفرع (ب) أعلاه. وعادة ما يُنص على ذلك من خلال توجيه الأطراف إلى مبدأ عدم تقديم المزايا المالية أو غيرها من المزايا إلى الناخبين أو المرشحين كمقابل مباشر لدعمهم لأحد المرشحين، أو اقتراح أحد المرشحين أو عدم اقتراحه، أو سحب ترشيحات الآخرين أو عدم سحبها.^٤ وقد تتضمن الممارسات غير اللائقة أيضاً الوعد بتقديم المكافآت أو المزايا، مثل الوعد بتعيين بعض الأشخاص في الوظائف أو منحهم العطايا أو المنح، أو الوعد بتنفيذ مشاريع أو أنشطة محددة في بلدان معينة كمقابل مباشر للالتزام بالتصويت لمرشح معين.^٥ كما يمكن تطبيق هذا المبدأ من خلال الإرشادات التي تحث على عدم قبول التعليمات من أي شخص أو كيان إذا كان من شأنها أن تقوض، أو يبدو أنها تقوض نزاهة العملية الانتخابية.^٦

(ط) التمويل

إن مبدأ الإفصاح عن تفاصيل تمويل الحملات الانتخابية يمكن أن يسهم في ضمان شفافية وعدالة العملية الانتخابية. ولم يدرس الفريق العامل هذا الجانب على نحو شامل، ولكنه قد يلعب دوراً هاماً في تحسين شفافية العملية الانتخابية. وعندما يتم تناول هذه المسألة في المدونات القائمة، تتعلق الإجراءات المطلوبة عادة بالإفصاح

١ See also Western Pacific Region: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (document WPR/RC62/9), p. 10.

٢ cf. IDEA, 1999, p. 21.

٣ Nigeria, 2011, Campaign issues, 7; United Republic of Tanzania, 2010, 2.1(o).

٤ IDEA, 1999, p. 20; Kyrgyzstan, 2010, pp. 5 and 6; Western Pacific Region: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (document WPR/RC62/9), p. 11; in a similar sense the submission from Colombia, document EB/EDG/WG/2/6, p. 3; ILO, Reports of the Officers of the Governing Body (document GB.312/INS/16/3, November 2011), p. 2.

٥ cf. Panama, 1993, in: IPU, 1998, Annex 10, p. 121.

٦ Western Pacific Region: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (document WPR/RC62/9), p. 11.

عن دخول المرشحين وما لديهم من أصول، فضلاً عن حسابات الحملات الخاصة بهم.^١ ولإيضفاء المزيد من الفعالية على المبدأ، يمكن النظر في نشر المعلومات عن المساهمات المُتلقاة ومصدرها، فضلاً عن نفقات الحملات.^٢ كما تضع بعض مدونات قواعد السلوك حداً أقصى للتكاليف الإجمالية للحملة.^٣

(ي) قبول نتيجة عملية الانتخاب النزيهة

يضمن مبدأ قبول أطراف مدونة قواعد السلوك لنتائج الانتخابات التي تُجرى وفقاً لهذه المدونة وللقواعد المنطبقة، أن شرعية نتائج الانتخاب لن تكون موضع شك وأنها ستُعد نهائية ويمكن الوثوق فيها.

(ك) إمكانية إنفاذ مدونة قواعد السلوك

من أجل تعزيز فعالية مدونة قواعد السلوك وزيادة امتثال الأطراف لها، اعتُمدت طرق مختلفة لدعم المدونات. ويتمثل أحد أساليب التشجيع على الامتثال لقواعد السلوك، مع تجنب إنشاء آلية مؤسسية لهذا الغرض، في حث أطراف المدونة على تشجيع بعضهما البعض والمشاركين في العملية الانتخابية على الامتثال لقواعد السلوك والتي عن الإخلال بها.^٤ وينص عدد من المدونات على إنشاء جهاز رسمي للنظر في الانتهاكات المزعومة لقواعد السلوك. وعادة ما يختص مثل هذا الجهاز بتلقي شكاوى أطراف المدونة بشأن انتهاكها. ويجري بعد ذلك تحقيقاً للبت في مدى كفاية الأدلة على انتهاك قواعد السلوك. ونتيجة لذلك قد يصدر الجهاز الملاحظات و/ أو الإنذارات أو التوصيات للعضو أو المرشح المعني.^٥ وقد يقوم هذا الجهاز، بموجب بعض المدونات، بفرض الجزاءات المناسبة، مثل الغرامات أو استبعاد مرشح ما من الحملة.^٦ وعادة ما تنص الأحكام على عدم إساءة استخدام أطراف المدونة وغيرهم من الأشخاص لإجراءات الشكوى.^٧ وتُعد العملية التي وضعها الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر مثلاً على آلية المساءلة على المستوى الدولي. وتشمل هذه العملية نظاماً ذا ثلاث مراحل يمكن أن يُسفر في النهاية عن استبعاد المرشحين في حالة موافقة مجلس الإدارة.

(ل) المرشحون الداخليون

يمكن أن تنص مدونة قواعد السلوك أيضاً على القواعد المنطبقة والإرشادات التي يتعين أن يلتزم بها موظفو منظمة الصحة العالمية.^٨ فموظفو المنظمة بمن فيهم المدير العام الحالي المقترحون لشغل منصب المدير العام، يخضعون للالتزامات التي ينص عليها النظام الأساسي لموظفي المنظمة ولائحة موظفي المنظمة. وقد صدرت

^١ cf. IPU, 1998, p. 65; OSCE, 2003, Part One, 7.8, p. 19.

^٢ Submission from Colombia, document EB/EDG/WG/2/6, p. 3.

^٣ Submission from Colombia, document EB/EDG/WG/2/6, p. 2.

^٤ IDEA, 3(1), p. 15; IPU, 1.2, p. 64; Kyrgyzstan, 2010, p. 3; Nigeria, 2011, Rule of Law, 5.

^٥ IOC, 2009, G 1 and 2, p.93.

^٦ Nigeria, 2011, Implementation, monitoring and enforcement, 1.e)(ii); OSCE, 1996, Article 123, in: IPU, 1998, Annex 5, p. 96; United Republic of Tanzania, 2010, 5.5(g).

^٧ IPU, 1998, p. 71.

^٨ For the following see, for the nomination of the Regional Director, Western Pacific Region: Nomination of the Regional Director: Code of Conduct (document WPR/RC62/9), p. 13.

إرشادات للموظفين بشأن كيفية الامتثال للالتزامات التي ينص عليها النظام الأساسي لموظفي المنظمة ولائحة موظفي المنظمة أثناء الانتخابات الأربعة الأخيرة على الأقل. وتتطوي الالتزامات المستقاة من النظام الأساسي لموظفي المنظمة ولائحة موظفي المنظمة على التزام موظفي المنظمة المقترحين لشغل منصب المدير العام بأعلى معايير السلوك الأخلاقي واجتهادهم في تجنب أي وضع غير لائق. وينبغي لموظفي المنظمة الفصل التام بين وظائفهم في المنظمة وبين ترشيحهم لتجنب حدوث التداخل أو ما قد يبدو على أنه تداخل، بين أنشطة الحملات وبين عملهم في المنظمة. كما ينبغي أن يتجنبوا أي شبهة لوجود تضارب في المصالح. ويخضع موظفو المنظمة لسلطة المدير العام، وفقاً للوائح والقواعد المنطبقة، في حالة الانتهاك المزعوم لواجباتهم فيما يتعلق بأنشطة الحملات. وقد ينظر المدير العام في تطبيق المادة ٦٥٠ من لائحة الموظفين والتي تتعلق بمنح إجازة خاصة للموظفين المقترحين لمنصب المدير العام. وقد يُشكل عدم الالتزام بتلك القواعد سوء سلوك جسيماً ويؤدي إلى اتخاذ إجراء تأديبي.^١

الخاتمة

٤- قد يرغب الفريق العامل في أن يضع في الحسبان الدراسة المتأنيبة الواردة أعلاه لمدونات قواعد السلوك في مناقشته التالية الخاصة بإمكانية وضع مدونة قواعد سلوك فيما يتعلق بترشيح وتعيين المدير العام.

= = =

^١ Rules governing the election process for the position of Director of the Pan American Sanitary Bureau, Basic Documents of the Pan American Health Organization, 2007, pp. 92 and 93.