

Distr.: General
12 December 2007
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثانية والستون

البنود ١٢٦ و ١٢٨ و ١٤٠ من جدول الأعمال

استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩

الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات

الأمم المتحدة لحفظ السلام

تعزيز التحقيقات

تقرير الأمين العام

١ - طلبت الجمعية العامة في قراراتها ٢٧٥/٦١ و ٢٧٩/٦١ على التوالي إلى الأمين العام أن يقدم إليها، في سياق الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، تقريراً عن مهام شعبة التحقيقات وهيكلها وأساليب تسيير عملها بغية تعزيز مهام التحقيق أن يقدم تقريراً شاملاً إلى الجمعية، في دورتها الثانية والستين، عن نتائج الفحص الجاري لعبء قضايا التحقيق وترشيده وعن نتائج الاستعراض العام لقدرات شعبة التحقيقات بمكتب خدمات الرقابة الداخلية.

٢ - وتتعلق نتائج الفحص الجاري المشار إليها في القرار ٢٧٩/٦١ باستعراض مهمة التحقيق التي يضطلع بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية من جانب خبير خارجي يُفوض لهذا الغرض. وكانت الدول الأعضاء قد قررت في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، أن تعزز خبرة وقدرة وموارد مكتب خدمات الرقابة الداخلية في مجال مراجعة الحسابات وإجراء التحقيقات بشكل واسع النطاق وعلى سبيل الاستعجال (القرار ١/٦٠). إلا أن اللجنة التوجيهية المعنية بالاستعراض الشامل للإدارة والرقابة داخل الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة، التي أنشئت لإعداد تقرير يستجيب لطلب الجمعية العامة لم تقدم توصيات مقبولة بالنسبة للجمعية العامة فيما يتعلق بمهمة التحقيقات. ولذلك، قرر



وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية إجراء استعراض يمكن أن يستخدم بمثابة موجه لتحديد الإجراءات المطلوبة لتعزيز مهمة التحقيق داخل مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

٣ - وفي مرفق هذا التقرير يقدم المكتب تقريراً إلى الأمين العام عن الإجراءات المتخذة لتعزيز مهمة التحقيقات المنوطة به. ويستخدم المكتب توصيات الخبير الخارجي كأساس لإدخال تحسينات على التحقيقات في ثلاثة مجالات: القيادة والإدارة؛ والاستراتيجيات والإجراءات التشغيلية؛ وتحقيق المستوى الأمثل من حيث الهيكل والموقع. وتتسم الإجراءات بالطابع العملي وشرع المكتب في تنفيذها بالفعل في عدة حالات. وفيما يتعلق بالقيادة والإدارة، يشير المكتب إلى تعيين نائب مدير شعبة التحقيقات وإلى أن العمل على تعيين المدير جار. وتسير عملية وضع إجراءات تشغيلية موحدة للأنشطة الرئيسية في مجال التحقيق نحو بلوغ مرحلة الصياغة الكاملة ووضعها موضع التنفيذ. وبعد ذلك سيجري تحديث دليل ممارسات وإجراءات التحقيقات، حسب الاقتضاء. ويتعلق أهم تغيير من الناحية التشغيلية بإنشاء لجنة لتلقي القضايا الواردة ووضع إجراءات معينة لتحديد المسائل التي ترقى إلى مستوى يستدعي إجراء تحقيق فيها من جانب مكتب خدمات الرقابة الداخلية ولترتيب القضايا حسب الأولوية لأغراض التحقيق فيها.

٤ - وتشكل هيكله شعبة التحقيقات إلى المستوى الأمثل تحدياً من التحديات الكبرى التي تواجه مكتب خدمات الرقابة الداخلية. والحافز على تحديد هيكل شعبة التحقيقات هو التمييز بين النوعين الرئيسيين للقضايا التي يحقق المكتب فيها، وهما قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسين وقضايا سوء السلوك المالي والاقتصادي والإداري، وضرورة إنشاء أفرقة متخصصة للتحقيق بفعالية في القضايا الخاصة بكل منهما. ويشكل تحقيق الاستفادة المثلى من مهارات وخبرات المحققين في هذين النوعين المتباينين من التحقيقات أحد الاعتبارات الأولى في هيكله الشعبة. وسيحقق المكتب مزيداً من وفورات الحجم وأوجه الكفاءة من خلال نقل المحققين المقيمين من بعثات حفظ السلام إلى أحد المراكز الإقليمية الثلاثة وهي: نيويورك وفيينا ونيروبي.

٥ - ويخطط الأمين العام علماً بالنهج الذي يتبعه المكتب لتحسين عمل شعبة التحقيقات وبالإجراءات التي يمكن تنفيذها في نطاق سلطة وكيل الأمين العام ويتطلع إلى النظر إلى النتائج. ويسلم الأمين العام أيضاً بأن هناك آثاراً مالية مرتبطة بهذه الإجراءات، ولا سيما إعادة الهيكلة، وستقدم إلى الجمعية العامة للموافقة عليها في دورة الميزانية المناسبة.

٦ - ومع ذلك يشعر الأمين العام بالقلق إزاء عدم قدرة جهات أخرى تابعة للمنظمة تتمتع أيضاً بولاية إجراء التحقيقات وثمة حاجة إلى النظر في وضعها إلى جانب الاستعراض

الذي يُجرّيه المكتب. ويُطلب من مديري البرامج ومكتب إدارة الموارد البشرية وإدارة شؤون السلامة والأمن وجهات أخرى إجراء تحقيقات، لكنهم في كثير من الحالات لا يملكون قدرة دائمة على القيام بذلك. ويجب تطوير هذه القدرة ودعمها على النحو الكافي بالتدريب وتنظيمها بمجموعة تفصيلية من المعايير والمبادئ التوجيهية التي تُطلع جميع الأطراف المعنية على حقوقها والتزاماتها خلال التحقيقات.

٧ - وبالإضافة إلى ذلك، تناول أيضا الفريق الذي عينه الأمين العام في عام ٢٠٠٦ لإعادة تصميم نظام إقامة العدل في المنظمة، طابع التجزؤ الذي تنسم به قدرات التحقيق الحالية في الأمم المتحدة. وقد أشار الفريق في الفقرة ١٦٢ من تقريره A/61/205، إلى ضرورة وضع إطار واضح للتعاون والتنسيق بين نظام العدل الداخلي الحالي ومكتب خدمات الرقابة الداخلية.

٨ - وأثيرت أيضا شواغل بخصوص الحقوق المتعلقة بمراعاة الأصول القانونية. إذ لا يوجد تحديد واضح للحقوق المتعلقة بمراعاة الأصول القانونية في مختلف التحقيقات، سواء التي يجريها المكتب أو مديرو البرامج أو إدارة شؤون السلامة والأمن. وبينما يتضمن دليل التحقيقات المعمول به في مكتب خدمات الرقابة الداخلية تعريفا للحقوق المتعلقة بمراعاة الأصول القانونية، فمن الضروري أن تخضع تلك الحقوق لاستعراض المحكمة الإدارية للأمم المتحدة وأن تطبق بشكل موحد في جميع التحقيقات التي تجري في المنظمة.

٩ - وفي ضوء ما تقدم من تعليقات، يعتزم الأمين العام أن يقدم تقريراً إلى الجمعية العامة بعد إجراء استعراض أوسع نطاقاً من شأنه إتاحة نهج شامل للتحقيقات على نطاق الأمم المتحدة. وسيسترشد هذا الاستعراض بالخبرات التي اكتسبتها المنظمة مؤخراً، بما في ذلك في سياق التحقيقات المتعلقة ببرنامج النفط مقابل الغذاء، والتحقيقات التي أجرتها فرقة العمل المعنية بالمشتريات، فضلاً عن ممارسات المنظمات الدولية الأخرى التي اتخذت إجراءات لتعزيز قدراتها الداخلية في مجال التحقيقات. وسيراعي الاستعراض أيضاً خضوع القدرة التحقيقية للمنظمة للمساءلة واستقلاليتها. وفي هذا الصدد، قد يكون من المفيد دراسة تجارب المنظمات الدولية الأخرى، مثل البنك الدولي والاتحاد الأوروبي. وسيراعى أيضاً إصلاح نظام إقامة العدل، وتقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية، والتقارير المتعلقة بإطار المساءلة والإدارة القائمة على النتائج وإدارة المخاطر في المؤسسة وإطار الضوابط الداخلية.

١٠ - ويسلم الأمين العام بضرورة مواصلة التحقيقات التي تجريها فرقة العمل المعنية بالمشتريات ضمن مكتب خدمات الرقابة الداخلية دون إبطاء كما هو مبين في تقرير الأمين العام عن الاحتياجات من الموارد اللازمة للتحقيق في المشتريات (A/62/520) واستمرار

أعمال مكتب خدمات الرقابة الداخلية الجارية على الرغم من إجراء الاستعراض الشامل. وفي هذا الصدد، من المتوقع أن يستمر عمل فرقة العمل، في انتظار الموافقة على الاحتياجات من الموارد، وتنفيذ الإجراءات الرامية إلى تعزيز مهام التحقيقات التي تندرج في نطاق سلطة وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية.

١١ - وفي هذا الصدد، قد تود الجمعية العامة اتخاذ الإجراءات التالية:

(أ) أن تحيط علماً بمرفق هذا التقرير المتعلق بتعزيز أداء شعبة التحقيقات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، وأن تشير إلى أن أي تغييرات تترتب عليها آثار مالية تخضع لاستعراض الجمعية العامة لها وموافقتها عليها وفقاً للإجراءات المعمول بها.

(ب) أن تطلب إلى الأمين العام أن يقدم إليها في دورتها الثالثة والستين تقريراً عن نتائج الاستعراض الشامل المتعلق بالتحقيقات في الأمم المتحدة، مع مراعاة إصلاح نظام إقامة العدل، وتقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن تعزيز مهمة التحقيق التي يضطلع بها (انظر المرفق)، والتقارير المتعلقة بإطار المساءلة والإدارة القائمة على النتائج وإدارة المخاطر في المؤسسة وإطار الضوابط الداخلية وأي قرارات تتخذها الجمعية العامة في هذا الشأن.

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية بشأن تعزيز مهمة التحقيقات المنوطة به

أولا - مقدمة

١ - يقدم هذا التقرير عرضا موجزا للجهود الرامية لتعزيز مهمة التحقيقات المنوطة بمكتب خدمات الرقابة الداخلية، ويقدم استجابة لطلب من الجمعية العامة بأن يقدم الأمين العام إلى الجمعية، في سياق الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، تقريراً عن مهام شعبة التحقيقات وهيكلها وأساليب تسيير عملها بغية تعزيز مهام التحقيق (القرار ٢٧٥/٦١) وأن يقدم تقريراً شاملاً إلى الجمعية العامة، في دورتها الثانية والسنتين، عن نتائج الفحص الجاري لعبء قضايا التحقيق وترشيده وعن نتائج الاستعراض العام لقدرات شعبة التحقيقات (القرار ٢٧٩/٦١).

٢ - تعد التحقيقات مهمة يضطلع بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية بتكليف من الجمعية العامة، علاوة على المراجعة الداخلية للحسابات والرصد والتفتيش والتقييم. ولأداء هذه المهمة، أنشأ مكتب خدمات الرقابة الداخلية شعبة التحقيقات. وفي مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ قررت الدول الأعضاء تعزيز خبرة وقدرة وموارد مكتب خدمات الرقابة الداخلية في مجال مراجعة الحسابات وإجراء التحقيقات بشكل واسع النطاق وعلى سبيل الاستعجال (١/٦٠). لكن تقرير اللجنة التوجيهية المعنية بالاستعراض الشامل للإدارة والرقابة داخل الأمم المتحدة وصناديقها ووكالاتها المتخصصة، الذي قدم استجابة لذلك القرار كان تقريراً ضعيفاً ولم يتضمن أي تحليل مقنع فيما يتعلق بمهمة التحقيقات المنوطة بمكتب خدمات الرقابة الداخلية، بل أوصى فقط بفصل مهمة التحقيقات عن مهام مكتب خدمات الرقابة الداخلية الأخرى.

٣ - وعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية مقترحاته لتعزيز المهام الأخرى المنوطة به (A/60/901)، ومن بينها اقتراح بإجراء استعراض داخلي إضافي يمكن استخدامه كأساس لاتخاذ قرار بشأن تعزيز شعبة التحقيقات.

٤ - وتبعاً لذلك أوعز وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية بإجراء استعراض لشعبة التحقيقات. اضطلع به خبير خارجي خلال الفترة من ١٥ آذار/مارس إلى ١٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٧. وقدم تقرير الخبير إلى وكيل الأمين العام في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٧، وشكل أساساً للعمل على تعزيز مهمة التحقيقات المنوطة بمكتب خدمات الرقابة الداخلية.

٥ - والآن وقد اكتمل الاستعراض اللازم، أصبح في وسع مكتب خدمات الرقابة الداخلية الاستفادة من تحليل مستقل ومتعمق يستخدم كأساس لتحديد الإجراءات الرامية إلى تعزيز مهمة التحقيقات المنوطة بمكتب خدمات الرقابة الداخلية. ويرد أدناه موجز عن تلك الإجراءات.

ثانياً - موجز للاستعراض الذي أجراه الخبير لمهمة التحقيقات المنوطة بمكتب خدمات الرقابة الداخلية

٦ - أوصت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (A/61/605) بأن تبقى مهمة التحقيق منوطة بمكتب خدمات الرقابة الداخلية مع إدخال ما يمكن من تنقيحات عليها بعد إنجاز الاستعراض الخاص. وتضمن ذلك التقرير رداً على الاقتراح الوارد في تقرير اللجنة التوجيهية والمنوه عنه في الفقرة ٢ أعلاه الذي يقضي بإنشاء مهمة منفصلة للتحقيقات في مكتب الشؤون القانونية. ولم تؤيد الجمعية العامة ذلك الاقتراح، وأقرت توصيات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية.

٧ - وبعد أن قضت الجمعية العامة في مسألة فصل مهمة التحقيقات عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية في قرارها ٢٤٥/٦١ شرع مكتب خدمات الرقابة الداخلية بعملية ترمي إلى إجراء استعراض للتحقق من الأولويات التي تبرر تعزيز المهمة. وحدد وكيل الأمين العام الهدف الكلي من وراء الاستعراض، الذي يتمثل في تحديد الإجراءات الواجب اتخاذها للارتقاء بشعبة التحقيقات إلى مركز الصدارة على قريناتها في المنظمات الدولية.

٨ - وكانت شروط الاستعراض واسعة النطاق، وتمثل هدفها في تحليل وتقييم الإدارة في شعبة التحقيقات، وهياكلها التنظيمية، وممارستها التشغيلية، وفعاليتها في أداء الولاية الموكلة إليها، فضلاً عن تقييم نوعية وكفاءة أنشطة التحقيقات، والتقارير ذات الصلة بذلك باستخدام المنظمات المقارنة ذات الصلة (المنظمات الدولية الأخرى) أساساً للمقارنة.

٩ - وأجرى الاستعراض خبير خارجي ذو خبرة واسعة في ميدان التحقيقات الدولية والممارسات في القطاع العام. وتضمن الاستعراض استعراضات موسعة لوثائق ومقابلات مع موظفي شعبة التحقيقات، وكبار المديرين في الأمم المتحدة والرؤساء القائمين بمهام التحقيقات في المنظمات الدولية المتخذة أساساً للمقارنة. وأجري ما مجموعه ٨٩ مقابلة متعمقة خلال الفترة من منتصف آذار/مارس إلى منتصف حزيران/يونيه ٢٠٠٧.

١٠ - والخبير ملزم بموجب عقده بأن يقدم تقييماً شاملاً لشعبة التحقيقات، وفقاً لما هو مبين في شروط الاستعراض، وأن يقدم تقريراً عما توصل إليه من استنتاجات ويضمّنه

توصيات لإجراء تحسينات. وعمل الخبير بصورة مستقلة وقدم تقريراً شاملاً في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٧.

١١ - أشار الخبير في تقريره إلى أن شعبة التحقيقات لم ترسم استراتيجية تشغيلية واضحة ومتكاملة تحدد بوضوح أهداف الشعبة وتشكل أساساً مشتركاً يستند إليه الموظفون في اتخاذ قراراتهم. وتحلّى ذلك بوضوح في مسألة تحديد أولوية القضايا المسندة إلى شعبة التحقيقات. وبينما تحتل عملية تحديد أولوية القضايا، فيما يبدو، مكانة أساسية لدى المنظمات الأخرى، كما هو الحال في مكتب مكافحة الفساد لدى المفوضية الأوروبية وإدارة النزاهة المؤسسية لدى البنك الدولي، لا توجد أي استراتيجية تشغيلية من هذا القبيل لإدارة القضايا لدى شعبة التحقيقات.

١٢ - وأشار التقرير أيضاً إلى الحاجة لتنظيم هيكل المكتب على نحو ناجع يكفل نوعية رفيعة المستوى والسرعة في السير بالقضايا وتمكين قادة الأفرقة وضمان التحلي بالمسؤولية والتعرض للمساءلة على النحو المناسب. واتفق مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الرأي مع الخبير فيما يتعلق بالدعم الاستراتيجي والبنية التحتية اللازمة كي تصبح نيويورك المقر الرئيسي لشعبة التحقيقات. كما تضمن الاستعراض اقتراحاً بإنشاء لجنة لتلقي القضايا الواردة، مكونة من كبار المديرين في شعبة التحقيقات.

١٣ - كما أوصى الخبير بالقيام بما يلي:

(أ) إنشاء نظام إلكتروني جديد لإدارة القضايا مزود بتقنيات محسنة لكفالة أمن إدارة ملفات القضايا والمحفوظات؛

(ب) تحسين السياسات الخاصة بالاتصالات والتحاور على الصعيدين الداخلي والخارجي: وإيضاح الدور الذي تؤديه مهمة التحقيقات وما هي المسائل التي تحقق فيها الشعبة وتلك التي لا تقع ضمن نطاق عملها، وكيفية الإفصاح عن المعلومات والتقارير المتعلقة بقضية ما ولأي جهة، وإقامة علاقات مع المهام الأخرى ضمن مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومع الكيانات الأخرى في الأمانة العامة (إدارة الشؤون الإدارية ومكتب الشؤون القانونية)، ومع مكاتب التحقيقات في المنظمات الدولية الأخرى؛ وتحسين الاتصالات الداخلية ضمن شعبة التحقيقات ذاتها؛

(ج) تزويد المحققين بالأدوات والمعدات الأساسية؛

(د) وضع إجراءات للتعامل مع قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين؛

(هـ) استكمال دليل ممارسات وإجراءات التحقيقات وتوحيده والارتقاء به ليتماشى مع أفضل الممارسات، وتوفيره لجميع الموظفين كوثيقة مرجعية، لا سيما للموظفين الجدد.

١٤ - وأضاف الخبير في خاتمة تقريره أنه على الرغم من مواطن الضعف والتحديات الهيكلية والتنظيمية التي تواجه شعبة التحقيقات، فإن لدى الشعبة محققين يتسمون بالمهنية والتفاني عموماً ويبدلون ما في وسعهم لتحقيق أفضل النتائج. وبعض هؤلاء المحققين موظفون أساسيون يتمتعون بالمهارات والمعرفة والخبرة اللازمة لتحقيق تغيير إيجابي في شعبة التحقيقات. وحذر الخبير أيضاً من أنه إذا لم تبذل جهود حثيثة للتغيير في المستقبل القريب فإن هناك خطراً كبيراً يترتب بالشعبة ويتمثل في خسارة هؤلاء الموظفين الذين يتمتعون بالقدرة والمعرفة اللازمة لردم الثغرة وتعزيز شعبة التحقيقات.

ثالثاً - الإجراءات الواجب اتخاذها لتعزيز مهمة التحقيقات

١٥ - استناداً إلى الاستنتاجات والتوصيات التي خلص إليها الخبير، قرر مكتب خدمات الرقابة الداخلية البدء باتخاذ إجراءات يتم من خلالها إيلاء اهتمام خاص لتعزيز شعبة التحقيقات في المجالات التالية:

- فعالية القيادة والإدارة
- الاستراتيجيات والإجراءات التشغيلية
- الهيكل والمكان الأمثلان

١٦ - تعد استقلالية المكتب في العمل الركن الأساسي الذي تستند إليه المهام التي كلف بها، بما فيها مهمة التحقيقات. ولكي تكتسب التحقيقات مشروعيتها وتحوز على الثقة، لا بد لها من أن تتحلّى بالحياد والموضوعية والاستقلالية، من الناحيتين العملية والنظرية، مما يقيها من أي تأثير خارجي. وتعتبر الاستقلالية في العمل ميزة بحد ذاتها وأساساً لبناء الثقة بين أصحاب المصلحة وموظفي الأمم المتحدة.

١٧ - وقد قررت الجمعية العامة بصريح العبارة منح المكتب استقلاليته في العمل عند إنشائها له (القرار ٢١٨/٤٨ بء). وأشار إلى أهمية هذه الاستقلالية لاحقاً في قرار الجمعية العامة اللذين اتخذتا عقب الاستعراضات الخمسية لولاية مكتب خدمات الرقابة الداخلية (القرارات ٢٤٤/٥٤ و ٢٧٢/٥٩). وبالنظر إلى أن ولاية مكتب خدمات الرقابة الداخلية

تضمن استقلالية عمله وتحقيقاته. فمن الضروري أن تستند الإجراءات التي تتخذ لتعزيز مهمة التحقيقات إلى الركن الأساسي الذي أرسته الجمعية في قرارها ٢١٨/٤٨ بء.

ألف - فعالية القيادة والإدارة

١٨ - لا يمكن إدراك مدى التحديات الحالية التي تواجه شعبة التحقيقات فيما يتعلق بالقيادة والإدارة دون استعراض التغييرات التي طرأت على الشعبة. فمن ناحية عدد الموظفين، يلاحظ أن ملاك الشعبة قد ارتفع من ٥ موظفين في عام ١٩٩٤ إلى ١٦ موظفاً في عام ٢٠٠٢ ومن ثم إلى ٢٤ موظفاً في عام ٢٠٠٤ ثم قفز إلى ١١٢ موظفاً في عام ٢٠٠٦. ويشمل هذا العدد موظفي الإدارة العليا والمتوسطة، والموظفين الإداريين وموظفي الدعم والمحققين في نيويورك وفيينا ونيروبي وفي عدد من كبرى بعثات حفظ السلام. وكان القرار الذي اتخذ في عام ٢٠٠٥ بإلحاق محققين بعمليات حفظ السلام وبتكليف مكتب خدمات الرقابة العامة بمسؤولية التحقيق في قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين السبب الرئيسي لزيادة عدد الوظائف.

١٩ - وكان الانتقال من وحدة تحقيقات صغيرة تضم ٢٠ إلى ٣٠ موظفاً وتتخذ من نيويورك مقراً لها (وهو ما كان عليه الوضع حتى الربع الثاني من عام ٢٠٠٥) إلى شعبة ضخمة ينتشر موظفوها في جميع أنحاء العالم أمراً هاماً يتطلب تغييراً أساسياً في الاستراتيجية والهيكل والتنظيم والقيادة. بما يكفل أداء الشعبة لعملها بنجاح. كما أن نشر الموظفين في بيئات صعبة وفي جميع أنحاء العالم يتطلب وضع خطط استراتيجية سديدة وتوفير بنية أساسية متينة، لكن العنصر الأهم هو توفير القيادة القوية.

٢٠ - وأشار الخبير إلى أن تلبية الاحتياجات اللازمة للتغيير تحتم على الشعبة إعادة بناء الثقة والاحترام اللذين شهدا تراجعاً خلال السنوات الماضية. ولا بد للشعبة من وضع تصور جديد للتحقيقات، والأهم من ذلك أنه لا بد لكبار المديرين في الشعبة من أن يمتلكوا القدرة وروح التفاني والمهارات القيادية الضرورية لتنفيذ التغييرات الجوهرية وتسهيلها. وبلاستفادة من الاستعراض، تعكس اختصاصات مدير التحقيقات، التي وضعت بناء على الاستعراض الميزات المطلوبة لقيادة الشعبة على النحو الملائم، بما يكفل الاضطلاع الفعال والكفؤ بالمهمة التي كلفت بها. وما زالت عملية التوظيف جارية.

٢١ - ومع ذلك، لا بد للقيادة من أن تستند إلى هياكل فعالة ودعم استراتيجي في المقر واستراتيجيات وإجراءات تشغيلية سليمة. وقد أسندت إلى نائب مدير شعبة التحقيقات مهمة إدارة وتنفيذ مبادرات التعزيز المشار إليها في هذا التقرير.

باء - الاستراتيجيات والإجراءات التشغيلية

دليل التحقيقات

٢٢ - أفاد الخبير بأن دليل التحقيقات الحالي يفتقر بصورة ملحوظة إلى المعلومات المفيدة والعملية اللازمة للمحققين، إذا ما قورن بأدلة التحقيقات المماثلة المعمول بها في المنظمات الدولية الأخرى، كما أنه لا يحتوي على تعليمات عمل كافية بشأن سلوك المحققين. ولاحظ الخبير أيضا أن الدليل الحالي لا يشكل توطئة ملائمة للعمل في الشعبة أو المنظمة، وهو أمر يكتسي أهمية خاصة بالنسبة للملتحقين بالعمل حديثا. وتشير خلفية المحققين العاملين في شعبة التحقيقات إلى أنهم كانوا قد عملوا كمحامين أو كمحققين لدى وكالات إنفاذ القانون، لكن خبرتهم ومعرفتهم بالإجراءات المتبعة في ميدان إنفاذ القانون لا تترجم حكما إلى معرفة بالقواعد والأنظمة والإجراءات المتبعة في وحدة تحقيقات إدارية داخلية لدى الأمم المتحدة. ولربما احتاج المحققون إلى التوجيه على سبيل المثال في كيفية الحصول على الأدلة والمعلومات دون الاعتماد على النفوذ أو السلطة التي كانوا يتمتعون بها في سياقات أخرى. ويحتاج المحققون الجدد إلى دليل منظم وشامل يوفر لهم معلومات أساسية عن التحقيقات الإدارية الداخلية، وعن القواعد والأنظمة والإجراءات المتبعة في التحقيقات التي سيقومون بها في إطار عملهم الجديد في شعبة التحقيقات.

٢٣ - ومن بين الفوائد الهامة الأخرى لدليل التحقيقات تعزيز الشفافية والمساءلة. إذ ينبغي أن يتمكن المشتكون والشهود والمعنيون والضحايا والعملاء وأصحاب المصلحة في عمل شعبة التحقيقات من الحصول على المعلومات التي توضح لهم كيفية سير التحقيقات.

٢٤ - وأخذا بالاعتبار لجميع ما ورد أعلاه، يؤيد مكتب خدمات الرقابة الداخلية توصية الخبير باستحداث عملية للاستعراض والتحديث المستمرين لدليل تحقيقات. إذ تؤدي شفافية الإجراءات، وتيسير فهم العملية وما يترافق بها من إجراءات في إطار التحقيقات إلى زيادة ثقة من هم خارج شعبة التحقيقات، لأنها تبين إمكانية التنبؤ بمجريات العملية. كما أنها تغرس روح المساءلة لدى المحققين والمشرفين عليهم. وبالتالي، فإن الشفافية وقابلية التنبؤ والمساءلة تفيد جميعها أيضا في حماية الأفراد، حيث أنها تحدد بالمحققين إلى اتباع الإجراءات والقواعد المحددة في دليل للتحقيقات يتوفر على نطاق واسع. وتجري حاليا عملية استعراض دليل التحقيقات وتحديثه.

القضايا الواردة وتحديد الأولويات فيما بينها

٢٥ - تعتبر إدارة عدد القضايا التي يضطلع بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية مسؤولية رئيسية من مسؤوليات الإدارة العليا في شعبة التحقيقات. ويبلغ العدد الحالي للقضايا في ملفات الشعبة ٢٥٢ قضية في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧. ويوضح الجدول ١ الوارد أدناه تفصيل تلك القضايا إلى فئات. وقد وضع مكتب خدمات الرقابة الداخلية خلال العامين الماضيين المفاهيم المختلفة في إحصاءات عدد القضايا، وهناك الآن تمييز واضح بين "مادة"، وهي عبارة عن ادعاء أو شكوى مقدمة إلى شعبة التحقيقات و"قضية"، وهي أساساً مادة جرى فحصها خلال عملية التلقي. وكانت إحدى المهام الأولى التي قام بها المدير بالنيابة إجراء تحليل وتقييم دقيقين لعدد القضايا. وكانت نتيجة جهود المدير بالنيابة التوصل إلى جرد أكثر دقة للقضايا، يجري الآن رصده واستكمالهِ دورياً. ولا يتضمن عدد القضايا المبين في الجدول التالي القضايا التي تحقق فيها فرقة العمل المعنية بالمشتريات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية.

القضايا التي يجري التحقيق فيها مصنفة إلى فئات في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧

الفئة	مجموع القضايا		قضايا عمليات حفظ السلام	
	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية
الخدمات المالية	٤٢	١٧	١٩	٤٥
الجرد/الأصول	٢١	٨	١٦	٧٦
الإدارة	٢٨	١١	١٦	٥٧
الموظفون ^(أ)	٧٢	٢٩	٣٤	٤٧
المشتريات ^(ب)	٧	٣	٥	٧١
قضايا متعلقة بالبرامج	٤	٢	٢	٥٠
الاستغلال والانتهاك الجنسيان	٧٨	٣١	٧٨	١٠٠
التحقيقات الجارية المفتوحة	٢٥٢	١٠٠	١٧٠	٦٧

(أ) تشمل سوء السلوك من قبل الموظفين، مما لا يندرج ضمن فئة أخرى.

(ب) قضايا المشتريات الموجودة لدى شعبة التحقيقات. وطبقاً للاتفاق، تتولى فرقة العمل المعنية بالمشتريات المسؤولية عن جميع قضايا المشتريات الأخرى.

٢٦ - لا يمكن لأية وحدة تحقيقات أن تحقق بصورة مجدية في كل ادعاء أو شكوى مما تتلقاه، كما لا يوجد مبرر لقيامها بذلك. لذلك، فإن تقرير ما هي القضايا التي تبرر مزيداً من التحقيق تصبح له أهمية حاسمة. وقد عبّ الخبير بقوله إن تحديد أولوية القضايا يجب أن يجري بطريقة تعطي نتائج موثوقة ومتسقة وتقوم على مجموعة محددة من المعايير الموضوعية، وصولاً إلى الاستخدام الأمثل لموارد التحقيق وتوفير الضوابط اللازمة.

٢٧ - وتوجد لدى شعبة التحقيقات إجراءات مطبقة لتقييم القضايا، بما معايير مقررّة للاهتمام بها في اتخاذ قرار بشأن التمييز بين الشكاوى التي تبرر التحقيق، والشكاوى التي يجب التعامل معها من خلال آليات أخرى، مثل الإحالة إلى مكتب إدارة الموارد البشرية أو مدير البرنامج. غير أن الخبير أوصى بإنشاء لجنة خاصة تتولى اتخاذ قرارات أكثر استنارة بشأن قبول القضايا الواردة. ويوافق مكتب خدمات الرقابة الداخلية على هذا المفهوم، وسينشئ لجنة لتلقي القضايا بشعبة التحقيقات. وستألف اللجنة من ثلاثة أفراد: هم المدير، ونائب مدير الشعبة. وحيث أن القرارات بشأن القضايا التي سيجري التحقيق فيها قد تترتب عليها أيضاً آثار في الموارد المستخدمة في القضايا الجارية، فإن لجنة تلقي القضايا ستشرف أيضاً على سير التحقيقات في القضايا الجارية، وستكون لها سلطة تغيير الأولويات والتوجهات وفق ما تراه ملائماً.

إجراءات التشغيل الموحدة الشاملة

٢٨ - تشكل إجراءات التشغيل الموحدة تعليمات العمل التشغيلي أو المبادئ التوجيهية الإجرائية وقواعد السلوك بالنسبة للمحققين. كما يمكن أن يُستفاد من هذه الإجراءات لإبلاغ الأطراف المهتمة الأخرى بالإمكانات والقيود والعمليات التي يشملها التحقيق الإداري الذي يُجرى في إطار المنظمة.

٢٩ - وتضمنت المبادئ التوجيهية الموحدة للتحقيقات، التي وضعها مؤتمر المحققين الدوليين في نيسان/أبريل ٢٠٠٣ توصية تدعو إلى وضع قواعد سلوك واضحة للموظفين والمحققين والأطراف ذات الصلة، ونشرها واستكمالها. ومن أجل كفالة الالتزام بإجراءات التحقيق الموحدة، يجب وضع إجراءات تشغيل موحدة مكتوبة لكل خطوة كبرى من عملية التحقيق.

٣٠ - وتُعد اعتبارات الإنصاف والتقيّد بالأصول القانونية ذات قيمة ضئيلة بدون وجود قواعد ولوائح مكتوبة على نحو صريح لإجراءات المقاضاة، حيث لا يُكفل الاتساق والموثوقية إلا بوجودها. وإن عدم وجود إجراءات من هذا القبيل لا يؤثر سلباً على الحقوق التي يجب منحها للأفراد خلال أي تحقيق فحسب، ولكنه يجعل من العسير أيضاً، إن لم يكن من

المستحيل، على مقدمي الشكاوى والشهود والخاضعين للتحقيق وغيرهم من الأطراف المعنية، أن يفهموا أيًا من تلك القواعد واللوائح، أو أن يتصرفوا وفقا لها.

٣١ - وعند تقرير ما هي إجراءات التشغيل الموحدة التي تُعد أساسية وضرورية لأداء المهام على نحو فعال في أية وحدة تحقيقات، من المهم أن نفهم المبادئ الجوهرية التي يشملها إجراء أي تحقيق. وترد المبادئ التالية في كتيب التحقيق الصادر عن برنامج الأغذية العالمي، الذي يعتبره مكتب خدمات الرقابة الداخلية مثالا للممارسة الجيدة:

- الشمول - طريقة متسمة بالاجتهاد والاكتمال والتركيز
- استخدام الأسلوب الملائم - بما يتناسب مع أغراضه
- الاستقلال والحياد - طريقة منصفة وعادلة
- الموضوعية - طريقة غير متحيزة ومستقلة لتقرير صحة أي ادعاء
- الأخلاقيات - سلوك متسم بالاحترام تجاه جميع الأطراف
- حسن التوقيت - تحقيقات سريعة بدون الإخلال بالجودة
- الدقة - في عرض الوقائع والاستنتاجات والتوصيات وتدعيمها بوثائق كافية
- الاعتبارات القانونية - وفقا للقواعد واللوائح المنطبقة
- الإجراءات القانونية الواجبة - الإنصاف تجاه الشخص في الإفصاح عن الشكاوى المقدمة
- السرية - بذل الجهود للمحافظة على سرية هوية الموظفين وغيرهم من الأشخاص المعنيين

٣٢ - وفي عام ٢٠٠٦، أقر المدير بالوكالة بالحاجة إلى تنقيح إجراءات التشغيل الموحدة وزيادة تطويرها، وشجع المحققين الذين لديهم اهتمام بهذا المجال وخبرة فيه على إنشاء فرق عمل خاصة لتطوير تلك الإجراءات.

٣٣ - وخلص الخبر في استعراضه الأولي الذي أجراه لمسودة إجراءات التشغيل الموحدة إلى نتيجة مفادها أنه يبدو أنها كُتبت على يد محققين مؤهلين تأهيلا عاليا، ممن لديهم فهم دقيق لعملية التحقيق. والأهم من ذلك كله هو أن مسودة الإجراءات يبدو أنها قد بدأت تتناول العديد من أوجه القصور. وبمجرد اعتماد الإجراءات وتدريب الموظفين عليها، فسيجرى استكمال دليل التحقيقات المعمول به في مكتب خدمات الرقابة الداخلية تبعا لذلك.

٣٤ - وقد وضعت شعبة التحقيقات مسودة إجراءات التشغيل الموحدة في المجالات التالية:

- (أ) مناولة الأدلة؛
- (ب) عملية تلقي المعلومات؛
- (ج) عملية استهلال القضايا؛
- (د) عمليات التحقيق الأولية؛
- (هـ) عملية تخطيط التحقيق؛
- (و) التقييم الأولي للقضايا؛
- (ز) عملية تقييم القضايا؛
- (ح) التعامل مع الوحدات العسكرية؛
- (ط) استخدام تكنولوجيا المعلومات في مجال الأدلة الجنائية؛
- (ي) قائمة المصطلحات؛
- (ك) الاتصال بين إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب خدمات الرقابة الداخلية؛
- (ل) الاتصال مع وسائل الإعلام؛
- (م) الاتصال مع السلطات الوطنية؛
- (ن) التعامل مع المخبرين؛
- (س) إدارة التحقيقات في القضايا الكبرى.

أدوات وتكنولوجيا التحقيقات

٣٥ - أوصى الخبير بأن تزيد شعبة التحقيقات استخداماتها للأدوات الحاسوبية في مجال الأدلة الجنائية لكي تستغل قدرات تكنولوجيا المعلومات وتوجه الجهود نحو تقوية المهارات والأدوات والموارد الحاسوبية في مجال الأدلة الجنائية في الشعبة بصفة عامة.

٣٦ - وستضم شعبة التحقيقات طرقاً وأدوات وممارسات حاسوبية جديدة في مجال الأدلة الجنائية (مثل التنقيب عن المعلومات) لتحسين قدرتها على اكتشاف الغش. ويجري تناول تنفيذ هذه التوصية في سياق تطوير إجراءات التشغيل الموحدة لاستخدام تكنولوجيا المعلومات في مجال الأدلة الجنائية.

٣٧ - وذكر الخبير أن النظام الحالي لإدارة القضايا في مكتب خدمات الرقابة الداخلية غير ملائم وينبغي استبداله بنظام يلي احتياجات المستخدمين، ويكون آمناً ويُعتمد عليه، ويمكن الوصول إليه في أنحاء العالم. وقدم الخبير توصيات مستفيضة لتحسين استخدام التكنولوجيا فيما يخص نظام إدارة القضايا، وهو أداة مهمة لعمليات أية وحدة تحقيق. ووفقاً لما ذكره الخبير، فإن النظام المستخدم يجب أن يكون موثقاً وفعالاً ويمكن لجميع موظفي شعبة التحقيقات في جميع المكاتب الوصول إليه في أنحاء العالم. وفضلاً عن ذلك، يجب أن يكون وسيلة لكفالة المحافظة على السرية، وهي شاغل رئيسي بالنسبة إلى جميع وحدات التحقيق. ولذلك، فإن النظام الفعال لإدارة القضايا يكفل ألا يطلع على الملفات سوى الأشخاص المفوضين فحسب، وأن تُسجل على نحو منتظم أية تغييرات تجري في سجل للمراجعة.

٣٨ - ويوافق مكتب خدمات الرقابة الداخلية على أن نظام إدارة القضايا هو أداة محورية تمكّن المستخدمين من تخطيط وتنظيم وإدارة أعمال التحقيقات بطريقة متسمة بالكفاءة والفعالية. كما يوافق مكتب خدمات الرقابة الداخلية على ضرورة استبدال النظام الحالي لإدارة القضايا في شعبة التحقيقات. وهذا مشروع مهم بالنسبة إلى شعبة التحقيقات، وسيجري الشروع فيه عقب الموافقة على الأموال اللازمة لأدوات تكنولوجيا المعلومات في الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

جيم - هيكل شعبة التحقيقات لتحقيق الأداء الأمثل

٣٩ - خلص تقرير الخبير إلى أن هناك عدة هياكل ممكنة لتحقيق الفعالية في شعبة التحقيقات، وأن الهيكل التنظيمي الحالي لشعبة التحقيقات هو أحد العوامل التي تساهم في المشاكل التي تواجهها.

٤٠ - وأهم الجوانب الواردة في اقتراح الخبير لإيجاد هيكل جديد هي ما يلي:

- إنشاء أفرقة متخصصة من المحققين،
- تنظيم شعبة التحقيقات في ثلاثة مراكز رئيسية - نيويورك وجنيف ونيروبي، بحيث تكون نيويورك المقر الرئيسي لها

٤١ - وقد درس مكتب خدمات الرقابة الداخلية تلك المقترحات بعناية، وهو يوافق على المبادئ الواردة في توصيات الخبير والحاجة إلى إجراء تغييرات في هيكل شعبة التحقيقات. وقد نوقشت مبادئ الهيكل المعدل مع إدارة الدعم الميداني، من منظور أثرها في التمويل الذي تقدمه للمحققين المقيمين، وكذلك من منظور التغييرات على أماكن المحققين الذين يغطون بعثات حفظ السلام. وأعربت إدارة الدعم الميداني عن دعمها للمقترحات.

تخصص المحققين

٤٢ - فيما يخص أنواع التحقيقات التي يتم الاضطلاع بها، يقسم مكتب خدمات الرقابة الداخلية عموماً القضايا المعروضة عليه إلى نوعين (أ) القضايا التي تنطوي على سوء سلوك مالي أو اقتصادي من جانب موظفين أو أطراف ثالثة متعاقدة أو سوء سلوك إداري من جانب موظفين؛ و (ب) القضايا التي تنطوي على الاستغلال والانتهاك الجنسيين من جانب موظفي الأمم المتحدة. ولا يغير هذا التمييز بين أنواع القضايا من تصنيف المسائل إلى الصنف الأول والصنف الثاني على نحو ما حددته الجمعية العامة في قرارها ٢٨٧/٥٩؛ كما أنه لن يغير نطاق ومدى التحقيقات التي يعهد إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية الاضطلاع بها.

٤٣ - وتختلف المهارات والخبرات المطلوبة لنوعي التحقيقات اللذين تضطلع بهما شعبة التحقيقات اختلافاً كبيراً، وتوفر الخبرة التي اكتسبها مكتب خدمات الرقابة الداخلية على مدى السنوات إلى جانب تقرير الخبراء حجة مقنعة لتوظيف محققين في أفرقة/وحدات متخصصة. ويجب أن يكون المحققون في قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين خبراء متمرسين في التحقيقات المتعلقة بالجرائم الجنسية، ولا سيما الجرائم التي تطال الأطفال، كما يجب أن تتوفر لهم إمكانية الاستفادة من أساليب الأدلة الجنائية الحديثة. فالمحقق المتمرس في تناول قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين لا يملك بالضرورة نفس مستوى الخبرة للتحقيق في قضايا الغش المعقدة. وعلى نفس المنوال، من المرجح ألا يملك المحقق في الاستغلال والانتهاك الجنسيين مستوى الخبرة اللازم للتخصص في التحقيق في "جرائم الموظفين الإداريين"، أي الإلمام بإجراءات العمل فضلاً عن الطرق غير الرسمية لإخفاء الفساد والغش والاختلاس. وبالتالي، قرر مكتب خدمات الرقابة الداخلية تزويد الأفرقة بمحققين لديهم القدر المطلوب من المهارات والخبرات في المجال ذي الصلة.

٤٤ - ومن شأن التخصص أن يؤدي إلى تركيز أكبر وأن يشجع على تطوير للخبرات في نوع خاص من التحقيقات، وكذلك تطوير الأدوات والتقنيات الملائمة التي من شأنها جميعاً أن تؤدي إلى تحسين نوعية التحقيقات المضطلع بها وسرعتها. وسيواصل مكتب خدمات الرقابة الداخلية التركيز على المسائل المدرجة في الفئة الأولى وكذلك المسائل المدرجة في الفئة الثانية، حسب الاقتضاء. ويعني التخصص ببساطة أن المكتب سيخصص للقضايا المحققين اللذين تتوفر لديهم المهارات الملائمة للتحقيق فيها.

٤٥ - كما يعد مفهوم النهج المتكامل لعدم التسامح مطلقاً إزاء الاستغلال والانتهاك الجنسيين عاملاً مساعداً على سير مكتب خدمات الرقابة الداخلية في اتجاه التخصص في

التحقيقات. وفي هذا الصدد شرع المكتب بالعمل بشكل وثيق مع الأفرقة المعنية بالسلوك والانضباط في بعثات حفظ السلام ومع إدارة شؤون السلامة والأمن لبناء استجابة شاملة لهذه القضية وكفالة الوضوح المطلق فيما يخص الأدوار التي تضطلع بها مختلف المكاتب.

٤٦ - وسيقوم مكتب خدمات الرقابة الداخلية بإعمال مفهوم أفرقة/وحدات التحقيق المتخصصة إلى جانب إعادة هيكلة شعبة التحقيقات.

تركز المحققين في ثلاثة مراكز إقليمية

٤٧ - يرى الخبير أن هيكل شعبة التحقيقات سيكون في وضعه الأمثل إذا ما زاول المحققون أعمالهم انطلاقاً من ثلاثة مراكز إقليمية في نيويورك وجنيف ونيروبي. وسيتولى هذا الهيكل:

- كفالة أن يعمل المحققون جنباً إلى جنب داخل أفرقة لتحقيق المستوى الأمثل لتخطيط القضايا وتنظيمها وتوجيهها في كل قضية من القضايا التي تحقق فيها الشعبة.
- اختزال التسلسل القيادي وخطوط الإبلاغ بما يؤدي إلى تقليص المدة التي تفصل بين ورود الادعاءات وتقديم التقرير النهائي عن القضية لمديري البرامج.
- زيادة المسؤولية والمساءلة بالنسبة للمشرفين وكذلك لكل موظف في شعبة التحقيقات.
- كفالة اتخاذ قرارات متسقة وإجراء تقييمات دقيقة في عملية تلقي القضايا الواردة فضلاً عن مرحلة كتابة التقرير.
- كفالة وجود نظم للإدارة المتكاملة للنوعية والرقابة الداخلية.
- كفالة قيام المحققين بتوسيع نطاق العلاقات والتآزر إلى أقصى حد مع التخصصات الأخرى لمكتب خدمات الرقابة الداخلية.

٤٨ - ويتفق مكتب خدمات الرقابة الداخلية مع استنتاج الخبير والاقتراح الذي يقضي بتركيز القدرة في مجال التحقيق على ثلاثة مراكز إقليمية. غير أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية خلص إلى أن فيينا ينبغي أن تظل أحد المراكز الثلاثة بدلاً من إنشاء مركز جديد للتحقيقات في جنيف على نحو ما اقترح في تقرير الخبير.

٤٩ - وعليه، سيعمل مكتب خدمات الرقابة الداخلية على نقل محققين من بعثات حفظ السلام إلى مكنتي الأمم المتحدة في نيروبي وفيينا وإلى مقر الأمم المتحدة في نيويورك. وميزة هذا الهيكل هي أن المحققين يشغلون نفس أماكن العمل في مجموعة أكبر تتيح لشعبة التحقيقات خيارات أكثر. بما يكفل توافر ما يلزم من مهارات محددة في قضية بعينها في

الوقت الذي يظنون فيه على مقربة من بعثات حفظ السلام بحيث يستطيعون الاستجابة لأي حاجة ماسة في غضون بضعة أيام عمل. إضافة إلى ذلك، يكفل هذا الهيكل الاستفادة إلى أقصى حد من وقت المحققين وخبراتهم، وذلك بتوجيههم إلى القضايا التي تنطوي على أخطار كبيرة ضمن نطاق صلاحيات المركز الإقليمي ذي الصلة بدلا من الاقتصار على القضايا التي ترد في إطار بعثة بعينها لحفظ السلام. ويوفر الهيكل أيضا للموظفين بيئة أكثر مواتة للتفاعل المهني مع الزملاء، وللاستفادة من تدريب فعال من حيث التكلفة وتلقي الدعم. كما أن هذا الهيكل يضمن إدارة أكثر فعالية للقضايا وإشرافا أكثر فعالية على التحقيقات.

٥٠ - وتنبع الحجج القوية المؤيدة لهذا التغيير في الهيكل من الخبرة المكتسبة من وجود محققين مقيمين في البعثات على مدى السنتين السابقتين. ويتألف حاليا عدد الأفرقة التابعة للمكتب والمقيمة في بعثات حفظ السلام من ٣ إلى ٨ محققين في كل بعثة. ويضم المكتب ما مجموعه ٣٣ محققا يوجد مقرهم في البعثات الميدانية. وتبين التجربة المكتسبة أنه إذا ما أريد إجراء تحقيقات ذات جودة عالية ينبغي لأفرقة المحققين المقيمين أن تضم خبرة تخصصية في التحقيقات في الاستغلال والانتهاك الجنسيين فضلا عن التحقيقات المالية والاقتصادية والإدارية. غير أن هذه المهارات التخصصية قلما توجد لدى نفس الأفراد.

٥١ - وتبين التجربة المستمدة من فرقة العمل المعنية بالمشتريات أن الأفرقة ذات المؤهلات العالية والمتخصصة لا يمكنها إجراء تحقيقات معقدة وإنجازها إلا بعد القيام ببضع زيارات ميدانية مدة كل منها بضعة أسابيع. ويوجد مقر فرقة العمل المعنية بالمشتريات في نيويورك، ويسافر محققو الفرقة إلى البعثات لإجراء تحقيقاتهم.

٥٢ - وبالتالي، يتمثل التحدي المطروح أمام الأفرقة التي يوجد مقرها في البعثات الصغيرة في إجراء تحقيقات ذات جودة عالية بعدد محدود من الموظفين فيما يخص القضايا المتعلقة بالاستغلال والانتهاك الجنسيين، أو بالتحقيقات المالية والاقتصادية والإدارية، على السواء. ويتمثل تحدٍّ آخر في إجراء تلك التحقيقات في حينها مع الحفاظ على الممارسة المتبعة التي تقضي باتخاذ محققين اثنين على الأقل لكل قضية لضمان التزاهة والجودة في العملية وكذلك للسماح للمحققين بأخذ إجازاتهم المرخص بها من البعثة.

٥٣ - ونتيجة لتلك التحديات كثيرا ما تستغرق التحقيقات مدة طويلة لإنائها، وكثيرا ما يُنتقد مكتب خدمات الرقابة الداخلية لعدم الانتهاء من التحقيقات للتو. فطول وقت التحقيقات يعد بمثابة مشكلة كبيرة بالنسبة للقضايا في البعثات ويعد في حد ذاته عائقا أمام إنجاز عمل ذي جودة عالية. كما أنه يؤخر ذلك اتخاذ الإدارة للقرار والمتابعة الإدارية للتحقيق.

٥٤ - وبناء على التجربة، يرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه ينبغي وجود خمسة محققين ومساعد إداري في كل بعثة كحد أدنى، وأنه في البعثات الكبيرة مثل بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبعثة الأمم المتحدة في السودان وعمليات الأمم المتحدة في كوت ديفوار، حيث يكون عدد قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسين كبيراً، ينبغي لحجم الفريق أن يبلغ على الأقل ضعف الحد الأدنى. لكن هذا الترتيب ليس فعالاً من حيث التكلفة بالنسبة للمنظمة حين يتعلق الأمر بالتغلب على التحديات التي تواجهها باتخاذ محققين مقيمين في البعثات. إضافة إلى ذلك، فإن الوقت الفعلي المتوفر لإجراء التحقيقات يتقلص نتيجة لقواعد الإجازة المتاحة للموظفين في بعثات حفظ السلام.

٥٥ - وهناك تكاليف تترتب على هذا التغيير الهيكلي، وسيقدم المكتب إلى الجمعية العامة بياناً بالآثار المترتبة على ذلك، لتتخذ فيها في سياق الميزانية المقترحة لحساب دعم عمليات حفظ السلام للفترة ٢٠٠٨/٢٠٠٩. ويتوقع المكتب أيضاً تقديم الخدمات لبعثات حفظ السلام الجديدة (العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وبعثة للأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد) باستخدام الموارد المتاحة في الهيكل الجديد بينما كان سيتطلب الهيكل القديم قرابة ١٨ وظيفة جديدة لإنشاء فريقين للمحققين المقيمين في هاتين البعثتين. خلاصة القول، أنه في الوقت الذي تترتب فيه تكاليف على نقل الموظفين إلى المراكز الإقليمية، تحققت أيضاً وفورات في التكلفة حيث سيكون المكتب قادراً على تغطية عمليات الأمم المتحدة بحوالي ١٨ وظيفة أقل.

نهج التحقيق في ادعاءات سوء السلوك المالي والاقتصادي والإداري

٥٦ - سيعيد مكتب خدمات الرقابة الداخلية تشكيل هيكله ليتصدى بفعالية لادعاءات سوء السلوك المالي والاقتصادي والإداري التي تطال الموظفين والأطراف الثالثة المتعاقدة (البائعون والاستشاريون والمتعاقدون).

٥٧ - والعنصر الأساسي في إعادة الهيكلة هذه هو أن النائب الرئيسي للمدير في شعبة التحقيقات ستوكل إليه المسؤولية عن التحقيقات ذات الطابع المالي والاقتصادي والإداري. ويتولى النائب الرئيسي للمدير أيضاً الريادة في وضع منهجيات الشعبة وأدائها وممارستها المحددة للقيام بالتحقيقات المالية والاقتصادية والإدارية وكذلك في تدريب المحققين ومراجعة مشاريع التقارير الواردة من جميع الأفرقة التي تجري هذا النوع من التحقيقات.

فُح التحقيق في قضايا الادعاء بالاستغلال والانتهاك الجنسيين

٥٨ - إن مسؤولية التحقيق في قضايا الادعاء بالاستغلال والانتهاك الجنسيين في بعثات حفظ السلام تتقرر حاليا من قبل الأفرقة المعنية بالسلوك والانضباط في بعثات حفظ السلام وشعبة التحقيقات، على أساس النظر في كل قضية على حدة. ولا يوجد نظام رسمي قائم للبت في كيفية تناول شتى أنواع هذه القضايا أو توجيهها. فكبير المحققين المقيمين هو الذي يقرر عمليا، وبصورة عامة، ما هي القضايا التي تحقق فيها شعبة التحقيقات وما هي القضايا التي يتناولها الفريق المعني بالسلوك والانضباط. وتُبلغ النتائج التي تتوصل إليها شعبة التحقيقات إلى الإدارة العليا في إدارة عمليات حفظ السلام.

٥٩ - ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن السبيل الوحيد إلى مكافحة الاستغلال والانتهاك الجنسيين يتمثل في تنفيذ برامج للتدريب والتوعية ترمي إلى درء وقوعها، وفي تحميل قادة القوات مسؤولية تصرفات مرؤوسيهـم. وتتسم إقامة نظام ناجع وموضوعي وفعال وجيد التوقيت لإجراء التحقيقات بالأهمية، لا كوسيلة للسعي إلى تحقيق العدالة فحسب بل كعنصر أساسي في ردع ودرء وقوع الاستغلال والانتهاك الجنسيين في المستقبل. وفي إطار البعثات، يضطلع الفريق المعني بالسلوك والانضباط بصورة رئيسية ببرامج التدريب والتوعية في هذا المجال. ومن شأن إجراء التحقيقات بصورة شاملة يمكن التعويل عليها أيضا أن يؤدي دورا في درء وقوع تلك الأفعال، شريطة أن تكشف عملية التحقيق بحد ذاتها عن وقائع ومعلومات بشأن أخطار ونتائج الكشف عن أفعال الاستغلال والانتهاك الجنسيين، بحيث يطلع عليها من يحتمل أن يرتكبوا مثل هذه الأفعال. ومن جهة أخرى، يود المكتب أن يشير إلى أن ورود قضية من تلك القضايا للتحقيق فيها يعتبر بحد ذاته بمثابة دليل على فشل التدابير الوقائية. فعندما ترفع القضية إلى المكتب، يكون قد سبق السيف العذل.

٦٠ - وسيعمل المكتب، بالتعاون الوثيق مع إدارة الدعم الميداني وإدارة شؤون السلامة والأمن، على توضيح دوره في تناول قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين، على أساس أن شعبة التحقيقات ستواصل التحقيق في هذه القضايا ضمن نطاق مسؤوليات شتى وحدات التحقيق في البعثات. وقد أكدت الجمعية العامة في قرارها ٢٧٦/٦١ على أهمية القضاء على سوء السلوك، بما في ذلك الاستغلال والانتهاك الجنسيين، وطلبت فيه تعزيز التعاون والتنسيق فيما بين الأفرقة المعنية بالسلوك والانضباط والمكتب وسائر كيانات منظومة الأمم المتحدة. وينبغي أن يُراعى أيضا في النهج الجديد للتحقيق في قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين قرار الجمعية العامة ٢٦٧/٦١ بـاء، الذي أيدت الجمعية العامة فيه التعديلات التي أُدخلت على مذكرة التفاهم النموذجية مع البلدان المساهمة بقوات، الذي يعهد إلى حكومة كل بلد من

البلدان المساهمة بقوات بالمسؤولية الأساسية عن إجراء التحقيقات التي تتعلق بأفراد وحدتها الوطنية. فمن شأن هذا التعديلات أن تسفر عن تغير ملحوظ في دور المكتب في التحقيق في قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين التي تتعلق بأفراد من وحدات وطنية.

٦١ - ويتطلب توضيح الأدوار التي سيضطلع بها المكتب وضع معايير واضحة تحدد قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين التي تتولى شعبة التحقيقات التحقيق فيها بالنوعين التاليين:

(أ) الاغتصاب؛

(ب) الاستغلال والانتهاك الجنسيان على القصر (تحت سن ١٨).

٦٢ - فالتحديد الواضح لعدد القضايا التي تسند إلى شعبة التحقيقات بحيث يتم التركيز على هذين النوعين الخاصين منها، اللذين صنفتهما الجمعية العامة بالفعل باعتبارهما يندرجان في الفئة الأولى، سيتيح إجراء التحقيقات بصورة سليمة وفي الوقت المحدد، الأمر الذي يؤدي في نهاية المطاف إلى زيادة عدد القضايا التي تفض فعليا. وسيتيح ذلك أيضا للمحققين المحترفين توجيه مواردهم لتناول أخطر الانتهاكات المتعلقة بالاستغلال والانتهاك الجنسيين، وسيتمكن به تأمين المتابعة الكافية للقضايا المعنية، بغية مراعاة المصلحة الفضلى للضحايا وللمنظمة ولل فرد المعني.

٦٣ - وسيتطلب توضيح الأدوار على هذا النحو متابعة المناقشات بشأن الأدوار والمسؤوليات فيما بين المكتب والأفرقة المعنية بالسلوك والانضباط وإدارة شؤون السلامة والأمن، لكفالة عدم وجود ثغرات في تناول المنظمة لقضايا الادعاء بالاستغلال والانتهاك الجنسيين.

٦٤ - وضمن المكتب، يتولى توجيه عمليات التحقيق في قضايا الادعاء بالاستغلال والانتهاك الجنسيين نائب مدير، يكون مسؤولا عن كافة تقارير التحقيق النهائية في قضايا الادعاء بالاستغلال والانتهاك الجنسيين، وعن تقديم الدعم والتدريب لأعضاء الفريق الذين يسهمون في تناول هذه القضايا في جميع المواقع.

٦٥ - وقد أدت موافقة الجمعية العامة على مذكرة التفاهم النموذجية مع البلدان المساهمة بقوات، التي تعهد إلى حكومات هذه البلدان بالقيام بدور رئيسي في إجراء التحقيقات التي تتعلق بأفراد وحدتها الوطنية أدت إلى تغيير الدور الذي تؤديه شعبة التحقيقات للتحقيق في تصرفات القوات وإلى زيادة تأييد فكرة نقل المحققين من البعثات إلى المراكز الإقليمية من أجل الاستعانة بهم عند اللزوم وحسب الاقتضاء.

فرقة العمل المعنية بالمشتريات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية

٦٦ - كما أُشير آنفاً، تؤكد جودة ونجاح التحقيقات التي تجريها فرقة العمل المعنية بالمشتريات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية الفوائد التي تعود بها الاستعانة بمحققين محترفين مختصين وتوفران مسوغاً إضافياً لإعادة هيكلة شعبة التحقيقات على شكل وحدات متخصصة. فمن شأن تواجد الخبراء في الميدان توفير أحدث المعارف المتخصصة، والدراية بالتغيرات المدخلة على القواعد والنظم السارية في ميدان معين. والحال إن الهيكل الحالي لشعبة التحقيقات ليس مصمماً بطريقة تتيح استغلال مكامن قوة فرادى المحققين وقدراتهم والاستفادة منها على أحسن وجه.

٦٧ - وكانت فرقة العمل المعنية بالمشتريات قد أنشئت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ باعتبارها فريقاً مخصصاً يضم محققين خارجيين ينتقون على وجه التحديد لخبرتهم في إجراء التحقيقات المعقدة المتعلقة بالمشتريات في إطار لجنة التحقيق المستقلة في برنامج النفط مقابل الغذاء. وحتى تاريخه، أكملت فرقة العمل المعنية بالمشتريات أكثر من مائة قضية وأصدرت ٢٥ تقريراً. ويرد في الوثيقة A/62/272 تقرير عن أنشطة فرقة العمل.

٦٨ - وسيطبق المكتب تدريجياً نموذج فرقة العمل المعنية بالمشتريات ضمن إطار شعبة التحقيقات. وعلى غرار فرقة العمل المعنية بالمشتريات، ينبغي أن تتوفر لدى المحققين العاملين في الأفرقة المسؤولة عن التحقيقات في حالات سوء التصرف في المجال المالي والاقتصادي والإداري المهارات التخصصية؛ وينبغي كذلك أن تتوفر لديهم الخبرة أو يكونوا متدربين في مجال استخدام الأدوات المتخصصة من أجل أداء مهامهم بفعالية ونجاعة.

٦٩ - وللأسف لم يكن تقرير الخبير عن استعراض شعبة التحقيقات ولا مناقشة النتائج التي توصل إليها متوفرين عندما حل موعد تقديم الميزانية العادية للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، وبالتالي لم تُخصص في الميزانية اعتمادات لدمج ملفات القضايا التي تنظر فيها فرقة العمل ضمن القضايا التي تنظر فيها شعبة التحقيقات. وقد قدم الأمين العام لاحقاً تقريراً (A/62/520) عن الاحتياجات من الموارد اللازمة للتحقيق في المشتريات، يقترح فيه ترتيبات مؤقتة خاصة بفرقة العمل المعنية بالمشتريات لعام ٢٠٠٨.

٧٠ - وسيقوم المكتب وفقاً للمبادئ المذكورة أعلاه بإعادة هيكلة شعبة التحقيقات على النحو المبين أدناه:

الهيكل الجديد المقترح لشعبة التحقيقات

المقر (نيويورك)

٧١ - كما ذكر آنفاً، سيعمل مدير شعبة التحقيقات في المقر في نيويورك وسيكون مسؤولاً مباشرة أمام وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية.

٧٢ - مدير شعبة التحقيقات يكون مسؤولاً أمام وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية عن مجمل عمليات شعبة التحقيقات ويكون مسؤولاً مباشرة أمام المدير كل من:

- نائب المدير الرئيسي الذي يعمل أيضاً في نيويورك

- نائب المدير، الذي يعمل في نيروبي

- وحدة التحقيقات في نيويورك

- رئيس الوحدة الإدارية

٧٣ - ويعمل نائب المدير الرئيسي في نيويورك، ويكون مسؤولاً أمام المدير عما يلي:

- الإدارة العامة للشعبة، بما في ذلك الميزانية وإدارة القضايا

- الإشراف على الوحدات التالية:

- وحدة التحقيق الأوروبية

- وحدة التدريب

- وحدة الممارسات المهنية

- وحدة استخدام تكنولوجيا المعلومات في مجال الأدلة الجنائية

- ترؤس لجنة تلقي القضايا التابعة لشعبة التحقيقات

- تولي المسؤولية عن كافة التحقيقات المتصلة بحالات سوء التصرف في المجال المالي والاقتصادي والإداري الذي يطال الموظفين والأطراف الثالثة المتعاقد معها.

٧٤ - ويكون رئيس وحدة التحقيقات في نيويورك مسؤولاً عن الإشراف على فريقين - الفريق المعني بقضايا سوء التصرف المالي والاقتصادي والإداري، والفريق المعني بقضايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين.

مكتب أوروبا (فيينا)

٧٥ - يتأسس مكتب أوروبا رئيس مكتب يكون مسؤولاً أمام نائب المدير الرئيسي في نيويورك.

٧٦ - وسيجري مكتب شعبة التحقيقات في أوروبا تحقيقات في المسائل الناشئة في إطار عمليات مكاتب المنظمة في فيينا وجنيف وغيره من المكاتب في أوروبا، وسيقدم كذلك الخدمات في مجال التحقيق لبعثات حفظ السلام الموجودة في غرب أفريقيا وفي الشرق الأوسط وآسيا (بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وقوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان وقوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور - ليشتي). وسيضم مكتب أوروبا أيضاً فريقاً معنياً بقضايا سوء التصرف المالي والاقتصادي والإداري، وفريقاً معنياً بالتحقيق في قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين. ويتلقى الفريق المعني بالتحقيق في قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين في مكتب أوروبا التوجيهات من نائب المدير المسؤول عن معالجة هذا النوع من أنواع التحقيق، وعليه، يتولى نائب المدير المسؤول مهمة استكمال كافة التقارير ذات الصلة بهذا الفريق.

٧٧ - ويتأسس كلا من هذين الفريقين رئيس للفريق يكون مسؤولاً أمام رئيس مكتب شعبة التحقيقات في أوروبا.

مكتب أفريقيا (نيروبي)

٧٨ - يتأسس مكتب شعبة التحقيقات في أفريقيا نائب مدير يكون مسؤولاً مباشرة أمام مدير شعبة التحقيقات. ويكون رئيس المكتب أيضاً نائباً للمدير المذكور أعلاه، الذي يتولى مسؤولية كافة التحقيقات في قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين التي تجريها شعبة التحقيقات، ومنسق مكتب خدمات الرقابة الداخلية المعني بتناول هذه القضايا.

٧٩ - وعلى غرار تشكيلة مكتب أوروبا، سيضم مكتب أفريقيا فريقين يتوليان إجراء نوعين مختلفين من التحقيقات - التحقيقات في قضايا سوء التصرف المالي والاقتصادي والإداري، والتحقيقات في قضايا الاستغلال والانتهاك الجنسيين. وفيما يتعلق بكافة التحقيقات في المسائل المالية والاقتصادية والإدارية، يستكمل التقارير نائب المدير الرئيسي الذي يعمل في نيويورك، ويتولى مسؤولية هذا النوع من التحقيقات. ويكون مكتب أفريقيا مسؤولاً في المقام الأول عن التحقيق في القضايا التي تنشأ في إطار عمليات المنظمة في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي وبعثات حفظ السلام في شرق ووسط أفريقيا (بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة في السودان، ومكتب الأمم

المتحدة المتكامل في بوروندي، وبعثة الأمم المتحدة في إثيوبيا وإريتريا، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وبعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد).

٨٠ - وكما أُشير إليه آنفا، يتمثل أهم تغيير في الهيكل الحالي في نقل المحققين وغيرهم من موظفي الدعم، حسب اللزوم، من البعثات إلى المكاتب الإقليمية في نيويورك وفيينا ونيروبي.

عدد الموظفين في شعبة التحقيقات

٨١ - سيؤدي تنفيذ نموذج المراكز الإقليمية، وما يستتبعه من نقل للمحققين المقيمين من البعثات لكي يعملوا في هذه المراكز، إلى خفض الحاجة إلى وظائف إضافية عندما يتقرر إنشاء بعثات جديدة. وكمثال على ما تقدم، وكما سبق ذكره أعلاه، كان سيلزم في إطار الهيكل الحالي إنشاء وظائف محققين مقيمين جديدة للعمل في البعثات في دارفور وتشاد، في حين أنه يمكن استخدام الموارد الحالية، لو كان المحققون يعملون، كما يُقترح، في نفس المركز الإقليمي النموذجي. ولهذا، فإن عدد الوظائف في شعبة التحقيقات يتوقف على هيكل الشعبة.

٨٢ - وفي المستقبل، قد يحتاج مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى مزيد من الموارد غير المتعلقة بالوظائف، من أجل دعم الاستراتيجية التشغيلية المتعلقة باستخدام تكنولوجيا المعلومات في مجال الأدلة الجنائية. وأما الوظائف التي ستشعر خلال فترة السنتين المقبلة فإنها ستشغل بموظفين لديهم المهارات والكفاءات اللازمة لتشكيل الأفرقة في كل من المكاتب الإقليمية على النحو المبين أعلاه. وسيغتنم مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضا هذه الفرصة لإقامة توازن مناسب بين عدد المحققين العاملين في شعبة التحقيقات من ذوي الخبرة في الحماية وعدد المهنيين من ذوي الخبرة في مجال إنفاذ القانون المكلفين بإجراء التحقيقات.

٨٣ - ويمثل الهيكل المقترح فرصة لإقامة هيكل تنظيمي أفضل وأكثر تماسكا وفعالية يدعم المحققين في عملهم، ولاسيما عندما يكون مقترنا بالقيادة الرشيدة.

رابعاً - الاستنتاجات

٨٤ - إن الإجراء الأساسي الواجب اتخاذه لتعزيز القيادة والإدارة في شعبة التحقيقات يتمثل في تعيين مديرها. وقد نشرت صلاحيات مدير شعبة التحقيقات، ومن المقرر إنجاز عملية التعيين بحلول آذار/مارس ٢٠٠٨.

٨٥ - وقد اتخذ مكتب خدمات الرقابة الداخلية بالفعل تدابير لتعزيز الإجراءات التشغيلية. وكما أُشير إليه فقد بلغت الأفرقة العاملة التي تضم موظفين من شعبة التحقيقات آخر مراحل وضع إجراءات تشغيلية موحدة فيما يتعلق بالعديد من الجوانب الرئيسية لعمل الشعبة. وقد كُلف نائب مدير شعبة التحقيقات بمهمة استكمال وإعمال هذه الإجراءات التشغيلية الموحدة وغير ذلك من التدابير المتصلة بالاستراتيجيات والإجراءات التشغيلية للشعبة، بما في ذلك إمساك دليل التحقيقات، وإجراءات تلقي القضايا الواردة، وأدوات تكنولوجيا المعلومات، ونظام إدارة القضايا.

٨٦ - وستتوخى العناية في تنفيذ إعادة هيكلة شعبة التحقيقات، مع المراعاة التامة لما سترتب على مفهوم تشكيل فريق/وحدة متخصصين ونقل المحققين من بعثات حفظ السلام من وقع على الموظفين المتأثرين بذلك.