



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

المجلس

الدورة السادسة والأربعون بعد المائة

روما، 22-26 أبريل/نيسان 2013

وظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2011/7)

1- يُعرض تقرير وحدة التفتيش المشتركة هذا مشفوعاً بتعليقات مقتضبة للمدير العام وتعليقات مشتركة أكثر تفصيلاً من مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق في منظومة الأمم المتحدة (A/67/140/Add.1).

تعليقات المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة

2- تصادق الفاو تقرير وحدة التفتيش المشتركة "وظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2011/7)، فضلاً عن تعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين المتصلة به.

3- في ما يتعلّق بالتحقيقات في قضايا التحرش، تشير الفاو إلى أنّ النظام المعمول به حالياً في المنظمة يستند إلى ممارسة شائعة الاستخدام في المراحل الأولى من قيام منظومة الأمم المتحدة ولا تزال متبعة في عدد من المنظمات، بما في ذلك أمانة الأمم المتحدة بالنسبة إلى بعض الفئات. ولقد تمّ بذل جهود جبارة لتحسين طريقة عمل فرق التحقيق ومجرباته. وعليه، ترى الفاو أنه لا يوجد أي سبب موجب في هذه المرحلة يستدعي تغيير النظام القائم.

4- وتلاحظ الفاو أنّ هذا يتماشى تماماً مع التوصيات 2 و3 و4 و5 طبقاً للسياسات والإجراءات ذات الصلة الخاصة بالموارد البشرية وميثاق مكتب المفتش العام وللخطوط التوجيهية للتحقيقات الإدارية الداخلية.

طُبِعَ عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

5- وفي ما يتعلق بالتوصية 6، ينظر المدير العام في مدى كفاية الموارد والموظفين في وظيفة التحقيق في ضوء مشورة المفتش العام ولجنة المراجعة في الفاو. وتُعرض الاقتراحات المتعلقة بالميزانية وبالوظائف والتعديلات فيها على الأعضاء للنظر فيها من خلال برنامج العمل والميزانية لفترة السنتين.

6- وتؤيد الفاو التوصية 7 التي تقضي بتعيين جهة اتصال مركزية تتولى مراقبة تنفيذ جميع تقارير التحقيق ومتابعتها وهي تشاطر مجلس الرؤساء التنفيذيين قلقه إزاء التوصية 8 التي تعتبر أن إنشاء وحدة تفتيش وحيدة وموحدة لمنظومة الأمم المتحدة لن يكون عملية فعالة ولا كفؤة.

7- وبالنسبة إلى التوصية 1، تشير الفاو إلى أن مجلس الرؤساء التنفيذيين لم يتخذ موقفاً نهائياً بخصوص هذه التوصية وهي تبدي مجموعة من المخاوف من بينها مخاوف متعلقة بالشق المالي. وسوف تطلب الدول الأعضاء بهذا الصدد براهين مستندة إلى الواقع لتبرير أي تغيير قد ينطوي على زيادات في الموارد اللازمة لتنفيذ التوصية 1.

Distr.: General
29 August 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون

البند ١٣٦ من جدول الأعمال المؤقت*

وحدة التفتيش المشتركة

وظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام أن يجيل إلى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "وظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2011/7).

موجز

استعرضت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها المعنون "وظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة" التقدم المحرز على مدى العقد الماضي في تعزيز وظيفة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وقد خلُصت الوحدة إلى أن كيانات الرقابة الداخلية لا تزال، كعهدتها في الماضي، غير مستقلة عملياً عن رؤسائها التنفيذيين، نظراً لعدم تمتع هؤلاء الرؤساء بجرية تقرير احتياجاتهم الخاصة من الميزانية، وعدم تمكنهم من التحكم تماماً بمواردهم البشرية. وخلصت الوحدة أيضاً إلى أن مسؤولية التحقيق مجزأة في عدد من المؤسسات، وأنه نتيجة لذلك، تُسند بعض التحقيقات إلى محققين غير مهنيين.

*.A/67/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

180912 170912 12-47487 (A)



وتعرض هذه المذكرة آراء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن التوصيات الواردة في التقرير. وترد هذه الآراء بشكل موحد استناداً إلى الإسهامات التي قدمتها المؤسسات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، التي رحبت بالتقرير وأيدت بعض استنتاجاته الرامية إلى تعزيز وظيفة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

أولاً - مقدمة

١ - قدمت وحدة التفتيش المشتركة تقريرها المعنون "وظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة" استطرادا للتقارير السابقة التي أعدتها بشأن الرقابة من أجل تحديد التقدم المحرز على مدى العقد الماضي في تعزيز وظيفة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وخلصت الوحدة إلى أن كيانات الرقابة الداخلية لا تزال، كعهدتها في الماضي، غير مستقلة عملياً عن رؤسائها التنفيذيين، نظراً لعدم تمتع هؤلاء الرؤساء بحرية تقرير احتياجاتهم الخاصة من الميزانية، وعدم تمكنهم من التحكم تماماً بمواردهم البشرية. وخلصت الوحدة أيضاً إلى أن مسؤولية التحقيق مجزأة في عدد من المؤسسات، وأنه نتيجة لذلك، تُسند بعض التحقيقات إلى محققين غير مهنيين.

٢ - وقدمت الوحدة توصيات تهدف إلى تعزيز الاتساق والمواءمة على نطاق المنظومة، ودعت، في جملة أمور، إلى ضم جميع التحقيقات في دائرة الرقابة الداخلية لكل مؤسسة، وإضفاء الطابع المهني على وظيفة التحقيق باستقدام الموظفين المؤهلين وإعفائهم من نظامي التنقل والتناوب داخل المؤسسة نفسها، وتحقيق المركزية في متابعة نتائج التحقيقات، وإجراء استعراض دوري لمدى كفاية الموارد والموظفين في وظيفة التحقيق، علاوة على إضفاء الطابع المؤسسي على التعاون بين هيئات الرقابة وتبادلها لأفضل الممارسات في مجال التحقيق. ودعت الوحدة أيضاً الأمين العام إلى أن يُنشىء، تحت رعاية مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، فرقة عمل مشتركة بين الوكالات بغية وضع الخيارات اللازمة لإنشاء وحدة تحقيقات موحدة ووحيدة لمنظومة الأمم المتحدة بحلول نهاية عام ٢٠١٣، لتتولى فيها الهيئات التشريعية المعنية. ومن شأن هذا التوحيد إفادة الوكالات الصغيرة التي لا توجد لديها القدرات اللازمة لإجراء تحقيقات، ومواءمة ممارسات الأعمال، وإنتاج معايير وإجراءات مشتركة لإجراء التحقيقات، وإيجاد حل لمسائل الاستقلالية، وتعيين المحققين المهنيين دون غيرهم، وإتاحة الفرص لترقية الموظفين، ومعالجة مسائل التجزؤ.

ثانياً - تعليقات عامة

٣ - ترحب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بالتقرير. وتعتزف بأن الاستنتاجات الواردة فيه ستساهم في تعزيز فعالية منظومة الأمم المتحدة وبأن التوصيات المضمنة فيه تهدف إلى كفالة استقلال وظيفة التحقيق في مختلف المؤسسات. لكنها تلاحظ أن بعض التوصيات لا تنطبق على الوكالات الصغيرة التي لا توجد فيها وحدات تحقيق منفصلة. وتلاحظ أيضاً أن هناك حاجة إلى المزيد من التوضيح في بعض المجالات التي يغطيها التقرير، من قبيل تلك

التي تتناولها الفقرتان ١٨ و ١٩، حيث يشار إلى أن المسائل المتصلة بشؤون الموظفين من قبيل الأداء، لا ينبغي رفعها إلى مستوى التحقيق الرسمي.

ثالثاً - تعليقات محددة على التوصيات

التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين الذين لم يفعلوا ذلك بعد أن يصدرُوا تعليمات بإدماج جميع التحقيقات في كيان الرقابة الداخلية لكل منظمة. وينبغي توفير الموارد (البشرية والمالية) المطلوبة للاضطلاع بفعالية بوظيفة التحقيق على أساس توصيات لجان مراجعة الحسابات/الرقابة في المنظمة.

٤ - في حين ترحب بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بهذه التوصية، تلاحظ هيئة الرقابة الداخلية للأمانة العامة للأمم المتحدة أن وحدة التفتيش المشتركة لم تأخذ بعين الاعتبار التبعات اللوجستية والمالية المترتبة على منحها السلطة التنفيذية فيما يتعلق بوظيفة التحقيق. وتنفيذ هذه التوصية سيتطلب قدراً كبيراً من الموارد للاستعاضة عن القدرة الموقعية المتوافرة حالياً في الأمم المتحدة للاضطلاع بالتحقيقات المصنفة ضمن الفئة الثانية والمستوى الأدنى من الفئة الأولى. وبالإضافة إلى ذلك، تؤكد هيئة الرقابة الداخلية للأمانة العامة للأمم المتحدة الأهمية الحيوية التي تكتسبها التوصية ٧ بالنظر إلى أن الدول الأعضاء ستحتاج إلى تقديم أدلة مستقاة من واقع التجربة لتبرير أي تغيير يؤدي إلى زيادات في الموارد أو إلى إعادة تخصيصها لدعم أي قرار بشأن تنفيذ التوصية ١.

٥ - وبالإضافة إلى التبعات المالية، ثمة مخاطر إضافية مرتبطة بتنفيذ التوصية ١. ففي حالة الأمانة العامة للأمم المتحدة على سبيل المثال، إذا تولت هيئة الرقابة المسؤولية الكاملة عن التحقيقات، فإنه سيتعين اتخاذ تدابير بديلة لكفالة استمرار مساءلة الإدارة عن التدابير الوقائية الاستباقية من قبيل التدريب والتوعية، وإتاحة مجتمعات أكثر أمناً و/أو إنفاذ المباني المحظورة وإجراءات حظر التجول. وعلاوة على ذلك، تلاحظ الوكالات أن الوحدة لا تقر بأن الدول الأعضاء قد اتخذت القرار بشأن تصنيف ادعاءات الفئة الأولى والفئة الثانية، وبشأن منح مكتب خدمات الرقابة الداخلية سلطة إحالة الادعاءات المصنفة ضمن المستوى الأدنى من الفئة الأولى إلى مديري البرامج (انظر ST/SGB/273).

٦ - وعلى الرغم من هذه الشواغل، تشير هيئة الرقابة الداخلية للأمانة العامة للأمم المتحدة إلى إمكانية تنفيذ التوصية ١ في جزئها المتعلق بالتحقيق في السلوك المحظور في أماكن العمل. وقد استندت التوصية في هذا الصدد إلى المعلومات الواردة من الموظفين ووحدات

التحقيق والإدارة. وتوافق هيئة الرقابة الداخلية للأمانة العامة للأمم المتحدة على أن المنظمة تجازف في حال إسناد مهمة التحقيق في هذه المسائل إلى غير المهنيين. أما المسائل الإدارية التي لا تخضع للتحقيق، فينبغي أن تظل في نطاق مسؤولية الإدارة. ولا ينبغي استخدام التحقيقات لإعفاء الإدارة من مسؤولية تدبير المسائل المتعلقة بمكان العمل.

٧ - ومع ذلك، تعرب هيئة الرقابة الداخلية للأمانة العامة للأمم المتحدة عن دعمها القوي للتوصية التي تدعو الوكالات إلى توحيد جميع التحقيقات في كيانات الرقابة الداخلية، لأن ذلك من شأنه أن يحقق قدرا أكبر من المهنية في عمليات التحقيق. وفي هذا الصدد، تلاحظ أنه، بصرف النظر عن فئة القضايا المطروحة، فإنها ستؤول جميعها في نهاية المطاف، إذا مُضي بها بعيدا، إلى نفس نظام العدالة المهني، الذي يتطلب مستوى مماثلا من الكفاءة المهنية في إجراء التحقيقات.

٨ - وبناء على ما تقدم، تلاحظ هيئة الرقابة الداخلية للأمانة العامة للأمم المتحدة أن مكتب أمين المظالم قد أبلغ الجمعية العامة في تقرير الأمين العام عن أنشطة مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة (A/64/314). بما يلي:

أعرب موظفو الأمانة العامة والصناديق والبرامج عن القلق إزاء عمليات التحقيق المتعلقة بادعاءات المضايقة وإساءة استعمال السلطة وغيرها من أشكال سوء السلوك. وجرى الحديث عن إجراء تحقيقات دون مراعاة الأصول القانونية أحيانا. ويبدو أيضا أن التحقيقات لا تجريها دائما هيئة التحقيق المناسبة أو الأشخاص المتمكنون من اللغة.

٩ - وقد سلطت المحاكم الضوء على هذه المسألة.

التوصية ٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يكفلوا اختيار موظفي التحقيق بما يتفق والنظامين الأساسي والإداري للموظفين، بالاستناد إلى الجدارة وإلى مؤهلات الخقق المهنية وخبرته بوصفها معايير الاختيار الرئيسية. وينبغي اختيار هؤلاء الموظفين على نحو مستقل عن الإدارة وعن التأثير الإداري، بما يضمن الإنصاف والشفافية وزيادة الفعالية والاستقلالية لوظيفة التحقيق.

١٠ - ترحب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بهذه التوصية. وتلاحظ أنه ينبغي اختيار الموظفين على نحو مستقل عن الإدارة وعن التأثير الإداري ووفقا للقواعد والأنظمة ذات الصلة. بيد أن بعض المؤسسات تتمسك بضرورة اتخاذ الجدارة والمؤهلات والخبرة معايير، دون غيرها، لاختيار موظفي التحقيق.

١١ - وتلاحظ المؤسسات أن وحدة التفتيش المشتركة تلمح على ما يبدو في النص الذي سبق التوصية إلى أنه في سياق الاستقلالية التنفيذية لهيئات الرقابة، ينبغي أن يخوّل كل مدير مسؤول عن الرقابة "كامل الصلاحيات اللازمة لاختيار وتعيين موظفيه". وفي حين ينبغي الحرص على الاستقلالية التنفيذية لكي يتسنى لهيئات الرقابة إنجاز المهام الموكولة إليها، فإن هذه الاستقلالية تقتصر فقط على مهام الرقابة الداخلية، وينبغي ألا تعوق الالتزامات والسلطة التي تفوضها الدول الأعضاء إلى الرئيس التنفيذي للوكالة.

١٢ - وفي حالة الأمانة العامة للأمم المتحدة، كُلف مكتب إدارة الموارد البشرية بمسؤولية كفالة تطبيق الأنظمة والقواعد والمنشورات الواجبة التطبيق على نحو متسق في جميع أنحاء الأمانة العامة. وبالتالي، فإنه يشرف على عمليات التوظيف والاختيار والتعيين في جميع إدارات ومكاتب الأمانة العامة للأمم المتحدة، بما في ذلك مكتب خدمات الرقابة الداخلية، بما يكفل تطبيق الأنظمة والقواعد والمنشورات ذات الصلة تطبيقا صحيحا ومتسقا. ومع ذلك، يسوغ لو كيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية أن يعيّن موظفين تصل رتبهم إلى مد - ١، على أن تقتصر تعييناتهم على العمل في مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

التوصية ٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يوقفوا العمل بتنقل المحققين داخل المنظمة نفسها، وأن يشجعوا انتداب و/أو إعاره موظفي التحقيق إلى دوائر التحقيق بمؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

١٣ - ليس لدى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أي اعتراض على هذه التوصية، وإن كان سيتعين تنفيذها بما يتماشى ونظام اختيار الموظفين ذي الصلة. ولتيسير هذه التنقلات، تجدر الإشارة إلى أن مجلس الرؤساء التنفيذيين قد اعتمد الاتفاق المشترك بين المنظمات لنقل الموظفين أو انتدابهم أو إعارتهم فيما بين المنظمات التي تطبق نظام الأمم المتحدة الموحد للمرتبات والبدلات. وتجدر الإشارة أيضا إلى ضرورة مراعاة رغبات الموظفين في هذا الصدد، دون الإحلال في الوقت ذاته بالسلطة التقديرية المخولة للإدارة من أجل رفض انتدابات أو إعارات أو من أجل نقل الموظفين لتلبية احتياجات تشغيلية بناء على الأنشطة المقررة. فعلى سبيل المثال، لا يزال تنقل المحققين التابعين لمكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى

مكاتب أخرى داخل الأمم المتحدة يتم بشكل طوعي، على أساس تقديم الطلب والتعيين وتحديد الاستحقاقات (بعد اختيار المرشح). وفي حين أن فرض تناوب المحققين إلى وظائف لا صلة لها بالتحقيق إجراء غير الواقعي بالنظر إلى المهارات المتخصصة التي ينبغي توافرها لدى المحققين، فإن المؤسسات لا تؤيد منع موظفي التحقيق من طلب شغل أو الانتقال إلى وظائف يستوفون المؤهلات المطلوبة لها داخل المؤسسة ذاتها، لأن قيامهم بذلك لا يمس باستقلالية وظيفة التحقيق.

التوصية ٤

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تفعل ذلك بعد أن توعد إلى رؤساءها التنفيذيين كفالة تمتع كيانات الرقابة الداخلية أو وحدات التحقيق بصلاحيات بدء التحقيقات دون موافقة مسبقة من الرئيس التنفيذي.

١٤ - تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بما باعتبارها تهدف إلى تعزيز الاستقلالية التنفيذية لوظيفة التحقيق.

التوصية ٥

ينبغي لمؤتمر المحققين الدوليين أن ينشئ فريقاً فرعياً لمنظومة الأمم المتحدة، مماثلاً لمنتدى المراجعة الداخلية للحسابات بالأمم المتحدة.

١٥ - تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بها، وهي مبادرة أطلقت خلال الاجتماع الأخير لمؤتمر المحققين الدوليين من أجل تيسير وضع النقاط المرجعية وتعميم أفضل الممارسات وتعزيز التنسيق والاتساق والتعاون فيما يتعلق بالتحقيقات.

التوصية ٦

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تستعرض مدى كفاية الموارد ومدى ملاءمة ملاك الموظفين لوظيفة التحقيق استناداً إلى توصيات لجان المراجعة/الرقابة إما على أساس سنوي أو كل سنتين تبعاً لدورة ميزانية هذه المنظمات.

١٦ - تلاحظ مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن الهيئات التشريعية لبعض المؤسسات تقوم فعلاً باستعراض مدى كفاية الموارد والموظفين لوظيفة التحقيق. ففي داخل الأمانة العامة للأمم المتحدة على سبيل المثال، تراعي اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية المشورة المقدمة من اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة في مداولاتها بشأن مشاريع ميزانية مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وتلاحظ المؤسسات أيضاً، أنها، وإن كانت ترحب بهذه التوصية،

ترى أن رؤساءها التنفيذيين هم من ينبغي لهم، من خلال التفويض المناسب للمنظم الإدارية، استعراض مدى كفاية الموارد والملاك الوظيفي لوظيفة التحقيق على أساس أمور منها توصية اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة.

التوصية ٧

ينبغي أن يعين الرؤساء التنفيذيون منسقاً مركزياً لرصد تنفيذ جميع تقارير التحقيق ولتابعاتها داخل منظماتهم.

١٧ - تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هذه التوصية وترحب بها.

التوصية ٨

ينبغي أن يقوم الأمين العام، تحت رعاية مجلس الرؤساء التنفيذيين، بإنشاء فرقة عمل مشتركة بين الوكالات تعدّ خيارات لإنشاء وحدة تحقيق موحدة ووحيدة لمنظومة الأمم المتحدة بحلول نهاية كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ لعرضها على الهيئات التشريعية.

١٨ - في حين ترحب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بهذه التوصية من حيث المبدأ، فإنها تلاحظ أن استحداث وحدة تحقيق موحدة ووحيدة لمنظومة الأمم المتحدة سيتطلب إعادة النظر في ولايات جميع وحدات التحقيق القائمة في جميع المؤسسات المعنية. وبالإضافة إلى ذلك، سيتعين الحصول على موافقة المؤسسات التي لا توجد فيها وحدات التحقيق على الخضوع لولاية وحدة تحقيق موحدة ووحيدة لمنظومة الأمم المتحدة. وبالتالي، سيكون من الضروري التماس موافقة مجلس إدارة كل مؤسسة والحصول عليها قبل اتخاذ أي إجراء لإنشاء فرقة العمل المقترحة المشتركة بين الوكالات.

١٩ - وفي حالة عدم صدور إشارة واضحة من مجالس الإدارة تفيد التكليف بإنشاء وحدة تحقيق ووحيدة وموحدة لمنظومة الأمم المتحدة، فإن الوكالات تشكك في جدوى إنشاء فرقة عمل مشتركة بين الوكالات لتناول المسائل المعقدة المرتبطة بهذه التوصية (من قبيل خطوط الإبلاغ/المساءلة والتوظيف والمواقع والميزانيات). وعلاوة على ذلك، تلاحظ الوكالات الصعوبة البالغة في تحقيق هذا الهدف، وبخاصة بحلول عام ٢٠١٣، نظراً للاختلافات الموجودة في الأنظمة الأساسية للموظفين والأطر القانونية والمبادئ التوجيهية والقواعد والأنظمة المالية لكل منظمة، بالإضافة إلى أن التحقيقات ستتطلب فهماً وإماماً شاملين بشأن عمليات كل مؤسسة، وبعض هذه العمليات غاية في التخصص.

٢٠ - وتشير الوكالات كذلك إلى أنه في حال وافقت جميع مجالس الإدارة المعنية على التوصية، فإنه يمكن تكليف مجلس الرؤساء التنفيذيين بالمضي قدما في إنشاء فرقة العمل المقترحة، بما في ذلك منحه الدعم المطلوب. وبالتالي، تلاحظ المنظمات أن وظيفة تحقيق مركزية موحدة ستواجه تحديات في الاستجابة، بشكل مرض، للمتطلبات الفريدة لمختلف الوكالات والصناديق والبرامج. وبما أن أي وظيفة تحقيق مركزية ستفتقر إلى المعارف المتخصصة اللازمة بشأن مختلف الأنظمة والقواعد والإجراءات، فإن السعي لتنفيذ هذه التوصية لن يصبّ في اتجاه توخي الكفاءة والفعالية.

Distr.: General
13 July 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون
البند ١٣٦ من القائمة المؤقتة*
وحدة التفتيش المشتركة

وظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "وظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2011/7).

* A/67/50



الرجاء إعادة استعمال الورق



وظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

م. ديورا وايتز

م. منير زهران

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١١

وظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة

JIU/REP/2011/7

يأتي هذا الاستعراض كمتابعة لتقريرين سابقين من تقارير وحدة التفتيش المشتركة عن الرقابة، هما "تعزيز مهمة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة"، و "نغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة". ويتمثل الهدف من هذا الاستعراض في تقديم توصيات تفضي إلى الاتساق والمواءمة على نطاق المنظومة فيما بين آليات الرقابة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في أثناء اضطلاعها بمسؤولياتها المتصلة بالتحقيق.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

أُحرز تقدم كبير في تعزيز وظيفة التحقيق في منظمات الأمم المتحدة خلال العقد الماضي. غير أن ثمة مشاكل لا تزال قائمة على الرغم مما تحقّق من تقدم إجمالي.

وقد خلص المفتشان إلى أن المسؤولية عن التحقيقات لا تزال مجزأة في عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ونتيجة لذلك، يتولى إجراء التحقيقات محققون غير مهنيين و/أو كيانات غير مهنية. ومن بين أخطر الآثار المترتبة على تجزؤ هذه الوظيفة أن الأفراد القائمين على إجراء التحقيق ليسوا مستقلين وإنما يشكلون جزءاً من الإدارة، وأن تطبيق معايير التحقيق غير متكافئ داخل المنظمة.

ولا تزال هناك مشاكل أيضاً في استقلال كيانات الرقابة الداخلية في أثناء اضطلاعها بوظيفة التحقيق:

- ليس أي كيان رقابي حراً في البت في احتياجاته من الميزانية؛ ولا تزال الميزانية تخضع لفحص المديرين الفنيين ومراقبتهم، والرئيس التنفيذي في نهاية المطاف؛
- لا يتمتع رؤساء كيانات الرقابة الداخلية بالاستقلالية التنفيذية الكاملة، حيث إنهم لا يباشرون مسؤولية إدارية كاملة ولا يتحكمون بالكامل في مواردهم البشرية؛
- من المحتمل أن يتأثر المحققون، بسبب المسائل المتعلقة بتنقل الموظفين، تأثيراً سلبياً بل وأن يجري التلاعب بهم في أثناء أدائهم لواجباتهم على أيدي أفراد قد يصبحون رؤساءهم المباشرين أو قد يكون لهم دور في تقديمهم الوظيفي في المستقبل؛
- في بعض المنظمات، لا يمكن فتح أي تحقيق في غياب موافقة صريحة أو تعليمات محددة من الرئيس التنفيذي.

وفيما يتعلق بإدارة التحقيقات، خلص المفتشان إلى ما يلي:

- الكيانات الأخرى في المنظمات التي تكون فيها هذه الوظيفة مجزأة لا تطبق ذات المعايير المهنية والمبادئ التوجيهية على ما تجرّيه من تحقيقات؛
- على الرغم من أن جميع كيانات الرقابة الداخلية في المنظمات تعتمد في الاسترشاد على المبادئ التوجيهية الموحدة للتحقيقات، فإن الأدلة والوسائل المستخدمة تختلف اختلافاً كبيراً من منظمة إلى أخرى؛
- لا يوجد منتدى ذو طابع مؤسسي، يعنى بالاضطلاع بوظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة؛
- لا توجد في ميزانية الرقابة ببعض المنظمات مخصصات منفصلة للتحقيقات؛
- تفتقر غالبية المنظمات إلى المتابعة المستمرة والفعالة للتحقيقات الجارية.

التوصيات

معظم التوصيات موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين لتنفيذ ومعالجة المشاكل التي وجدها المفتشان. وتُختص بالذكر التوصية الموجهة إلى الأمين العام للأمم المتحدة التي تطلب إليه أن ينشئ فرقة عمل مشتركة بين الوكالات تحت رعاية مجلس الرؤساء التنفيذيين، تعد خيارات لإنشاء وحدة تحقيقات وحيدة لمنظومة الأمم المتحدة بحلول نهاية عام ٢٠١٣ لعرضها على الهيئات التشريعية. ومن شأن هذا التوحيد النهائي لوظيفة التحقيق في كيان واحد تابع للأمم المتحدة أن يفيد الوكالات الصغيرة التي لا تملك القدرة على إجراء التحقيقات، وأن يوائم ممارسات الأعمال، وأن يسفر عن معايير وإجراءات موحدة لإجراء التحقيقات، وأن يحل مسائل الاستقلالية، وأن يفضي إلى قصر التعيين على المفتشين المهنيين، وأن يتيح للموظفين فرصاً للترقي، وأن يعالج كذلك قضايا التجزؤ، إلخ. ويعترف المفتشان بأن هذا المسعى سيكون صعباً ومعقداً جداً، ولكنهما واثقان من أنه يمكن التغلب، بتصدي جميع الأطراف له بإيجابية، على ما يصاحبه من مشاكل، وأن فوائده على المنظمات وموظفيها ستكون هائلة.

توصيات للعرض على الهيئات التشريعية

- ينبغي لهيئات الأمم المتحدة التشريعية التي لم تفعل ذلك بعد أن توجه رؤساءها التنفيذيين إلى ضرورة ضمان حصول كياناتها الرقابية الداخلية أو وحدات التحقيق الداخلية على إذن مباشرة للتحقيقات دون موافقة مسبقة من الرئيس التنفيذي.
- ينبغي للهيئات التشريعية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تستعرض مدى كفاية موارد وظيفة التحقيق وملاك موظفيها على أساس توصيات لجان المراجعة/الرقابة الخاصة بكل منها، إما بصورة سنوية أو كل سنتين تبعاً لدورة ميزانية المنظمة.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	.....	موجز تنفيذي
٦	٧-١	مقدمة
٧	١٣-٨	تعريف
٧	١٠-٨	ألف - التحقيق وأنواعه
٩	١٣-١١	باء - نطاق التحقيق وطبيعته
١٠	٢٤-١٤	هيكلاً - هيكلاً وظيفة التحقيق
١٠	١٤	ألف - المسؤولية والسلطة في وظيفة التحقيق
١٠	٢٤-١٥	باء - مشاكل التجزؤ
١٣	٣٨-٢٥	رابعاً - استقلال وظيفة التحقيق
١٣	٢٦-٢٥	ألف - مشاكل تتعلق بالموافقة على ميزانية الرقابة الداخلية
١٤	٣٠-٢٧	باء - مشاكل تتعلق بتعيين موظفي الرقابة الداخلية وفصلهم
١٥	٣٤-٣١	جيم - مشاكل تتعلق بتنقل الموظفين
١٦	٣٨-٣٥	دال - الرؤساء التنفيذيون ووظيفة التحقيق
١٧	٦٧-٣٩	خامساً - إدارة التحقيقات
١٧	٤٩-٣٩	ألف - السياسات والإجراءات
٢٠	٥٥-٥٠	باء - ميزانية وظيفة التحقيق وملاك موظفيها
٢٢	٦٢-٥٦	جيم - كفاءات المحققين
٢٣	٦٤-٦٣	دال - ضرورة متابعة تقارير التحقيق ورصدها مركزياً
٢٤	٦٦-٦٥	هاء - ضمان جودة وظيفة التحقيق
٢٥	٦٧	واو - علاقة وظيفة التحقيق بلجان المراجعة/الرقابة
٢٥	٧٣-٦٨	سادساً - وحدة تحقيقات واحدة لمنظومة الأمم المتحدة
		المرفقات
٢٨	.....	الأول - سلطة ونطاق وظيفة التحقيق
٣٧	.....	الثاني - بيانات عن حالات التحقيق التي فصلت فيها كيانات الرقابة الداخلية في عام ٢٠١٠
٤١	.....	الثالث - الميزانية وموارد ملاك الموظفين في عام ٢٠١٠ بالنسبة للتحقيقات
٤٤	.....	الرابع - استعراض الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

أولاً - مقدمة

١ - أقرت وحدة التفتيش المشتركة (الوحدة)، في إطار برنامج عملها لعام ٢٠١١، استعراضاً لوظيفة التحقيق في منظومة الأمم المتحدة. وهذا الاستعراض المقترح من كل من مكتب خدمات الرقابة الداخلية بالأمم المتحدة، ووحدة التفتيش المشتركة يأتي بعد تقريرين سابقين للوحدة عن الرقابة، هما "تعزيز مهمة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة"^(١) و "ثغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة"^(٢). وتشكل وظيفة التحقيق مكوناً مهماً من مكونات الرقابة الداخلية يسهم في نظام الحوكمة الذي أنشأته الدول الأعضاء. كما أنه يشكل مكوناً حاسماً من مكونات أطر المساءلة، حيث إنه جزء لا يتجزأ من الآلية الرسمية لضمان نزاهة الأفراد والمنظمة، وكذلك المساءلة عن القرارات المتخذة، وما يرتكب من أعمال أو إغفال.

٢ - ويتمثل الهدف من هذا الاستعراض في تقديم توصيات تفضي إلى الاتساق والمواءمة على نطاق المنظومة فيما بين آليات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة والجهات الفاعلة فيها أثناء اضطلاعها بمسؤولياتها المتصلة بالتحقيق. ويشمل الاستعراض الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية. ووفقاً للمعايير والمبادئ التوجيهية الداخلية لوحدة التفتيش المشتركة وإجراءات العمل الداخلية الخاصة بها، تضمنت المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير استعراضاً مكثيفاً أولاً واستبيانات ومقابلات وتحليلات متعمقة. أرسلت استبيانات مفصلة إلى المنظمات المشاركة. واستناداً إلى الردود الواردة، أجرى المفتشان مقابلات مع موظفي المنظمات المشاركة والتسا أيضاً آراء عدد من المنظمات الدولية الأخرى وخبراء القطاع الخاص.

٣ - وفي تناقض مع التقرير عن ثغرات الرقابة، لم يبيّن المفتشان ما إذا كانت المنظمات التي أنشأت وظيفة التحقيق قد استوفت المعايير المقترحة من وحدة التفتيش المشتركة أم لا. واستناداً إلى مقابلات وبحوث إضافية، خلص المفتشان إلى أن تحديد معيار مشترك الآن يمثل صعوبة نظراً لطبيعة وظيفة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وتعقد هذه الوظيفة، وعدد الحالات الحالي، والاختلاف الشديد في ممارسات العمل بين الوكالات، وكون هذه الوظيفة لا تزال في طور التطور في منظمات عديدة. وفي هذه المرحلة، لا يوجد "نمذج واحد مناسب للجميع". وينوه المفتشان بـ "الطفرة" التي حدثت لعدد الحالات على مدار السنوات العديدة الماضية، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى زيادة تركيز المنظمات على تشجيع الإبلاغ عن المخالفات المزعومة. غير أن المفتشين يأملون في إمكانية حدوث انخفاض في عدد حالات التحقيق مع ترسيخ/تعزيز أطر المساءلة، وإنشاء مكاتب الأخلاقيات، وتحسين نشر مدونات قواعد السلوك

(١) JIU/REP/2000/9.

(٢) JIU/REP/2006/2.

والنظامين الأساسيين والإداريين للموظفين، مما يساهم في زيادة وعي جميع الموظفين بما يشكل سلوكاً مقبولاً.

٤ - ووفقاً للممارسة المعتادة، التمسّت تعليقات من المنظمات المشاركة بشأن مشروع التقرير وأخذت هذه التعليقات في الحسبان عند وضع التقرير في صورته النهائية.

٥ - ووفقاً للفقرة ٢ من المادة ١١ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وضع هذا التقرير في صيغته النهائية بعد التشاور فيما بين المفتشين للتأكد من أن استنتاجاته وتوصياته تمثل الخط الفكري العام للوحدة.

٦ - ولتيسير معالجة التقرير وتنفيذ توصياته ورصد هذا التنفيذ، يتضمن المرفق الرابع جدولاً يوضح ما إذا كان التقرير قد قُدم إلى المنظمات المعنية لاتخاذ إجراء أو للعلم. ويحدد الجدول التوصيات التي لها صلة بكل منظمة، مع بيان ما إذا كانت تتطلب قراراً من الهيئة التشريعية للمنظمة أو من مجلس إدارتها أو ما إذا كان يمكن أن يعمل بها الرئيس التنفيذي للمنظمة ورئيس وحدة الرقابة الداخلية و/أو التحقيقات.

٧ - ويرغب المفتشان في الإعراب عن تقديرهما لجميع من ساعدهما في إعداد هذا التقرير، وبخاصة أولئك الذين شاركوا في المقابلات وتقاسموا معهم طواعية ما لديهم من معرفة وخبرة فنية.

ثانياً - تعاريف

ألف - التحقيق وأنواعه

التحقيق هو عملية قانونية الأصل وتحليلية مصممة لجمع المعلومات من أجل تحديد ما إذا كانت قد وقعت مخالفة ما، وفي حال وقوعها تحديد الأشخاص أو الكيانات المسؤولة عنها^(٣).

٨ - تنص الفقرة ٢ من "المبادئ العامة" للمبادئ التوجيهية الموحدة للتحقيقات التي تنطبق على كافة التحقيقات الجارية في القطاع العام الدولي^(٤)، على أن الغرض من التحقيق هو

(٣) "المبادئ التوجيهية الموحدة للتحقيقات" التي أقرها المؤتمر الرابع للمحققين الدوليين، بروكسل، بلجيكا، ٢٠٠٣، الفرع ثانياً "المصطلحات المستخدمة"، الصفحة ٣.

(٤) عملاً بالتوصية ١ الواردة في الوثيقة JIU/REP/2000/9 فيما يتعلق بوضع واعتماد مجموعة من المعايير والإجراءات لإجراء التحقيقات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، أقر مؤتمر المحققين الدوليين الرابع

البحث والفصل في صحة ادعاءات^(٥) حدوث ممارسات فاسدة أو تدليسية على النحو الذي تحدده كل مؤسسة، بما في ذلك فيما يتصل بالمشاريع التي تمولها^(٦) المنظمة وادعاءات سوء السلوك من جانب موظفي المنظمة، على ألا يقتصر الأمر على ذلك. وقد وصفت جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التحقيقات بأنها ممارسات لتقصي الحقائق، وبعضها يعتبر مصطلحي "التحقيق" و "تقصي الحقائق" مترادفين.

٩ - وغالبية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تجري تحقيقات لاحقة للفعل استجابةً لتقارير عن ادعاءات أو أحداث وقعت. وبعضها يجري تحقيقات استباقية تنطوي على تحليل واختبار للأوضاع والعمليات لتحديد مكامن الخطر بغرض وضع أو تحسين تدابير أو أنظمة المراقبة التي من شأنها منع وقوع الأفعال غير المشروعة^(٧). وفي مؤتمر المحققين الدوليين الثاني عشر الذي عُقد مؤخراً، جرى التسليم بأنه ينبغي للوكالات أن تزيد من التركيز على إجراء التحقيقات الاستباقية كتدبير وقائي. وتشاطر الكثيرون الرأي الذي مفاده أن الاعتماد على الإبلاغ عن ادعاء لبدء تحقيق ما لا يشكل استراتيجية فعالة. وعسى أن يسفر تحسين تدفق المعلومات، وتحديد أنماط الادعاء ورصدها، وعلامات الخطر، والجهات الفاعلة في قطاعات ومناطق وبلدان معينة، عن مؤشرات تدل على وقوع مخالفات تستدعي تحقيقاً استباقياً. ويتفق المفتشان على أنه ينبغي تكريس المزيد من التركيز والاهتمام لهذه التحقيقات.

١٠ - وقد علم المفتشان أن التحقيقات الداخلية تعتبر "أولية" في إطار نظام العدل الداخلي، ولا سيما فيما يتعلق بالعملية التأديبية، لأنها تجرى قبل توجيه أي اتهام رسمي. غير أن لمصطلح "أولية" معنى آخر أيضاً: فهو يستخدم للترقية بين مرحلة مبكرة من خطوات التحقيق التي يشار إليها بعبارات مختلفة بوصفها "تقييماً أولياً"، أو "استعراضاً أولياً"، أو "استفساراً"، قبل أن يتقرر ما إذا كان ينبغي إجراء تحقيق كامل أم لا. وفي أثناء هذه المرحلة الأولية، يقوم كيان الرقابة الداخلية بتقدير ما إذا كانت الادعاءات المبلغ عنها تقدم مؤشرات كافية أو صادقة أم لا لبدء تحقيق كامل أو رسمي. وتنتهي قضايا عديدة وتُغلق مع إنجاز التقييم الأولي عندما تشير الاستنتاجات إلى عدم وجود دعوى ظاهرة الوجيهة.

"المبادئ التوجيهية الموحدة للتحقيقات" في عام ٢٠٠٣، التي نقحها في عام ٢٠١٠ مؤتمر المحققين الدوليين العاشر في عام ٢٠٠٩ (الطبعة الثانية).

(٥) يجوز أن يتضمن ذلك مؤشرات على الغش أو الفساد.

(٦) يجوز أن ينطبق ذلك على المشاريع التي تنفذها المنظمة بنفسها أو تكلف غيرها بها.

(٧) JIU/REP/2000/9، الفقرة ١١.

باء - نطاق التحقيق وطبيعته

١١ - في حين أن معظم تعاريف التحقيق في المنظمات المشاركة تستخدم مصطلح "مخالفة" لتوصيف سوء السلوك، فإن "المبادئ التوجيهية الموحدة للتحقيقات" تنص على أن دور مكتب التحقيق يتمثل في بحث وإثبات ما إذا كان "سوء سلوك" قد وقع أم لا؛ وعلاوة على ذلك، فإنها تعرّف سوء السلوك بأنه:

عدم التزام الموظف بقواعد السلوك أو معايير السلوك التي تفرضها المنظمة^(٨).

١٢ - ويمكن أن يتخذ عدم امتثال الموظف للمعايير الإدارية للمنظمة عدة أشكال؛ فقد يكون سلوكياً أو متصلاً بغش أو بمخالفات مالية أخرى (تشمل الفساد، وانتهاكات عمليات الاشتراء، إلخ). وعلاوة على ذلك، فنظراً لطبيعة عمليات بعض المنظمات فإنها توسع نطاق تحقيقاتها ليشمل أيضاً أفراداً و/أو كيانات بينها وبين المنظمة أنواع مختلفة من العقود والشراكات. فعلى سبيل المثال، يجوز لمكتب مراجعة الحسابات والتحقيقات في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يجري تحقيقات في ادعاءات بالغش وغيره من المخالفات المالية التي يرتكبها المتعاقدون وشركاء التنفيذ وغيرهم من الأطراف الثالثة، التي يرى أنها تتم على حساب المنظمة. ويجوز لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، عند الاقتضاء، أن يحقق في سوء سلوك أحد أفراد بلد مساهم بقوات داخل بعثات حفظ السلام أو البعثات السياسية الخاصة في حال امتناع الحكومة الوطنية عن إجراء تحقيق إداري أو عدم قدرتها على إجرائه في قضية يدعى فيها ارتكاب سوء سلوك جسيم اشترك فيه أفراد من هذه القوات^(٩).

١٣ - وإذا خلصت نتائج التحقيق إلى أن انتهاكاً للقانون الجنائي ربما يكون قد وقع، جاز إرسال نتائج التحقيق إلى السلطات الوطنية المختصة التي وقعت فيها الجريمة المزعومة وإطلاعها عليها. ويكون القرار بإحالة القضية التي شملها التحقيق أو عدم إحالتها إلى السلطات الوطنية بيد الرؤساء التنفيذيين؛ وفي حالة صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، يكون القرار بيد الأمين العام للأمم المتحدة.

(٨) "المبادئ التوجيهية الموحدة للتحقيقات"، الطبعة الثانية (مؤتمر المحققين الدوليين العاشر، البحر الميت، الأردن، ٢٠٠٩)، الفقرة ١١، الحاشية ٥، التي يرد فيها أن تعريف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة منصوص عليه في القاعدة ١٠-١ من النظام المالي للموظفين: "عدم امتثال الموظف لالتزاماته بموجب ميثاق الأمم المتحدة أو للنظامين الأساسيين والإداريين للموظفين أو المنشورات الإدارية الأخرى ذات الصلة، أو عدم مراعاته معايير السلوك المطلوب توافرها في الموظف المدني الدولي".

(٩) A/61/19 (Part III)، المادة ٧ ثالثاً مكرراً، الفقرة ٣ (أ)، الصفحتان ٥ و ٦.

ثالثاً - هيكل وظيفة التحقيق

ألف - المسؤولية والسلطة في وظيفة التحقيق

١٤ - إن تزايد أهمية أنشطة الأمم المتحدة وتكلفتها وتعقدها منذ منتصف التسعينيات من القرن العشرين، إضافة إلى التأكيد على مسؤولية الموظفين وجميع أصحاب المصلحة عن الإبلاغ عن الغش والفساد وسوء السلوك، قد أديا بمعظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى اتخاذ خطوات ملموسة لإنشاء وظائف خاصة بها للتحقيق الداخلي أو للاعتماد عليها. وكان مكتب خدمات الرقابة الداخلية قد أنشئ في عام ١٩٩٤ مكلفاً بمجموعة أمور من بينها إجراء التحقيقات. وأنشأ عدد من صناديق الأمم المتحدة وبرامجها كيانات خاصة بها للرقابة الداخلية، واستحدثت وحدات تحقيق منفصلة داخل دوائرها الرقابية. فأنشأت منظمة الأمم المتحدة للطفولة ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ووظيفة محقق داخل كياناتها المعنية بالرقابة الداخلية. وباستثناء منظمة الأمم المتحدة للسياحة العالمية التي لم تنشئ بعد كياناتاً للرقابة الداخلية، أصبحت غالبية الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية الآن تمتلك وظائف تحقيق محددة مأذوناً بها، مع قيام منظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) والمنظمة العالمية للملكية الفكرية بإنشاء وحدات تحقيق منفصلة داخل كياناتها المعنية بالرقابة الداخلية. أما منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) ومنظمة الصحة العالمية فكرستا منصباً لمحقق داخل كيانيهما الرقابيين.

باء - مشاكل التجزؤ

١٥ - خلص تقرير الوحدة السابق عن تعزيز وظيفة التحقيق، كما أكد ذلك تقرير ثغرات الرقابة، إلى أنه على الرغم من الولايات المتزايدة الوضوح التي تكلف كيانات الرقابة الداخلية بمهام التحقيق، فقليل هو عدد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي عهدت بالمسؤولية الكاملة عن وظيفة التحقيق إلى هذه الكيانات الرقابية.

١٦ - وبين استعراض الأوضاع بعد مرور ستة أعوام أن الحالة قد تحسنت؛ فقد أقدمت منظمات عديدة الآن على توحيد المسؤولية عن وظيفة التحقيق في كيان واحد وحيد، أي كيان الرقابة الداخلية المعني المكلف رسمياً بإجراء التحقيقات في المنظمة. فصار لكل من البرنامج الإنمائي، واليونسيف، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وبرنامج الأغذية العالمي ووظيفة تحقيق موحدة. وأدرجت منظمة الصحة العالمية مؤخراً قضايا التحرش في خدمات الرقابة الداخلية فيها. وقد أفاد موظفون من المنظمة بأن السلطة السابقة التي كانت تتيح لرؤساء المكاتب الإقليمية إجراء التحقيقات قد أُلغيت، مع الاتفاق على إجراء جميع التحقيقات المتصلة بسوء السلوك عن طريق خدمات الرقابة الداخلية تحت قيادتها.

١٧ - وفي الأمم المتحدة، يتقاسم العديد من الجهات الفاعلة المسؤولة عن التحقيقات: مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ودوائر الأمن، ورؤساء المكاتب ومديرو البرامج، ومكتب إدارة الموارد البشرية. واستجابة لطلب الجمعية العامة بالنظر في هذه المسألة، أنشئت فرقة عمل لـ "استعراض أنواع التحقيقات التي تجريها الأمانة العامة؛ وتقديم مقترحات بشأن ضرورة تحسين النظم؛ وفحص الخطوات المطلوب اتخاذها لإحداث التغيير؛ وإعداد الاختصاصات التي طلبتها الجمعية في قرارها ٢٤٧/٦٢"،^(١٠) فيما يتصل بالاستعراض الشامل لوظيفة التحقيق في الأمم المتحدة^(١١). والاستعراض جارٍ، ويقوم فيه مكتب خدمات الرقابة الداخلية بتقييم يحدد كمياً كيفية ترجمة هذا التوحيد إلى أرقام وحالات قبل البت في جدواه.

١٨ - والحجة الرئيسية التي يثيرها كل من الإدارة والمحققين في الدفاع عن منظماتهم المختلفة، وبخاصة في الحالات التي تحال فيها قضايا المضايقة وسوء استعمال السلطة في مكان العمل إلى أفرقة تشكلها أساساً كيانات الموارد البشرية من أفراد غير متخصصين، تتمثل في أن هذه القضايا ليست مطلقاً قضايا مضايقة خالصة: بل هي في الغالب قضايا بين أشخاص تحيط بها جوانب تتصل بالأداء، ولا تطفو على السطح كمشاكل إلا عندما يتعلق الأمر بتدني الأداء. وتحتج بعض المنظمات بأن هذه هي مجرد "مسائل تتعلق بتظلمات في مكان العمل" لا بد من أن يتولى تسويتها الأطراف المعنيون، لا محققون محترفون. ويرى بعض مؤيدي هذه الترتيبات أن التدريب على التحقيق الذي يُقدم على مدار يومين إلى الموظفين العاديين الذين يتطوعون ليكونوا أعضاء في هذه الأفرقة، تدريب كاف ولا سيما إذا كانت لديهم خلفية مهنية أو وظيفة متصلة بهذا الموضوع، أي ذات طابع قانوني. ويختلف المفتشان بشدة في ذلك ويعتقدان أن الضحايا المزعومين، والمنظمة ككل، والموظفين المشتبه في ارتكابهم هذه المخالفات ينبغي أن يفيدوا من تحقيق مهني وكامل على أيدي محققين مدربين؛ فحضور حلقة عمل تدريبية لمدة يومين، لعله قد حدث قبل سنوات خلت، ليس كافياً نهائياً ولا يكفل القيام بتحقيق مستنير وعادل ومحيد. وعلاوة على ذلك، فإسناد التحقيقات للإدارة يسبب مشكلة، حيث إنها في النهاية مسؤولة عن الدفاع عن مصالح المنظمة، لا الفرد.

١٩ - إن الادعاءات المتصلة بشؤون الموظفين كالتوقيات، وتحديد العقود، والعلاوات (باستثناء الاحتيال للحصول على استحقاقات)، إلخ، مسائل تتعلق بالإدارة، لا بسوء السلوك، وبالتالي لا ينبغي رفعها إلى مستوى التحقيق الرسمي. بل ينبغي بحثها عن طريق الآليات غير الرسمية المتاحة لهذا النوع من المنازعات: أمناء المظالم، المحكمون، مستشارو الموظفين، الوسطاء،

(١٠) تقرير اللجنة الاستشارية المستقلة عن أنشطة اللجنة الاستشارية المستقلة للفترة من ١ آب/أغسطس ٢٠١٠ إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١١ (A/66/299)، الفقرة ٤٤.

(١١) A/62/582.

إلخ. ويعتقد المفتشان أن المسألة إن لم تُحلّ عن طريق هذه الآليات غير الرسمية، مع إثارة أحد الأطراف لشبهة وقوع سوء سلوك جسيم، فهنا فقط ينبغي إحالة المسألة إلى التحقيق الرسمي.

٢٠ - وقد اتفق جميع الأشخاص الذين جرت لقاءات معهم على أن التحقيقات "الروتينية" الناشئة عن مسائل تتصل بالسلامة والأمن، كمخالفات المرور، وفقدان الشارات، والسرقة البسيطة، وقضايا الحماية، وسلامة وأمن أماكن العمل والموظفين والممتلكات، من اختصاص دوائر السلامة والأمن. فلما كان موظفو الأمن هم أول مسؤولي الأمم المتحدة الذين يصلون إلى مسرح الجريمة، فإنهم يجرون عادة "تحقيقاً" أولياً لتقصي الحقيقة من أجل إجراء تقييم أولي للحالة. فإذا ظهرت أثناء تقصي الحقائق الأولي مؤشرات تدل على احتمال وقوع سوء سلوك جسيم، فالتعليمات تفرض على موظفي الأمن أن يبلغوا كيانات الرقابة الداخلية المعنية بأن الأمر يستحق إجراء تحقيق رسمي؛ وينبغي حينئذ أن يتولى هذا التحقيق كيان الرقابة لا دوائر الأمن. غير أن المفتشين وجدوا أن موظفي الأمن الميدانيين في الأمانة العامة للأمم المتحدة كانوا يطالبون بإجراء تحقيقات رسمية كاملة في قضايا سوء السلوك الجسيم، في منأى عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الحالات التي لم تكن فيها الموارد أو الوقت متوافراً لدى المكتب للقيام بذلك.

٢١ - وبالنظر إلى خطورة عملية التحقيق ودورها الحاسم في إقامة العدل الداخلي، يرى الموظفون أن للاضطلاع بوظيفة التحقيق أهمية كبيرة. وقد أعربوا عن رغبتهم في أن يتلقوا جميعاً معاملة متساوية وأن يواجهوا نفس معايير التحقيق، وأنه ينبغي أن يتصدى لقضايا سوء السلوك محققون محترفون. وأعربوا عن تخوفهم، وكذلك يفعل المفتشان، من أن تسفر التحقيقات التي يجريها مفتشون غير محترفين و/أو كيانات غير مستقلة وإنما هي جزء من الإدارة، عن تضارب في المصالح، وعدم معالجة المعلومات بطريقة صحيحة، وعدم المساواة في تطبيق المعايير، وحدوث مشاكل في أعمال الأصول القانونية، فضلاً عن "إسقاط" بعض القضايا أو استغراق الانتهاء منها وقتاً أطول مما ينبغي.

٢٢ - وعلاوة على ذلك، ذكر بعض الموظفين أن ثمة عقبة أمام المساواة في المعاملة تتمثل في الدور الذي تؤديه أقدمية الموظفين وفتتهم ورتبتهم في بعض المنظمات في فحص القضايا وترتيب أولوياتها في مرحلة استلامها. إذ إن الموظفين ينظرون إلى الأهمية التي تولي للأقدمية في كل من تصنيف القضايا وترتيب أولوياتها وما يلي ذلك من تحقيق على أيدي محققين محترفين باعتبارها تمييزاً ومعاملة متميزة لكبار الموظفين في مقابل الفئات والرتب الأخرى. والحجة المقدمة دفاعاً عن هذه التفرقة هي أن الأقدمية تقتزن بها سلطة ومسؤولية أعلى وبالتالي مخاطر أكبر على المنظمة. والمفتشان غير مقتنعين بهذه التفرقة، ويؤمنان بأنه ينبغي معاملة جميع الموظفين معاملة متكافئة.

٢٣ - ويعتقد المفتشان أن الحجة المتمثلة في إدماج التحقيقات في كيان الرقابة الداخلية حجة وجيهة، وأنه ينبغي تنفيذها على وجه السرعة لصالح تحقيق العدالة لجميع الموظفين وأصحاب

المصلحة في أثناء أداء تحقيقاتهم الرسمية. وسيطلب ذلك، حسب الاقتضاء وعند اللزوم، تغييرات في المنشورات الإدارية والأنظمة القائمة، إلخ. ويتفهم المفتشان تماماً أنه يجب توفير الموارد المطلوبة لوضع أي من عمليات الإدماج هذه موضع التنفيذ.

٢٤ - ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية وظيفة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين الذين لم يفعلوا ذلك بعد أن يصدرُوا تعليمات بإدماج جميع التحقيقات في كيان الرقابة الداخلية لكل منظمة. وينبغي توفير الموارد (البشرية والمالية) المطلوبة للاضطلاع بفعالية بوظيفة التحقيق على أساس توصيات لجان مراجعة الحسابات/الرقابة في المنظمة.

رابعاً - استقلال وظيفة التحقيق

ألف - مشاكل تتعلق بالموافقة على ميزانية الرقابة الداخلية

٢٥ - لا يزال المفتشان يعتقدان أنه ينبغي لكيانات الرقابة الداخلية نفسها أن تعد مشاريع ميزانياتها استناداً إلى ما يترأى لها على المستوى المهني، فيما يتعلق بالموارد المطلوبة للمراجعة والتفتيش والتحقيق والتقييم. وينبغي أن تشكل تقديراتها، دون أن يغيرها الرئيس التنفيذي، جزءاً من المقترحات الإجمالية التي يقدمها الرئيس التنفيذي إلى الهيئة التشريعية. وكما هو ثابت حالياً، لا يوجد كيان رقابي حر في أن يبت في احتياجاته من الميزانية؛ وتخضع كيانات الرقابة لنفس سياسات الميزنة التي يخضع لها أي كيان آخر داخل الأمانات. ويعتقد المفتشان أن هذا يهدد بشدة استقلال وظيفة الرقابة، بما فيها التحقيق. وكما هو ملاحظ في تقرير ثغرات الرقابة: "احتياجات وحدة الرقابة الداخلية من حيث الميزانية تظل موضوع فحص ورقابة من قبل المديرين في مجالات وظيفية أخرى مثل الميزانية والمالية، ومن قبل الرئيس التنفيذي في نهاية المطاف"^(١٢). وعلى الرغم من إنشاء لجان لمراجعة الحسابات/الرقابة في عدد من المنظمات، تُصدر توصيات إلى الهيئات الإدارية بشأن مستوى الموارد اللازم للرقابة الداخلية، لا يزال من اختصاص الرؤساء التنفيذيين أن يحددوا موارد الرقابة الداخلية التي ستُدْرَج في طلب الميزانية.

٢٦ - ويشير المفتشان إلى التوصية ٩ الواردة في تقرير ثغرات الرقابة، التي دعت الهيئات التشريعية لكل منظمة إلى أن تقرر "أن الميزانية المقترحة لكيان الرقابة الداخلية يجب أن

(١٢) JIU/REP/2006/2، الفقرة ٣٨.

يضعها الكيان نفسه ويجب أن تُعرض على لجنة مراجعة الحسابات/الرقابة، بالاقتران مع أية تعليقات من الرئيس التنفيذي من أجل استعراضها وإحالتها إلى الهيئة الإدارية المناسبة". ويحث المفتشان الهيئات التشريعية على العمل بسرعة على الموافقة على التوصية المذكورة ويحثان الرؤساء التنفيذيين على تطبيقها.

باء - مشاكل تتعلق بتعيين موظفي الرقابة الداخلية وفصلهم

٢٧ - تصمم كيانات الرقابة الداخلية ككيانات مكرسة لتقديم ضمان مستقل وموضوعي ولمساعدة الرؤساء التنفيذيين في الوفاء بمسؤولياتهم عن الرقابة الداخلية. وهي تمارس استقلالاً تنفيذياً مع بقائها خاضعة للسلطة الوظيفية للرؤساء التنفيذيين في كل منظمة.

٢٨ - ويلاحظ المفتشان أن رؤساء الرقابة الداخلية لا يمارسون مسؤولية ورقابة إداريتين كاملتين على مواردهم البشرية، ومن ثم فإنهم لا يتمتعون باستقلال تنفيذي كامل في الواقع العملي. وأشار المفتشان في تقريرهما عن "وظيفة مراجعة الحسابات في منظومة الأمم المتحدة" إلى عدد من حالات التداخل في عملية اختيار الموظفين من أجل وظيفة الرقابة الداخلية^(١٣). وقد شعرا بأنه "يجب إدارة عملية اختيار موظفي مراجعة الحسابات وترقيتهم بشكل مستقل عن جهات التنظيم والإدارة في المنظمة، مع كفاءة العدالة والشفافية، ومع احترام السياسات المتبعة في المنظمة". وأوصيا بأن يخوّل مدير مراجعة الحسابات/الرقابة كامل الصلاحيات اللازمة لاختيار وتعيين موظفيه. ولا تقتصر الحجة/التوصية على موظفي مراجعة الحسابات، وإنما تنطبق في الواقع أيضاً على اختيار وترقية جميع موظفي كيان الرقابة الداخلية، أي موظفي التحقيق والتفتيش والتقييم كذلك.

٢٩ - ويلاحظ المفتشان أن هذه التوصية هي ذات التوصية الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن وظيفة مراجعة الحسابات^(١٤)، لكنها موجهة إلى المحققين. وفي المذكرة التي أحال بها الأمين العام إلى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على وظيفة مراجعة الحسابات، "رأت الوكالات أنه ينبغي لإجراءات توظيف مراجعي الحسابات ونقلهم وترقيتهم أن تخضع للضوابط نفسها المتبعة لتحقيق الأهداف على سائر الموظفين... كما ينبغي وضع [التأكيد مضاف] هذه الضوابط بإيلاء الاعتبار الواجب لاختيار مراجعي الحسابات والموظفين من الفئات الأخرى الشاغلين لوظائف مستقلة عن بقية المنظمة"^(١٥). ويخلص المفتشان إلى أن هذا اعتراف أصيل بضرورة إعادة

(١٣) JIU/REP/2010/5، الفقرة ٥٤.

(١٤) JIU/REP/2010/5، التوصية ٤، الصفحة ٢١.

(١٥) A/66/73/Add.1، الفقرة ٩.

تصميم الضوابط القائمة بحيث تراعي ضرورة استقلال وظيفة الرقابة الداخلية وبالتالي، في رأي المفتشين، عدم تدخل الإدارة في هذه الوظيفة.

٣٠ - ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية وظيفة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يكفلوا اختيار موظفي التحقيق بما يتفق والنظامين الأساسي والإداري للموظفين، بالاستناد إلى الجدارة وإلى مؤهلات الخلق المحترف وخبرته بوصفها معايير الاختيار الرئيسية. وينبغي اختيار هؤلاء الموظفين على نحو مستقل عن الإدارة وعن التأثير الإداري، بما يضمن الإنصاف والشفافية وزيادة الفعالية والاستقلالية لوظيفة التحقيق.

جيم - مشاكل تتعلق بتنقل الموظفين

٣١ - خلص المفتشان إلى أنه لا توجد قيود تحول دون قيام موظفي كيانات الرقابة الداخلية بالترشح للوظائف في مختلف الفئات الوظيفية والمسارات الوظيفية داخل المنظمة التي يعملون فيها كمحققين، ويقبولهم فيها إن كانوا مؤهلين لها. وأعرب معظم الذين جرت لقاءات معهم عن شعورهم بأن عدم وجود قيود على قدرة موظفي التحقيق على الانتقال إلى وظائف أخرى داخل المنظمة يثير المشاكل، حيث إنه قد يؤثر على موضوعيتهم وحيادهم في الاضطلاع بمسؤوليتهم في التحقيقات الداخلية. وثمة احتمال أن يتأثر المحققون تأثراً سلبياً بل وأن يجري التلاعب بهم في أداء واجباتهم على أيدي أفراد ربما كانوا رؤساءهم المباشرين أو ربما كان لهم دور في تقديمهم الوظيفي في المستقبل.

٣٢ - وتتفاقم المشكلة في المنظمات التي تطبق سياسات إلزامية لتنقل الموظفين. فمفوضية شؤون اللاجئين تعمل بموجب مخطط للتناوب الإلزامي بين جميع الموظفين، بما في ذلك دائرة التحقيق، باستثناء وظيفة "كبير أخصائيي التحقيق"، وهي وظيفة أنشئت، في جملة أمور، لتدريب الموظفين المتناوبين على وظيفة التفتيش في مكتب المفتش العام. ويشير المفتشان إلى أن هذا التدريب لا يمكن أن يكون بديلاً، وهو ليس كذلك، عن ضرورة شغل محققين مؤهلين تأهيلاً مهنياً كاملاً لوظيفة المحقق. ويعتقد بعض موظفي المفوضية أنه لا يمكن اعتبار مكتب المفتش العام كياناً مستقلاً ما دام محققوه موظفين عاديين من موظفي المفوضية، يتناوبون مع زملاء سبق لهم التحقيق معهم واستجوابهم في أثناء خدمتهم مع مكتب المفتش العام؛ فهذا يجعلهم معرضين للضعف وحاضعين لتأثيرات متنوعة على مستويات عديدة. ويتبع برنامج

الأغذية العالمي أيضاً سياسة تناوب إلزامي ولكنه يعفي المحققين من التناوب الإلزامي بتطبيق "وضع ممتد تجاه التنقل" بحجة أن هذه الوظائف تتطلب مؤهلات تقنية أو متخصصة رفيعة.

٣٣ - ويعتقد المفتشان أنه ينبغي تشجيع تنقل المفتشين عن طريق الانتداب أو الإعارة إلى دوائر التحقيق بمختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

٣٤ - ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية وظيفة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يوقفوا العمل بتنقل المحققين داخل المنظمة نفسها، وأن يشجعوا انتداب و/أو إعارة موظفي التحقيق إلى دوائر التحقيق بمؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

دال - الرؤساء التنفيذيون ووظيفة التحقيق

٣٥ - يعتقد المفتشان أن هناك عنصراً رئيسياً آخر من عناصر الاستقلال يتمثل في حق رئيس كيان الرقابة الداخلية في أن يتمتع بإمكانية الوصول دون عائق إلى المراجعين الخارجيين، ولجان المراجعة/الرقابة المستقلة، والهيئات التشريعية ذات الصلة. فهذا الإبلاغ/الوصول مهم للغاية في حالة حدوث اختلافات كبيرة بين كيان الرقابة الداخلية والرئيس التنفيذي فيما يتصل بنتائج التحقيق. وقد رأى المفتشان أن الرؤساء التنفيذيين قادرون على استخدام نتائج أو استنتاجات أو توصيات تقارير التحقيق وفقاً لما يترأى لهم، ومن شأن هذا، في أسوأ الأحوال، أن يشمل إخفاء الأدلة و/أو وأد النتائج. والعلاج المقترح هو أن يقوم رئيس كيان الرقابة بالإبلاغ عن أي خلاف قد يطرأ مع الرئيس التنفيذي في تقريره السنوي المقدم إلى الهيئة التشريعية. وللجان المراجعة/الرقابة أن تحيط علماً بهذا الخلاف، وفي حين أنهم لا يستطيعون إرغام الرئيس التنفيذي على اتخاذ أي إجراء، فيجوز لهم، مع ذلك أيضاً، أن يبلغوا عن هذا الخلاف فيما يقدمونه من تقارير إلى الهيئات الإدارية نفسها، مما يلقي بالمسؤولية مباشرةً على عاتق الدول الأعضاء. فالتحقيق لتقصي الحقائق في جميع المنظمات هو نشاط منفصل عن قرار الاتهام أو البت في الجزاء المناسب. وقد يستلزم ذلك قرارات يتخذها أو يؤثر فيها أفراد غير الرئيس التنفيذي. وينبغي إبلاغ الهيئات الإدارية بالكامل عن نتائج التحقيقات التي تثبت وقوع سوء سلوك مع الإجراء الذي اتخذته الإدارة لمعالجة سوء السلوك (أي الجزاءات).

٣٦ - وفيما يتعلق تحديداً بالتحقيقات المتصلة بالرؤساء التنفيذيين، ينبغي إحالة هذه المسائل، على سبيل الأفضلية، إلى كيان منفصل لإجراء تحقيق مستقل، أي إلى وحدة التفتيش المشتركة.

وفيما يتعلق بأحكام التحقيق، ثمة مثال على أفضل الممارسات هو مشروع سياسة قسم التحقيقات في المنظمة العالمية للملكية الفكرية (الويبو) المعد في آب/أغسطس ٢٠١٠، الذي تنص الفقرة ٢٣ منه على أنه: "إذا كان التحقيق يخص المدير العام، يرفع مدير الشعبة التقرير إلى رئيس جمعيات الويبو لاتخاذ ما يعتبر مناسباً من التدابير، ويرسل نسخة إلى رئيس لجنة التدقيق ومراجعي الحسابات الخارجيين للمنظمة". ويرى المفتشان أنه ينبغي لجميع المنظمات، حسب الاقتضاء، أن تعتمد سياسة مماثلة.

٣٧ - ولا يعرف المفتشان سوى اثنتين من منظمات الأمم المتحدة، هما اليونسكو والاتحاد الدولي للاتصالات، لا يمكن فيهما فتح تحقيقات في غياب موافقة صريحة أو تعليمات محددة من الرئيس التنفيذي. ولا يستطيع المفتشان إيجاد مبرر لهذا الأمر ويعتبره غير مقبول وعقبة خطيرة أمام استقلال وظيفة التحقيق لكلتا المنظمتين. وفي حين أن أياً من رئيسي المنظمتين لم يمارس هذه السلطة الخاصة، ينبغي تقويم هذه المشكلة على وجه السرعة نظراً لما يترتب عليها أو ما يمكن أن تنطوي عليه من آثار واضحة جداً.

٣٨ - ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية وظيفة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٤

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تفعل ذلك بعد أن توجه رؤساءها التنفيذيين إلى ضمان تمتع كيانات الرقابة الداخلية أو وحدات التحقيق بصلاحيات بدء التحقيقات دون موافقة مسبقة من الرئيس التنفيذي.

خامساً - إدارة التحقيقات

ألف - السياسات والإجراءات

٣٩ - يتحمل رؤساء كيانات الرقابة الداخلية ووحدات التفتيش المنشأة بصورة منفصلة المسؤولية عن إدارة عبء العمل الإجمالي الذين هم مسؤولون عنه. ووضوح السياسات والإجراءات أمر أساسي، وكذلك ضرورة تزويد المحققين بالأدوات اللازمة لأداء عملهم. وقد أعربت جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي شملها المسح عن شعورها بأنها تمتلك الأدوات اللازمة. غير أن السياسات والإجراءات والممارسات التنفيذية داخل المنظمات وفيما بينها تختلف اختلافاً كبيراً.

٤٠ - فبعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأكبر حجماً لديها لجان استقبال مهمتها تحديد أولويات عبء العمل. وثمة منظمات أخرى لا تمتلك هذه اللجان نظراً لصغر حجمها

وملاك موظفيها، فيتولى أداء هذه الأنشطة رئيس كيان الرقابة الداخلية. كما أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية لديه قسم الممارسات المهنية لضمان جودة ما يُنجز من تحقيقات (انظر الفقرة ٦٥ أدناه).

٤١ - وتمتلك غالبية المنظمات خطوطاً هاتفية مباشرة، يجري التعاقد على معظمها خارجياً على أساس العمل لمدة أربعة وعشرين ساعة طوال الأسبوع، وهي تستطیع الرد بلغات مختلفة، في حين أن منظمات أخرى ليست لديها أي خطوط. وتبين بعض المنظمات بوضوح متى وكيف يمكن الإبلاغ عن المخالفات على مواقعها الشبكية، ولا تفعل ذلك منظمات أخرى. وتنتشر قلة قليلة من كيانات الرقابة الداخلية عملية التحقيق على موقعها الشبكي، شارحة لها بطريقة موجزة حتى يتمكن الموظفون من الإلمام بها بسرعة.

٤٢ - وتضع إحدى المنظمات الكبيرة آلات تصوير في جميع جنبات مكتب الرقابة الداخلية الخاص بها. وهذا عائق كبير أمام الموظفين الذين يرغبون في الإبلاغ عن المخالفات ومناقشتها مع المحققين. ويرى المفتشان أنه ينبغي وقف تشغيل آلات التصوير في أثناء ساعات العمل.

٤٣ - وتعتمد جميع دوائر الرقابة الداخلية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على المبادئ التوجيهية الموحدة للتحقيقات، التي اعتمدت ثم حدثت في مؤتمري المحققين الدوليين الرابع والعاشر على التوالي، في توجيه ما تقوم به من أعمال التحقيق^(١٦). غير أن هذه المبادئ التوجيهية تتسم بالاتساع وتتحصر في مبادئ. وقد أعدت غالبية المنظمات أدلة للتحقيق قائمة على هذه المبادئ التوجيهية، تعبر عن السياسات والإجراءات القائمة في المنظمة. وتنظم الأدلة استلام القضايا، وتشرح إدارة القضايا ومعايير ترتيب الأولويات المستخدمة، وأساليب التحقيق، وتدقق العمل، وتناول الأدلة، أي عملية التحقيق بكاملها (من الإبلاغ عن ادعاء ما إلى إغلاق القضية)، فضلاً عن حقوق الموظف والتزاماته تجاه التحقيق الرسمي. وتُتخذ الأدلة إرشادات موجهة لا إلى المحققين فحسب وإنما أيضاً إلى الأطراف الأخرى في التحقيق داخل المنظمة.

٤٤ - وقد أدخلت مبادئ توجيهية مهنية بشأن كيفية معاملة مصادر المعلومات والأفراد المعنيين والشهود وتخزينها وحفظها في معظم كيانات الرقابة الداخلية، لا في جميعها؛ ولا يجري التقييد في التحقيقات التي تجريها كيانات أخرى داخل المنظمة بذات المعايير المهنية، ولا يوجد ضمان للجودة.

٤٥ - ومما له أهمية خاصة ضرورة قيام كيانات الرقابة الداخلية فضلاً عن الجهات الأخرى التي تجري التحقيقات باتباع اجتهادات المحاكم الإدارية بدقة فيما يتصل بالأصول القانونية الواجبة، والعناية الواجبة، والمسائل المتعلقة بعبء الإثبات وغيرها من المسائل المتصلة بإجراء التحقيقات. غير أن عدداً من المنظمات أعرب عن عدم فعالية عملية توثيق الأحكام الصادرة

(١٦) "المبادئ التوجيهية الموحدة للتحقيقات" (مؤتمر المحققين الدوليين الرابع، بروكسل، بلجيكا، ٢٠٠٣).

عن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف. ونظراً لتعذر القدرة على تصنيف أحكام المحكمتين وفقاً للموضوع، يتعين استهلاك وقت طويل وبذل جهود ضخمة داخل منظمات الأمم المتحدة وفيما بينها لاستعراض الأحكام الفردية الصادرة عن المحكمتين، وفي ذلك إهدار للموارد. وطرح المفتشان هذه المسألة مع أحد أمناء سجل محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، اعترف بأن هناك ما يمكن عمله لتحسين الوضع. وبما أن المحكمتين لا تزالان في مرحلة المهدي، فإن تركيزهما ينصب على تصفية القضايا المتأخرة الموروثة عن نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة. ويدعو المفتشان جميع أمناء سجلات المحكمة الإدارية للأمم المتحدة إلى أن ينظروا في أفضل السبل لتلبية احتياجات المنظمات فيما يتصل بتوثيق أحكام المحكمتين، بغية ضمان المزيد من الشفافية وإمكانية الاطلاع على اجتهادات محكمتي الأمم المتحدة.

٤٦ - وفي حين أن هذا الاستعراض لا يركز على السياسات والإجراءات التشغيلية الداخلية لإجراء التحقيقات عملياً، يشعر المفتشان مع ذلك بأهمية مضطربان إلى إبراز شاغل رئيسي أثاره ممثلو الموظفين في اللقاءات التي جرت من أجل إعداد هذا التقرير - ألا وهو كيفية إجراء الاستجوابات. فمعظم إجراءات التحقيق تطلب من محققين أن يستجوبوا موظفاً واحداً. وقد ذكر الموظفون أنهم يودون أن يحضر الاستجوابات مراقب أو ممثل من اختيارهم. ويوافق العديد من المحققين على ذلك، إلا أن عدداً ضئيلاً من كيانات الرقابة الداخلية يسمح بوجود مراقب. وحين يُسمح بوجود مراقب، يكون هذا في معظم الأحيان خياراً يقرره المحقق وليس الشخص الخاضع للتحقيق. وأعرب موظفون وكذلك العديد من المحققين عن شعورهم بأنه ينبغي أن تكون القاعدة المتبعة هي تسجيل الاستجوابات صوتياً أو الأفضل بالفيديو، ويمكن أن يستعاض بذلك عن وجود ممثلين للموظفين أو حتى عن وجود محققين اثنين. ويوافق المفتشان على ذلك.

٤٧ - وقد لاحظ المفتشان في تقرير وحدة التفتيش المشتركة ٩/٢٠٠٠ ضرورة التفاعل المنظم فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالتحقيقات. وأشار إلى أن هذا التعاون يمكن أن يتضمن وضع معايير وإجراءات موحدة لإجراء التحقيقات، وتقاسم الخبرات التي يمكن الاستعانة بها عند الحاجة إلى مشورة أو مساعدة، وتقاسم المنهجيات، وتهيئة فرص للتدريب المشترك، وتبادل الموظفين (على أساس الإعارة مثلاً) مما يؤدي إلى نهج واحد على نطاق المنظومة تجاه التحقيقات وإجراء التحقيقات المشتركة، وبخاصة فيما يتصل بالأنشطة الميدانية التي تشترك فيها عدة وكالات. ويعتقد المفتشان أن هذه الملاحظات لا تزال وجيهة، ويشيران أيضاً إلى أهمية تحديد القضايا موضع الاهتمام المشترك، ولا سيما عندما تتولى عدة وكالات التحقيق مع ذات البائع أو مع ذات المسألة في بلد ما.

٤٨ - ويلاحظ المفتشان أن منتدى غير رسمي عُقد في عام ٢٠١١، في اليوم السابق لمؤتمر المحققين الدوليين السنوي، اجتمع فيه رؤساء وكالات الرقابة في مؤسسات منظومة الأمم

المتحدة لمناقشة المسائل موضع الاهتمام المشترك. ويعتقد المفتشان أنه ينبغي ترسيخ هذه الممارسة الممتازة في فريق فرعي لمؤتمر المحققين الدوليين، تتألف عضويته من رؤساء كيانات الرقابة الداخلية وكبار ممارسي التحقيق المهنيين العاملين معهم. وسيكون هذا الفريق ممثلاً لمنتدى المراجعة الداخلية للحسابات بالأمم المتحدة الذي أنشئ في إطار ممثلي دوائر المراجعة الداخلية للحسابات^(١٧). ويمكن أن يتناول هذا الفريق الفرعي المسائل التي تهم بالتحديد أعضائه ومنظومة الأمم المتحدة، وأن يعمل على مواءمة وظائف التحقيق وأن يعنى كذلك بالمسائل المشار إليها في هذا التقرير.

٤٩ - والمراد من تنفيذ التوصية التالية هو أن يسفر عن نشر أفضل الممارسات وتعزيز التنسيق والتعاون.

التوصية ٥

ينبغي لمؤتمر المحققين الدوليين أن ينشئ فريقاً فرعياً لمنظومة الأمم المتحدة، ممثلاً لمنتدى المراجعة الداخلية للحسابات بالأمم المتحدة.

باء - ميزانية وظيفة التحقيق وملاك موظفيها

٥٠ - يتوقف مدى كفاية وفعالية دوائر الرقابة الداخلية على مدى التزام كل من الرؤساء التنفيذيين والدول الأعضاء وعلى الموارد التي يتيحونها لكيانات الرقابة الداخلية.

٥١ - ويتطلب توفير الملاك الكافي من الموظفين موارد كافية تخصص لوظيفة التحقيق. وفي عام ٢٠١٠، كان مستوى ميزانية الرقابة الداخلية في مقابل الميزانية الإجمالية في كل منظمة يتراوح بين نسبة مرتفعة قدرها ١,٢ في المائة (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية) من الميزانية الإجمالية، ونسبة منخفضة قدرها ٠,٠٤ في المائة (منظمة السياحة العالمية). وعلاوة على ذلك، فمستوى المخصصات المنفصلة من الميزانية لوظيفة التحقيق في مقابل الميزانية الإجمالية للرقابة في كل من كيانات الرقابة الداخلية تراوح بين نسبة مرتفعة قدرها ٣٨ في المائة (برنامج الأغذية العالمي) ونسبة منخفضة قدرها ٦,٧ في المائة (اليونسكو)؛ في حين أنه لم توجد مخصصات منفصلة من الميزانية للتحقيقات في سبع مؤسسات كبيرة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (اليونيسيف، ومفوضة شؤون اللاجئين، والأونروا، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، واليونيدو) (المرفق الثالث). وهذه النسب غير قابلة للمقارنة

(١٧) ممثلو دوائر المراجعة الداخلية للحسابات بمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى المنتسبة.

حيث إن بعض دوائر الرقابة الداخلية يشمل التقييم وبعضها الآخر لا يشملها، وبعض وظائف التحقيق مجزأة حالياً في بعض المنظمات.

٥٢ - وقد أعرب المفتشان بوضوح عن رأيهما بضرورة توحيد جميع التحقيقات داخل كيان الرقابة الداخلية في كل منظمة. ومن وسائل توفير رأس المال لهذا التوحيد نقل الموارد المخصصة أو المستخدمة حالياً لقيام كيانات أخرى بالتحقيقات في المنظمات إلى كيان الرقابة الداخلية. ولكن هذا صعب حيث إن المفتشين أبلغوا بأنه في الحالات التي تتولى فيها التحقيقات عدة جهات فاعلة لا يُحتفظ بأي إحصاءات تتصل بالموارد البشرية والمالية المخصصة لمختلف أنشطة التحقيق في المنظمة كلها. وهكذا، فإن التكلفة الإجمالية للتحقيقات وحالاتها الإجمالية غير معروفة في منظمات عديدة، ومن المرجح أن يكون تقديرهما أقل من الواقع إلى حد كبير. وتجري في الأمم المتحدة حالياً دراسة لتحديد الموارد المستخدمة في أماكن أخرى في المنظمة، ويبقى النظر فيما إذا كان بإمكان شعبة التحقيقات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية أن تفي بأعباء العمل الإضافية في حدود مستويات مواردها الحالية، ولا سيما بعد تنفيذ تدابير الكفاءة المزمعة.

٥٣ - ولا يزال المفتشان يعتقدان أن من الصعب تبرير وجود قدرة في مجال التحقيق في بعض المنظمات الصغيرة جداً، ويقترحان إنشاء وحدة مشتركة للتحقيقات تضم مثلاً الاتحاد البريدي العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة السياحة العالمية. ويمكن، بدلاً من ذلك، أن تعهد هذه المنظمات "داخلياً" بهذه الوظيفة إلى أي منظمة أخرى مستعدة أو قادرة على تقديم خدمات التحقيق إليها.

٥٤ - وبعد فحص حالات التحقيق الداخلية في المنظمات، واعترافاً بسرعة تطور بيئة التحقيق - في المقر والمناطق ومراكز العمل الميدانية - فضلاً عن زيادة تعقّد القضايا، يرى المفتشان أنه لا بد من إعادة النظر في معايير تحديد ملاك الموظفين لعام ٢٠٠٦. ويسلم المفتشان بأن حالات التحقيق شهدت، وستظل تشهد، زيادات كبيرة تنجم على الأقل عن زيادة الوعي والتركيز على الإبلاغ عن المخالفات المزعومة. ومع ترسيخ/تعزيد أطر المساءلة، وإنشاء مكاتب الأخلاقيات، وتحسين نشر مدونات قواعد السلوك والنظامين الأساسيين والإداريين للموظفين، يأمل المفتشان في أن تنخفض حالات التحقيق على المدى البعيد. غير أن من المهم في الوقت الراهن تكريس القدر الكافي والمناسب من الموارد لهذه الوظيفة التي تتزايد الحاجة إليها باستمرار. ويخلص المفتشان إلى أنه ينبغي للهيئات التشريعية أن تستعرض مدى كفاية الموارد ومدى ملاءمة معايير تحديد ملاك الموظفين، بطرق منها اللجوء إلى الخبراء الاستشاريين، من أجل وظيفة التحقيق، استناداً إلى توصيات لجان المراجعة/الرقابة المعنية على أساس سنوي أو كل سنتين تبعاً لدورة ميزانية المنظمة.

٥٥ - والمراد من تنفيذ التوصية التالية هو أن يسفر عن تعزيز الضوابط والامتثال.

التوصية ٦

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تستعرض مدى كفاية الموارد ومدى ملاءمة ملاك الموظفين لوظيفة التحقيق استناداً إلى توصيات لجان المراجعة/الرقابة إما على أساس سنوي أو كل سنتين تبعاً لدورة ميزانية هذه المنظمات.

جيم - كفاءات المحققين

٥٦ - كان من بين أهداف هذا الاستعراض معرفة ما إذا كان قد جرى تعزيز قدرة المنظمات على إجراء التحقيقات وتحسينها في خلال العقد الماضي أم لا. ومن دواعي سرور المفتشين أن يلاحظوا أن تقدماً كبيراً قد أُحرز مع الإنشاء التدريجي لوحدة تحقيق منفصلة داخل كيانات الرقابة الداخلية. كما أن المسمى الوظيفي "محقق" (أو ما شابهه) الذي كان نادراً قبل ١١ عاماً انتشر وبات الآن شائع الاستخدام في توصيفات الوظائف و/أو تصنيفات الوظائف.

٥٧ - فحتى عام ٢٠١١، لم يكن يوجد منصب محقق في ست من أصل ٢١ أمانة شملها الاستعراض (منظمة الطيران المدني الدولي، والاتحاد الريدي العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة السياحة العالمية). وتعتمد خمس عشرة منظمة إلى تعيين واستخدام موظفين يحملون المسمى الوظيفي "محقق". وتشترط الغالبية العظمى من توصيفات وظيفة "المحقق" في هذه المنظمات الحصول على درجة جامعية متقدمة في القانون أو في تخصص متصل به كحد أدنى لشرط التعليم الذي يجب أن يستوفيه المحققون المحترفون الذين تعينهم^(١٨). ومعظم توصيفات الوظائف هذه يجيل بوضوح إلى التدريب والخبرة في مجال التحقيقات، بما في ذلك إنفاذ القوانين أو الأنشطة القانونية الأخرى.

٥٨ - وتضع خمس منظمات قائمة بشروط إضافية، ولكن هذه الشروط تنطبق أكثر على مواصفات "مراجع" محترف، كالدراسات في المحاسبة والمراجعة، أو الشهادات التي يحملها عادة أي مراجع مؤهل. وأكدت إحدى المنظمات أن المحقق الذي عينته رئيساً لشعبة التحقيق ليس محققاً محترفاً، لكنه محاسب قانوني يدرس للحصول على شهادة كمدقق معتمد لكشف الغش. وتعفل منظمة سادسة كل ذكر لضرورة حمل درجة جامعية في القانون أو خبرة في أعمال التحقيق لرئيس الوحدة، في حين أنه يذكر بوضوح من بين الكفاءات أن على المتقدم أن يسدي المشورة التقنية في هذا المجال إلى مرؤوسيه.

(١٨) والبديل هو درجة جامعية من المستوى الأول بالاقتران مع خبرة عملية بدلاً من الدرجة المتقدمة.

٥٩ - ومع التسليم بأنه يوجد تداخل بين دور المحقق والمراجع، يبقى أن هناك اختلافات مهمة جداً بينهما، وأن تدريب كل منهما مختلف إلى حد كبير. فالمحققون يبحثون مسؤولية الأفراد ويجمعون أدلة تتصل بالطب الشرعي لإقامة أساس لإجراء تآديي أو إداري أو جنائي، في حين أن المراجعين يبحثون النظم والعمليات. ويتعرف المحققون على جميع المعلومات والأدلة ذات الصلة ويحصلون عليها لإقرار الوقائع المتعلقة بادعاء ما، مما يسفر عن تأكيد الوقائع أو دحضها. وتستخدم عملية التحقيق منهجية الطب الشرعي التي تتيح اعتماد محكمة إدارية تابعة للأمم المتحدة أو جهة أخرى من جهات صنع القرار على الأدلة المجموعة، وبوصفها أساساً ثابتاً على النحو الواجب لبدء إجراء إداري أو إجراء آخر. كما أن التحقيق يجري بأسلوب يمتثل للعدالة الإجرائية، والسرية، والمبادئ الأخرى المتعلقة بأفضل الممارسات. وتكتسب مجموعة مهارات المحققين في المنظمات الدولية عادة عن طريق الخبرة في إنفاذ القوانين أو التعليم القانوني.

٦٠ - ويؤدي المحققون عملية منهجية تتمثل في الحصول على المعلومات المتصلة بنظم وعمليات التمويل أو النظم والعمليات الأخرى وتقييمها من أجل توفير مستوى معقول من ضمان وجود الضوابط وملاءمتها وفعاليتها. أما المراجعون، فلديهم عادة خلفية تعليمية وتدريبية في مجالات التمويل والمحاسبة وإدارة الأعمال بوجه عام.

٦١ - وفي حين أن بعض المراجعين/المحاسبين لا يزالون يرون في مصطلحي المراجعين والمحققين مرادفين، فمعظمهم يقبل الاختلافات بين الوظيفتين ويعترف بضرورة أن يضطلع بوظيفة التحقيق موظفون مؤهلون تأهيلاً مهنيًا. ويوافق المفتشان على ذلك.

٦٢ - ولا توجد بعدُ على المستوى الدولي أية دورات تدريبية فعالة تزود أحداً بخبرة مسبقة للقيام بدور المحقق. وينبغي البحث عن المزيد من فرص التدريب على أساس منتظم يشمل جميع أنواع الحالات التي تواجهها المنظمات: المضايقة في مكان العمل، وسوء استعمال السلطة، والاستغلال والاعتداء الجنسيان، ومسائل الاشتراء التقنية، والفساد، والغش، ومسائل تكنولوجيا المعلومات، إلخ. واقترح عدد ممن جرت معهم اللقاءات إعداد دورات تؤدي إلى إصدار شهادات مهنية في مجال التحقيق، واقترحوا الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد مكاناً تبدأ فيه هذه الدورات. ويوافق المفتشان على ذلك، ويقترحان أن يكون هذا موضوعاً للمناقشة في أثناء مؤتمر المحققين الدوليين السنوي الذي يشكل فرصة رائعة للتفاعلات الشخصية ومنتدى لتبادل الأفكار فيما بين أوساط المحققين المحترفين.

دال - ضرورة متابعة تقارير التحقيق ورصدها مركزياً

٦٣ - مع الانتهاء من تحقيق ما وصدور تقرير يتضمن النتائج و/أو الاستنتاجات و/أو التوصيات، وتقديم التقرير إلى السلطات المختصة، تكف كيانات الرقابة الداخلية عن اتخاذ أي إجراء آخر. وتنتقل المسؤولية عن اتخاذ الإجراءات المناسبة المترتبة على تقرير التحقيق إلى مديري

البرامج في بعض الحالات أو إلى الموارد البشرية و/أو الشؤون القانونية و/أو الرئيس التنفيذي لتحديد الإجراء الذي يتعين اتخاذه، بما في ذلك التدابير الإدارية أو التأديبية التي يجب فرضها. ولم يتمكن المفتشان، ولا سيما في الوكالات التي تُجرى فيها التحقيقات عناصر فاعلة متعددة، من العثور على سلطة مركزية مكلفة برصد تقارير التحقيق ومتابعتها لمعرفة ما إذا كان قد اتخذ إجراء أم لا، وإن كان قد اتخذ هل كان الإجراء متناسباً مع "الجريمة" أم لا. ويرى المفتشان في هذا ثغرة رئيسية ينبغي إصلاحها حيث إن بوسعها أن تؤدي، بل وإنها لتؤدي فعلاً، إلى عدم التصرف حيال القضايا عن قصد أو غير قصد. كما أنها قد تؤدي إلى عدم المساواة في المعاملة بين الموظف الذي يرتكب جرائم مماثلة دون أن يلقي جزاءات مماثلة. ويخلص المفتشان إلى أنه ينبغي تسمية منسق وتكليفه بهذه المسؤولية عن المنظمة ككل. وسوف يكون المنسق مطالباً بتوقيع يمين السرية. وبغض النظر عن مكان المنسق، سيتحتم أن يعمل بالتعاون الوثيق مع الموارد البشرية، والدوائر القانونية، وكيان الرقابة الداخلية، وغير ذلك من المكاتب حسب الاقتضاء. وينبغي له إرسال تقارير مرحلية شهرية إلى كيان الرقابة الداخلية والأطراف الأخرى المعنية، مع مراعاة اشتراط التقييد باتفاقات السرية. وسيكون المنسق أيضاً مسؤولاً عن التحقق من نشر نتائج التحقيق مقترنة بالإجراءات التي اتخذتها الإدارة لمعالجة سوء السلوك (أي الجزاءات) على الموقع الشبكي للمنظمة بطريقة تحترم سرية الأشخاص الضالعين في القضية، لكي يعلمها جميع الموظفين.

٦٤ - ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ هذه التوصية إلى تعزيز الضوابط والامتثال.

التوصية ٧

ينبغي أن يسمي الرؤساء التنفيذيون منسقاً مركزياً لرصد تنفيذ جميع تقارير التحقيق ومتابعتها داخل منظماتهم.

هاء - ضمان جودة وظيفة التحقيق

٦٥ - يضطلع مدير كيان الرقابة الداخلية في معظم المنظمات بالمسؤولية عن رصد ضمان الجودة وكفالاته للتحقيقات الجارية والتقارير الصادرة. وفي مكتب خدمات الرقابة الداخلية، تقدّم مشاريع تقارير التحقيق إلى قسم الممارسات المهنية التابع للمكتب توجيهاً لضمان الجودة. ويُسند كل تقرير إلى فاحص يكفل تقييد التقرير بالمبادئ التوجيهية لإعداد التقارير، وإلى خبير استعراض لإجراء استعراض تحريري ووقائي وقانوني. غير أنه فيما يتصل بالتحقيقات التي تجريها جهات أخرى في الأمانة العامة للأمم المتحدة، كالأفرقة المعنية بالتحرش الجنسي مثلاً، لا يوجد ضمان للجودة أو استعراض. ويود المفتشان أن يريا أقساماً للممارسات المهنية في جميع

المنظمات، وإن كانا يسلّمان بأن هذا يستعصي تحقيقه في الوقت الراهن نظراً للقيود المفروضة على الموارد البشرية والمالية.

٦٦ - ويرى المفتشان أن من الضروري أن يكون هناك برنامج رسمي لضمان الجودة والارتقاء بها، أي تقييم مستمر ودوري لنوعية نشاط أو وظيفة التحقيق في جميع المنظمات. ويكرر المفتشان التوصية ١٣ لوحدة التفتيش المشتركة، الواردة في التقرير عن ثغرات الرقابة، والتي تنص على أن "على الهيئات التشريعية في كل منظمة أن توعز إلى رؤسائها التنفيذيين بتأمين تقييم مستقل للنوعية، وذلك على سبيل المثال من خلال استعراض النظراء، لكيان الرقابة الداخلية، على الأقل مرة كل خمسة أعوام".

واو - علاقة وظيفة التحقيق بلجان المراجعة/الرقابة

٦٧ - نوقش دور لجنة المراجعة/الرقابة باستفاضة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن وظيفة المراجعة في منظومة الأمم المتحدة، وكذلك في التقرير عن ثغرات الرقابة الذي اقترح نموذجاً لمجالس الرقابة الخارجية لمنظمات الأمم المتحدة، يراقب أداء جميع وظائف الرقابة الداخلية. وينصب التركيز الرئيسي للجان المراجعة/الرقابة المنشأة حتى الآن على أنشطة المراجعة، وإن كان يتزايد تصديها لوظائف الرقابة الأخرى. غير أن صلاحيات بعض اللجان لا تشير البتة إلى وظيفة التحقيق. وتدعو بدلاً من ذلك إلى استعراض جملة أمور من بينها البيانات المالية، والمسائل المهمة المتصلة بسياسات الإبلاغ المالي، ومدى ملاءمة الضوابط الداخلية ونظم إدارة المخاطر. ويعتقد المفتشان أنه لا بد من مراجعة الاختصاصات وتحديثها من أجل إدراج مسؤولياتها عن جميع عناصر الرقابة الداخلية بصفة خاصة. وفي حين أن هذه اللجان لا تضع معايير، وإنما تستعرض ما ينبغي أن تكون عليه المعايير، فبوسعها أن تقدم مشورة وتوجيهات قيمة ومهمة جداً، وهي تقوم بذلك في الواقع، بشأن فعالية أنشطة الرقابة، بما فيها وظيفة التحقيق.

سادساً - وحدة تحقیقات واحدة لمنظومة الأمم المتحدة

٦٨ - إن المسائل المحددة في هذا التقرير كثيرة: تفاوت كبير في الموارد المتاحة لوظائف/أنشطة التحقيق، وغموض المعايير أو عدم وجودها في بعض المنظمات، ونقص الاتساق في السياسات والإجراءات، ونقص المحققين المحترفين، وتجزؤ المسؤولية عن التحقيق في وكالات عديدة، وانعدام الاستقلالية، ونقص التدريب، وعدم الاتساق في متابعة أو رصد التقارير المتعلقة بالتحقيق. وتسفر كل هذه المسائل عن ضرر جوهري لسياسات وممارسات التحقيق وعن تطبيق غير متكافئ لها داخل الوكالات وفيما بينها بالنسبة لجميع أصحاب المصلحة في منظومة الأمم

المتحدة: أصحاب المصلحة الذين يتمتعون بذات الحقوق عبر المنظومة، والذين ينبغي منحهم هذه الحقوق.

٦٩ - ويعتقد المفتشان أن جذور العديد من هذه المسائل تكمن في "ثقافات" المنظمات، وتنتج عن قلة اهتمام البعض في الإدارات العليا فضلاً عن البيروقراطيات المتأصلة والمقاومة للتغيير. كما أن الدول الأعضاء تتحمل بعض المسؤولية بعدم توفيرها للموارد اللازمة، حيث إن أنشطة التحقيق ربما لا تشغل مكانة مرتفعة ضمن أولياتها المتصلة بالتمويل.

٧٠ - والملاحظات والتوصيات المقترحة لمعالجة هذه المسائل إنما تشكل تدبير مؤقتة. إذ إن التوصيات ستُنفذ تدريجياً داخل الوكالات وفيما بينها، وستظل التفاوتات قائمة بوجه عام: سيظل الموظفون وجميع أصحاب المصلحة يلقون معاملة غير متكافئة في جميع الوكالات. ويعتقد المفتشان أنه لا بد من إيجاد حل شامل على نطاق المنظومة لمعظم هذه المشاكل على المدى الأبعد، حل يناسب الجميع بالتساوي ويتماشى مع روح "وحدة العمل في الأمم المتحدة".

٧١ - ويعتقد المفتشان أن الحل يكمن في توحيد جميع وظائف/أنشطة التحقيق في كيان مستقل يمول تمويلاً مشتركاً ويخدم جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. والفوائد واضحة من وجهة النظر الإدارية والموضوعية، وقد أشير إليها أعلاه: فوائد للوكالات الصغيرة التي ليست لديها قدرة على التحقيق، ومواءمة ممارسات العمل، وتوحيد المعايير والإجراءات في إجراء التحقيقات، وتوفير خبرة متخصصة لتناول معظم المشاكل الناشئة، ووجود موظفي تحقيق محترفين، وهيئة فرص لترقي الموظفين، إلخ. ويفهم المفتشان أنه سيكون من الضروري تغيير النظامين الإداري والمالي لإحداث هذا التغيير. ويقترح المفتشان نقل موظفي التحقيق الحاليين إلى الكيان الجديد. وعلى المدى القريب، ينبغي للقائمين بالتحقيقات أن يتعرفوا على الولايات المسندة إلى منظماتهم وما تواجهه من أخطار ومن لديها من شركاء، إلخ. ولئن كانت تفاصيل هذا المسعى معقدة جداً، فليس التغلب عليها مستحيلاً.

٧٢ - ويعتقد المفتشان أنه ينبغي إنشاء فرقة عمل مشتركة تتألف من ممارسين محترفين للتحقيق من جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، يساعدهم ممثلون قانونيون وغير قانونيين عند الضرورة، من أجل النظر في أفضل أسلوب يمكن به إنجاز هذا الأمر وكيف يمكن لهذا الكيان، عند تشغيله، أن يلبي احتياجات جميع أصحاب المصلحة والمنظومة ككل. وينبغي أن تعقد اجتماعات فرقة العمل تحت رعاية مجلس الرؤساء التنفيذيين، وأن تصدر عنها نتائج واستنتاجات وتوصيات في موعد أقصاه نهاية كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ لعرضها على الهيئات التشريعية.

٧٣ - ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية وظيفة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٨

ينبغي أن يقوم الأمين العام، تحت رعاية مجلس الرؤساء التنفيذيين، بإنشاء فرقة عمل مشتركة بين الوكالات تعد خيارات لإنشاء وحدة تفتيش موحدة ووحيدة لمنظومة الأمم المتحدة بحلول نهاية كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ لعرضها على الهيئات التنفيذية.

سلطة ونطاق وظيفة التحقيق

المنظمة	وظيفة تحقيق رسمية (نعم/لا)	إجراء التحقيقات	السلطة التي تخول لكيان الرقابة	نطاق الوظيفة	الكيانات الأخرى التي تجري تحقيقات رسمية*
الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها					
الأمم المتحدة	نعم	مكتب خدمات الرقابة الداخلية:	انتهاكات أنظمة الأمم المتحدة وقواعدها والمنشورات الإدارية ذات الصلة	• إدارة الشؤون الإدارية/مكتب إدارة الموارد البشرية:	• إدارة الشؤون الإدارية/مكتب إدارة الموارد البشرية:
		• A/RES/48/218 B	• الغش والفساد المتعلقان بعمود أو اتفاقات أخرى مع الأمم المتحدة	• له وظيفة تحقيق محدودة جداً في شكاوى المضايقة، والتحرش والاعتداء الجنسيين، وسوء استعمال السلطة، حين تكون الادعاءات موجهة مباشرة إلى رئيس مكتب أو إدارة.	
		• (١٢ آب/أغسطس ١٩٩٤)	• بموجب إجراءات مقيدة تخولها الوثيقة (A/61/19 (Part III)، السلوك غير اللائق لموظفي بلد مساهم بقوات في إطار بعثات حفظ السلام أو البعثات السياسية الخاصة	• رؤساء المكاتب ومديرو البرامج:	
		• (٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤)	• تشمل ولاية مكتب خدمات الرقابة الداخلية جميع فئات الموظفين بما في ذلك موظفو الأمم المتحدة، والمتعهدون، والمراقبون العسكريون، وأفراد الشرطة المدنية	• يشكلون أفرقة مخصصة من الموظفين (بمدير شؤونها مكتب إدارة الموارد البشرية) للتحقيق في حالات سوء السلوك العادية بما فيها المضايقة، والتحرش الجنسي، وسوء استعمال السلطة. ويحتفظ مكتب إدارة الموارد البشرية بقائمة من موظفين تلقوا تدريباً من مكتب خدمات الرقابة الداخلية لإجراء التحقيقات في المضايقة/سوء استعمال السلطة.	
				• (ST/AI/371 وتعديلها؛ و ST/SGB/2002/7، و ST/AI/2004/3، و ST/SGB/2008/5)	
				• إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني:	
				(أ) مجالس التحقيق تحقق في المسؤولية عن ممتلكات البعثات الميدانية، وحماية البعثات الميدانية وموظفيها؛ ويجوز أن تشير نتائجها إلى وقوع	

المنظمة	وظيفة تحقيق رسمية (نعم/لا)	إجراء التحقيقات	السلطة التي تخول لكيان الرقابة	نطاق الوظيفة	الكيانات الأخرى التي تجري تحقيقات رسمية*
البرنامج الإنمائي	نعم	مكتب مراجعة الحسابات والتحقيقات: • ميثاق مكتب مراجعة الحسابات والتحقيقات • إطار البرنامج الإنمائي القانوني للتصدي لعدم الامتثال لمعايير سلوك الأمم المتحدة • الحماية من سياسة الانتقام	• الادعاءات بوقوع سوء سلوك، كالغش، والسرقعة، والاحتلاس، والفساد، وسوء استغلال الامتيازات والحصانات، والاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي، والمضايقة في مكان العمل وسوء استغلال السلطة، والانتقام من المبلغين عن المخالفات، أو غير ذلك من الأفعال أو الإغفالات التي تتعارض مع الالتزامات العامة المفروضة على الموظفين، التي يشارك فيها موظفو البرنامج الإنمائي والموظفون الآخرون	(أ) وحدة التحقيق الخاصة في مقر الأمم المتحدة؛ (ب) المكاتب البعيدة عن المقر، اللجان الإقليمية (ST/SGB/1998/11)	سوء سلوك (إجراءات التشغيل الموحدة الصادرة في ١ آذار/مارس ٢٠١١)؛ (ب) وحدات التحقيق الخاصة بدوائر سلامة وأمن البعثات الميدانية: تحقق في سوء السلوك العادي؛ ويُعهد إليها أحياناً بحالات سوء سلوك جسيم (ولاية تمنحها قرارات الجمعية العامة المتعلقة بالبعثة الميدانية المعنية). • <u>إدارة شؤون السلامة والأمن:</u>

المنظمة	وظيفة تحقيق رسمية (نعم/لا)	إجراء التحقيقات	السلطة التي تخول لكيان الرقابة	نطاق الوظيفة	الكيانات الأخرى التي تجري تحقيقات رسمية*
صندوق الأمم المتحدة للسكان	نعم	شعبة خدمات الرقابة: • شعبة مكافحة الغش؛ ميثاق شعبة خدمات الرقابة • اختصاصات شعبة خدمات الرقابة		• الادعاءات بوقوع حالات من الغش أو المخالفات المالية الأخرى التي يرتكبها المتعهدون وشركاء التنفيذ وغيرهم من الأطراف الثالثة، والتي يُعتبر أنها تضر بالبرنامج الإنمائي • جميع ادعاءات سوء السلوك باستثناء سوء استعمال السلطة المضايقة	• <u>الموارد البشرية</u> : سوء استعمال السلطة، أو المضايقة، أو التحرش الجنسي
اليونيسيف	نعم	مكتب مراجعة الحسابات الداخلية: • ميثاق مكتب مراجعة الحسابات الداخلية المتعلق بالصلاحيات والمسؤوليات والصادر في ١٢ نيسان/أبريل ٢٠١١		• أنشطة الغش المشتبه فيها أو المعروفة وفقاً لإجراءات الإبلاغ ومعالجة شكاوى وادعاءات الغش والفساد وحالات سوء السلوك الأخرى التي يتورط فيها موظفو اليونيسيف، بما في ذلك المضايقة والتحرش الجنسي وسوء استعمال السلطة	
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	نعم	مكتب المفتش العام: • المذكرة الداخلية ٢٠٠٥/٥٤ الصادرة عن المفوضية في ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ بشأن دور مكتب المفتش العام ووظائفه		• سوء السلوك المحتمل الذي يشترك فيه أي شخص له علاقة مباشرة بالمفوضية، بما في ذلك الموظفون والمستشارون والمتدربون والأشخاص المتدربون للعمل في مكاتب المفوضية بموجب اتفاقات مع أطراف ثالثة وشركاء المفوضية في التنفيذ	

المنظمة	وظيفة تحقيق رسمية (نعم/لا)	السلطة التي تخول لكيان الرقابة إجراء التحقيقات	نطاق الوظيفة	الكيانات الأخرى التي تجري تحقيقات رسمية*
الأونروا	نعم	إدارة خدمات الرقابة الداخلية: • توجيه المنظمة التنفيذي ١٤	• جميع الادعاءات والشكاوى المتعلقة بالانتهاكات المحتملة لأنظمة الوكالة وقواعدها والمنشورات الإدارية ذات الصلة، والغش، والسرقة، وسوء السلوك، وسوء الإدارة، والفساد، والاختلاس، وإهدار الموارد، وسوء استعمال السلطة، بصرف النظر عن أصلها أو أول نقطة لتلقيها داخل الوكالة	• <u>المديرون الميدانيون</u> : يسندون بصفة دورية التحقيق في الادعاءات بسوء السلوك إلى موظفين غير محترفين يعملون في وظائف أخرى في هذه الميادين. ولهؤلاء الأفراد خلفيات علمية متنوعة. ولا تُحدد اختصاصات لهؤلاء الأفراد.
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	نعم	فريق المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات: • ميثاق الفريق، الفقرة ٦	• سوء السلوك، كسوء الإدارة، والغش، والفساد، والانتقام من المبلغين عن المخالفات، وسوء استعمال السلطة، والتحرش الجنسي، والمضايقة في مكان العمل، والانتهاك أو عدم التقيد المقصود بأنظمة المكتب وقواعده ومنشوراته الإدارية الأخرى (كما في ذلك معيار السلوك في الخدمة المدنية الدولية)، مما يشترك فيه موظفو المكتب والمتعهدون وغيرهم من الأشخاص الذين ينطبق عليهم ذلك، وفقا للتوجيهات التنظيمية ذات الصلة	
برنامج الأغذية العالمي	نعم	شعبة خدمات الرقابة: • البند ١٢-١ من النظام المالي • ميثاق شعبة خدمات الرقابة (تعميم المدير التنفيذي)	• الادعاءات بوقوع مخالفات (غش، إهدار، سوء تصرف، سوء استغلال السلطة، إلخ.)	

المنظمة	وظيفة تحقيق رسمية (نعم/لا)	إجراء التحقيقات	السلطة التي تخول لكيان الرقابة	نطاق الوظيفة	الكيانات الأخرى التي تجري تحقيقات رسمية*
			٧/٢٠٠٥ المؤرخ ٢٨ تموز/ يوليه ٢٠٠٥)		
		<ul style="list-style-type: none"> • ميثاق مكتب التفتيش والتحقيق (صدر في شكل مذكرة إدارية داخلية بما يتواءم مع ميثاق الشعبة) 			
الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية					
منظمة العمل الدولية	نعم	<ul style="list-style-type: none"> • مكتب المراجعة الداخلية للحسابات: • النظام الأساسي للموظفين • الأنظمة المالية • ميثاق المراجعة الخاص بالمكتب 	<ul style="list-style-type: none"> • الغش، أو قرينة الغش أو الشروع في الغش 	<ul style="list-style-type: none"> • الموارد البشرية: "المظالم في مكان العمل" التي تشمل سوء السلوك، والمضايقة، وسوء استعمال السلطة، والتحرش الجنسي 	
منظمة الأغذية والزراعة	نعم	<ul style="list-style-type: none"> • مكتب المفتش العام: • ميثاق مكتب المفتش العام (القسم ١٠٧ من دليل المعلومات الإدارية بالمنظمة) • السياسة المتعلقة بالغش والاستخدام غير السليم لموارد المنظمة (التعميم الإداري ١٩/٢٠٠٤) • سياسة حماية المبلغين عن المخالفات (التعميم الإداري ٥/٢٠١١) 	<ul style="list-style-type: none"> • الادعاءات بوقوع انتهاكات لقواعد المنظمة ولوائحها، أي الغش، وسلوك الموظف غير المرضي، فضلاً عن أنشطة الغش والفساد التي ترتكبها أطراف ثالثة مشاركة في برامج المنظمة وعملياتها • أصبح المكتب مسؤولاً أيضاً، منذ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، عن إجراء استعراضات أولية وتحقيقات كاملة في ادعاءات الانتقام • ادعاءات الغش المتعلقة بالتأمين الطبي 	<ul style="list-style-type: none"> • الموارد البشرية: ادعاءات المضايقة بما فيها التحرش الجنسي، التي لا يمكن حلها عن طريق عملية غير رسمية • وحدة التحقيق التابعة لمقدم خدمات التأمين الطبي التجاري: تجري تحقيقاتها في الحالات التي من المحتمل أن يكون موظفو المنظمة قد ارتكبوا فيها غشاً يتعلق بالتأمين الطبي، وتحال تقاريرها إلى مكتب المفتش العام. ويعتبر المكتب التقارير الواردة من مقدم خدمات التأمين الطبي دائماً استعراضات أولية، ويتخذ دائماً إجراءات التحقيق وفقاً لسياسات المنظمة 	

المنظمة	وظيفة تحقيق رسمية (نعم/لا)	السلطة التي تخول لكيان الرقابة إجراء التحقيقات	نطاق الوظيفة	الكيانات الأخرى التي تجري تحقيقات رسمية*
اليونسكو	نعم	مرفق الإشراف الداخلي: • المرجع الإداري ٦-١ • مرجع الموارد البشرية ٣-١٨ "سياسة حماية المبلغين عن المخالفات"	• سوء السلوك، بما فيه السلوك المخالف للقانون والأخلاق والمهدير للموارد (مثل الغش، والفساد، والاختلاس، والسرققة، والتمييز، والمضايقة، وسوء استعمال السلطة، وتضارب المصالح، وسوء الإدارة وإهدار الموارد	
منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)	لا	مكتب التقييم ومراجعة الحسابات الداخلية: • ميثاق المكتب الصادر في حزيران/يونيه ٢٠٠٩	• سوء السلوك ذو الطابع المالي	• يتلقى الموظف المعني بأداب المهنة (وهو منصب جديد لم ينشأ ويُشغل بعدُ رسمياً) ويستعرض جميع التقارير المتعلقة بسوء السلوك، ويقرر ما إذا كانت تستدعي تحقيقاً أم لا؛ وما هو المكتب المناسب لإجراء التحقيق (معيناً لجنة تحقيق مخصصة). (إطار الإيكاو لأداب المهنة الذي يدخل حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢؛ والذي اعتمده المجلس في حزيران/يونيه ٢٠١١)
منظمة الصحة العالمية	نعم	مكتب خدمات الرقابة الداخلية: • المادة ١١٢-١ من القاعدة المالية الثالثة عشرة	تحقيق داخلي إداري	• ويمكن تعهيد إجراء التحقيق خارجياً إذا لزم الأمر
الاتحاد البريدي العالمي ^(١)	نعم	مراجعة الحسابات الداخلية: • ميثاق مراجعة الحسابات الداخلية المرفق بالنظام المالي للاتحاد البريدي العالمي	• نطاق واسع: يشمل ما بين المسائل المتعلقة بالموارد البشرية والمسائل المتعلقة بالشؤون المالية، وأي أنشطة أخرى تخضع لولاية المكتب الدولي	

المنظمة	وظيفة تحقيق رسمية (نعم/لا)	السلطة التي تخول لكيان الرقابة إجراء التحقيقات	نطاق الوظيفة	الكيانات الأخرى التي تجري تحقيقات رسمية*
الاتحاد الدولي للاتصالات	نعم ^(ب)	مراجعة الحسابات الداخلية: • الأمر الإداري ٩٩/١٠ الصادر في ٨ حزيران/يونيه (١٩٩٩) • سياسة الاتحاد بشأن حماية الموظفين من الانتقام بسبب الإبلاغ عن إساءة التصرف (الأمر الإداري ٤/١١)	”المراجع الداخلي للحسابات مسؤول عن إجراء عمليات المراجعة الداخلية للحسابات، والتحقق، وغيرهما من أعمال الرقابة لضمان الفعالية والكفاءة، والإدارة والاستخدام الاقتصاديين لموارد الاتحاد المالية والبشرية والتكنولوجية وغير المادية“	• لجنة التحقيق: مسؤولة عن إجراء استعراضات سرية ومستقلة لادعاءات المضايقة وسوء استعمال السلطة (سياسة الاتحاد بشأن المضايقة وسوء استعمال السلطة؛ الأمر الإداري ٥/٥ المؤرخ ١٦ آذار/مارس ٢٠٠٥) • <u>للأميين العام سلطة إنشاء لجان مخصصة للتحقيق في المسائل التي لا تدخل بوضوح في نطاق مسؤوليات الآلية المشار إليها أعلاه</u>
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	نعم ^(د)	مكتب الرقابة الداخلية: • المادة ١٣-٨ من النظام المالي	• الغش، والإهدار، وسوء الإدارة، وسوء السلوك، وأنشطة الغش الجسيمة	• <u>أفرقة المظالم المشتركة: التحقيق في سوء السلوك، والتحرش الجنسي، والمضايقة، وسوء استعمال السلطة (المذكرة الإدارية رقم ٢٦/٢٠٠٣)</u>
المنظمة البحرية الدولية	نعم ^(د)	قسم الرقابة الداخلية: • القواعد والأنظمة المالية: اختصاصات قسم الرقابة الداخلية • السياسة العامة والإجراءات المتعلقة بمنع واكتشاف الغش وسوء السلوك الجسيم (التذليل واو من النظامين الأساسيين والإداري للموظفين)	• الادعاءات بوقوع مخالفات انطوت على انتهاكات لقواعد المنظمة ولوائحها ومنشوراتها الإدارية ذات الصلة، وأفعال سوء الإدارة، وسوء السلوك، والإهدار، وسوء استعمال السلطة التي يرتكبها الموظفون	• <u>الشعبة الإدارية و/أو شعبة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية: يجوز للأمين العام أن يطلب إلى مديريهما أن يضطلعوا بالمسؤولية المسندة إلى قسم الرقابة الداخلية في الحالات التي يتعرض فيها موظف للتحقيق أو التي تستدعي فيها طبيعة الحالة تدخلاً إدارياً و/أو قانونياً لإثبات الوقائع</u>

المنظمة	وظيفة تحقيق رسمية (نعم/لا)	السلطة التي تخول لكيان الرقابة إجراء التحقيقات	نطاق الوظيفة	الكيانات الأخرى التي تجري تحقيقات رسمية*
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	نعم	شعبة التدقيق الداخلي والرقابة الإدارية:	<ul style="list-style-type: none"> المخالفات وسوء السلوك 	
اليونيدو	نعم	خدمات الرقابة الداخلية:	<ul style="list-style-type: none"> الادعاءات بوقوع غش، وسوء سلوك، وسلوك غير أخلاقي، والانتهاك المحتمل للأنظمة والقواعد والمنشورات الإدارية، على النحو المبين بالتفصيل في السياسة العامة المتعلقة بالتوعية بالغش ومنعه 	<ul style="list-style-type: none"> الإدارة: متى "وجد ما يشير إلى وقوع خرق لسلوك، يتعين على الإدارة أن تباشر التحقيقات الضرورية وأن تقوم في هذه الأثناء بالتحدث مع الموظف المعني". (التعميم الإداري المتعلق بالتدابير التأديبية رقم ٨٧، UNIDO/DA/PS/AC.87، المؤرخ ٢٨ أيار/مايو ١٩٩٢)
منظمة السياحة العالمية ^(٥)	لا	ميثاق خدمات الرقابة الداخلية (نيسان/أبريل ٢٠١١) DGB/(M).92 Rev.2		
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	نعم	القواعد والأنظمة المالية، المادة ١٠٩-١-١٥ السياسة العامة المتعلقة بالتوعية بالغش ومنعه (نشرة المدير العام الصادرة في ٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٥)	<ul style="list-style-type: none"> المخالفات والتقارير المتعلقة بانتهاكات مزعومة لأنظمة الوكالة وقواعدها وسياساتها ومنشوراتها الإدارية، التي يشترك فيها موظفو الوكالة والأشخاص أو الكيانات التي توجد علاقات تعاقدية أو علاقات أخرى بينها وبين الوكالة 	<ul style="list-style-type: none"> الموارد البشرية: الحالات التي تتفق مع التذليلين هاء وزاي من النظامين الأساسيين والإداري للموظفين

- * مستقلة عن وظيفة التحقيق الرسمية أو وظيفة الرقابة الداخلية الإجمالية في المنظمة، باستثناء خدمات الأمن التي لا تحقق إلا في الحوادث المتعلقة بالأمن في كل منظمة.
- (أ) كانت قبل ذلك ملحقة بمراجعة الحسابات الداخلية، ويمكن حالياً، وفقاً لكل حالة على حدة، تعهيد إجراء التحقيقات خارجياً إلى شركة دولية خاصة يُتعاقد معها لإجراء مراجعة الحسابات أو "تعهيدها داخلياً" إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية.
- (ب) ملحقة بوحدة مراجعة الحسابات الداخلية ومكتب الأخلاقيات.
- (ج) ملحقة حالياً بمكتب الأخلاقيات ومكتب الرقابة الداخلية؛ وأفيد عن أنه يجري حالياً اتخاذ الإجراءات التصحيحية.
- (د) يجوز لخدمات الرقابة الداخلية، عند اللزوم، أن تعين خبراء تحقيق على دراية بالتحقيقات الداخلية في منظومة الأمم المتحد كخبراء استشاريين.
- (هـ) لا توجد وظيفة للرقابة الداخلية: يمكن تنفيذ وظيفة التحقيق عن طريق الدعم الخارجي (التعهيد الخارجي).

الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية

المنظمة	منظمة العمل الدولية		منظمة الأغذية والزراعة		اليونسكو		الإيكاو		منظمة الصحة العالمية		الاتحاد البريدي العالمي		الاتحاد الدولي للاتصالات		المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	
	رقم	نقطة	رقم	نقطة	رقم	نقطة	رقم	نقطة	رقم	نقطة	رقم	نقطة	رقم	نقطة	رقم	نقطة
فئة سوء السلوك:																
• الفئة الفرعية لسوء السلوك																
• سوء استخدام الموارد	٥	٢	٣	-	-	١	-	٢	١	٢	-	-	-	-	-	-
• المشتريات: الغش، والتواطؤ	١	-	١٦	٣	-	٩	١	-	-	-	-	١	-	-	١	-
• السرقة والاختلاس	-	٢	١	-	-	١	٢	-	-	-	-	-	-	-	١	-
• عدم استيفاء متطلبات إقرار الذمة المالية	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• التضليل والتزوير وتزوير الشهادات	١	-	-	٢	-	٤	-	-	-	-	-	-	-	-	١	-
• مخالفات أخرى	-	-	٧	٩	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>المضايقة/سوء استعمال السلطة في مكان العمل</u>	٢	-	-	-	٧	-	٥	-	١٣	-	صفر	صفر	صفر	١	-	١
• سوء استعمال السلطة	-	-	٤	٢	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	١	-
• التحرش الجنسي	-	-	-	-	-	١	٢	-	١	٣	-	-	-	-	-	-
• المضايقة/التمييز في مكان العمل	٢	-	١	-	-	٢	-	٦	٣	-	-	-	-	-	-	-
<u>حالات التعيين غير السلمية/الحالات المتعلقة بالموظفين</u>	-	-	-	-	صفر	١	-	١	١	-	١	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر
<u>الانتقام من المبلغين عن المخالفات</u>	-	-	-	-	صفر	-	-	صفر	-	-	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر
<u>ادعاءات أخرى:</u>	صفر	صفر	١٩	-	-	٦	-	صفر	٨	-	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر
• الاعتداء والتهديد	-	-	-	-	-	٣	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• عدم الامتثال للقوانين المحلية	-	-	١	١	-	-	-	١	١	-	-	-	-	-	-	-
• الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• الأشكال الأخرى من عدم التقيد بالالتزامات	-	-	١	١	-	-	-	٣	٣	-	-	-	-	-	-	-
• ادعاءات أخرى	-	-	١٥	-	-	٢	١	-	-	-	-	-	-	-	-	-
المجموع الكلي	١٠	٤	١٤	٥١	٢٢	٧٣	٢٣	١٠	٣٣	صفر	صفر	صفر	١٨	١٣	٣١	٤

الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية

المنظمة			المنظمة البحرية الدولية			المنظمة العالمية للملكية الفكرية			اليونيدو			منظمة السياحة الدولية			الوكالة الدولية للطاقة الذرية		
فئة سوء السلوك:			المنظمة البحرية الدولية			المنظمة العالمية للملكية الفكرية			اليونيدو			منظمة السياحة الدولية			الوكالة الدولية للطاقة الذرية		
• الفئة الفرعية لسوء السلوك			ألف	باء	المجموع	ألف	باء	المجموع	ألف	باء	المجموع	ألف	باء	المجموع	ألف	باء	المجموع
المخالفات المالية:			صفر			٢			٧			صفر			١١		
• الغش (بما فيه الاستحقاقات، والشؤون المالية، والتأمين الطبي)				١			٢			١							
• سوء استخدام الموارد																	
• المشتريات: الغش، والتواطؤ							٢										
• السرقة والاحتيال																	
• عدم استيفاء متطلبات إقرار الذمة المالية																	
• التضليل والتزوير وتزوير الشهادات																	
• مخالفات أخرى							٢										
المضايقة/سوء استعمال السلطة في مكان العمل			صفر			٤			٢			صفر			٥		
• سوء استعمال السلطة								٢									
• التحرش الجنسي																	
• المضايقة/التمييز في مكان العمل																	
حالات التعمين غير السليمة/الحالات المتعلقة بالموظفين			صفر			١			صفر			صفر			٢		
الانتقام من المبلغين عن المخالفات			صفر			صفر			١			صفر			١		
ادعاءات أخرى:			صفر			١٦			٥٤			صفر			٤		
• الاعتداء والتهديد																	
• عدم الامتثال للقوانين المحلية																	
• الاستغلال الجنسي والاعتداء الجنسي																	
• الأشكال الأخرى من عدم التقيد بالالتزامات																	
• ادعاءات أخرى								٥٢									
المجموع الكلي			صفر	صفر	صفر	١٠	١٣	٢٣	٦٣	١	٦٤	صفر	صفر	صفر	٩	١٤	٢٣

(١) تتضمن الجرد/الأصول.

(٢) تتضمن الادعاءات البرنامجية.

(٣) تشمل حالات المضايقة حالات التحرش الجنسي.

(٤) تشمل انتهاكات القواعد والأنظمة المالية.

(٥) تشمل حالات الغش المتعلقة بتحديد مركز اللجوء/إعادة التوطين.

(٦) تشمل العقوبة البدنية التي يرتكبها المعلمون ضد تلاميذ المدارس.

(٧) تشمل تحويل وجهة الأغذية.

المرفق الثالث

الميزانية وموارد ملاك الموظفين في عام ٢٠١٠ بالنسبة للتحقيقات^(١)

المنظمة	الموارد التي تديرها (ملايين دولارات الولايات المتحدة)	ميزانية كيان الرقابة الداخلية (ملايين دولارات الولايات المتحدة)	ميزانية التحقيق (ملايين دولارات الولايات المتحدة)	الموظفون الفنيون المكرسون للتحقيق (الشواغر) ملاحظات
الأمم المتحدة	لم تقدم	٥٢,٩	١٤,٧	يشمل الموظفون المهنيون محققي المكتب المتدربين إلى بعثات إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني
البرنامج الإنمائي	لم تقدم	١٣,٤	٢,٢	يشارك موظفان في تقييم الحالات
صندوق الأمم المتحدة للسكان	٧٨٣,٠	٥,١	٠,٨	٣
اليونيسيف	٤٥٦٣,٠	٨,٠	لا توجد مخصصات منفصلة	٢ تبلغ التكلفة التقريبية لميزانية التحقيق ٠,٥ دولار من دولارات الولايات المتحدة*
مفوضية شؤون اللاجئين	١٩٠٣,٥	٤,٦	لا توجد مخصصات منفصلة	٥
الأونروا	٨٦٣,٩	٢,٠	لا توجد مخصصات منفصلة	١ رصد وكيل الأمين العام أموالاً لمنصب محقق واحد (قيد التعيين)
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	١٣٩٠,٥	٢,٠	لا توجد مخصصات منفصلة	١ حُصص ٠,٢ دولار من دولارات الولايات المتحدة* لمرتب محقق متفرغ كان عمله يُستكمل بالاستعانة بخبراء استشاريين فضلاً عن مراجعي حسابات فريق المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات ومدير الفريق
برنامج الأغذية العالمي	٤٢٠,٠	٦,٣	٢,٤	١٠ (١)

المنظمة	الموارد التي تديرها (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	ميزانية كيان الرقابة الداخلية (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	ميزانية التحقيق (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	الموظفون الفنيون المكرسون للتحقيق (الشواغر) ملاحظات
منظمة العمل الدولية	٦٠٨,٨	١,٨	لا توجد مخصصات منفصلة	١ يتولى إجراء التحقيقات محاسب قانوني معتمد؛ ويُستكمل عمل الموظفين المهنيين بالمراجعين
منظمة الأغذية والزراعة	١ ١٣٣,٠	٥,٣	لا توجد مخصصات منفصلة	٤ يُرصد دولار واحد من دولارات الولايات المتحدة* لمرتبات الموظفين المنتدبين إلى وحدة التحقيقات
اليونسكو	٣٢٦,٥	٣,٠	٠,٢	١ يُنتدب مراجعو حسابات مرفق الإشراف الداخلي بصورة دورية لاستكمال القدرة على إجراء التحقيقات
منظمة الطيران المدني الدولي	٢٣٥,٠	٠,٨	لا توجد مخصصات منفصلة	صفر
منظمة الصحة العالمية	٢ ١٥٠,٠	٣,٩	٠,٥	١ دعم إضافي من مراجع قدره ٠,٢٥ من أيام العمل بدوام كامل
الاتحاد البريدي العالمي	٢٧,٥	٠,٢	لا توجد مخصصات منفصلة	صفر يجوز إما تعهيد التحقيقات خارجياً إلى شركة خاصة دولية يُتعاقد معها لإجراء المراجعة أو "تعهيدها داخلياً" (مكتب خدمات الرقابة الداخلية)
الاتحاد الدولي للاتصالات	١٩٦,٠	٠,٥	لا توجد مخصصات منفصلة	صفر يتولى المراجعون إجراء التحقيقات
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	٩٩,٣	١,٢	لا توجد مخصصات منفصلة	صفر يتولى المراجعون إجراء التحقيقات
المنظمة البحرية الدولية	٩١,٠	٠,٠٣	لا توجد مخصصات منفصلة	صفر قد يتولى خبراء استشاريون إجراء التحقيقات

المنظمة	الموارد التي تديرها (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	ميزانية كيان الرقابة الداخلية (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	ميزانية التحقيق (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	الموظفون الفنيون المكرسون للتحقيق (الشواغر)	ملاحظات
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	٣٤٠,٦	٢,٠	لا توجد مخصصات منفصلة	١	حرت الموافقة على وظيفة محقق إضافية في عام ٢٠١١ (قيد التعيين)
اليونيدو	٢٨١,٩	٠,٦	لا توجد مخصصات منفصلة	١	تبلغ التكلفة التقريبية لميزانية التحقيق ٠,٢ دولار من دولارات الولايات المتحدة؛ ويُستكمل الموظفون المهنيون بمراجعين
منظمة السياحة الدولية	٢٢,١	٠,٠١	لا ينطبق	صفر	ارتمى أن إنشاء وظيفة رقابة داخلية بإضافة موظف مسألة باهظة التكاليف وغير ضرورية لمنظمة صغيرة
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	٥٠٦,٤	٢,٥	٠,٢	١	وافق المدير العام على وظيفة محقق إضافية في عام ٢٠١١ (قيد التعيين)

* جميع الموارد/الميزانيات محولة إلى دولارات الولايات المتحدة. وسعر التحويل هو ١ دولار = ٠,٩٠ فرنك سويسري، و ١ دولار = ٠,٧٤ يورو،
و ١ دولار = ٠,٦٤ جنيه إسترليني.

(١) لا تشمل الميزانية وملاك الموظفين للتحقيقات التي تجرى خارج كيان الرقابة الداخلية.

استعراض الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

A/67/140

الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية												الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها								الأثر المطلوب	التصنيف	ملاحظات	
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	منظمة السياحة العالمية	اليونيسكو	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	المنظمة البحرية الدولية	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	الاتحاد الدولي للاتصالات	الاتحاد البريدي العالمي	منظمة الصحة العالمية	منظمة الطيران المدني الدولي	اليونسكو	منظمة الأغذية والزراعة	منظمة العمل الدولية	برنامج الأغذية العالمي	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	الأونروا	مفوضية شؤون اللاجئين	اليونيسيف	صندوق الأمم المتحدة للسكان	البرنامج الإنمائي				الأمم المتحدة*
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	للتصرف	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	للعلم	
ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	(هـ)	التوصية ١
ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	(هـ)	التوصية ٢
ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	(هـ)	التوصية ٣
ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	(هـ)	التوصية ٤
خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	خ	(ب) (ج)	التوصية ٥
ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	ش	(د)	التوصية ٦
ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	ذ	(د)	التوصية ٧
																					ذ	(هـ)	التوصية ٨

مفتاح الرموز: ش: توصية لتتخذ الهيئة التشريعية قراراً بشأنها.
 ذ: توصية لاتخاذ إجراء من جانب الرئيس التنفيذي.
 خ: توصية لاتخاذ إجراء من جانب رئيس وحدة الرقابة الداخلية/التحقيق الداخلي.
 : توصية لا تتطلب إجراء من هذه المنظمة.
 (أ) تعزيز المساءلة؛ (ب) نشر أفضل الممارسات؛ (ج) تعزيز التنسيق والتعاون؛ (د) تعزيز المراقبة والامثال؛ (هـ) تعزيز الفعالية؛ (و) وفورات مالية كبيرة؛ (ز) تعزيز الكفاءة؛ (ح) أثر آخر.

* تغطي جميع الكيانات المذكورة في الوثيقة ST/SGB/2002/11 بخلاف مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والأونروا.