

Distr.: General
25 August 2008
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثالثة والستون

البند ١٣١ من جدول الأعمال المؤقت*

تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن أنشطة فرقة العمل المعنية بالمشتريات للفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٧ إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٨

موجز

تعالج فرقة العمل المعنية بالمشتريات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية قضايا الغش والفساد المتعلقة بالمشتريات في الأمم المتحدة، بما في ذلك في المقر، وفي مختلف بعثات حفظ السلام، وفي المكاتب الخارجية. ولا تزال فرقة العمل مسؤولة منذ إنشائها عن النظر في جميع قضايا المشتريات في مكتب خدمات الرقابة الداخلية. ويبدل هذا الجهد فريق يتراوح عدده بين ١٠ و ١٨ محققاً، فضلاً عن رئيس وموظفي دعم اثنين. ويرد تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن أنشطة فرقة العمل في فترة الثمانية عشر شهراً الأولى من وجودها، المنتهية في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٧، في الوثيقة A/62/272 المؤرخة ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧.

ومنذ إنشاء فرقة العمل في عام ٢٠٠٦، كُلفت بعبء عمل استثنائي يتكون من ٤٣٧ قضية، فأُجرت ٢٢٢ تحقيقاً وأصدرت ٢٩ تقريراً من التقارير المهمة التي بلغ متوسط طولها أكثر من ٨٠ صفحة وتتضمن حواشي مسهبة وأدلة تفصيلية، وأكثر من ١٠٠ تقرير

* A/63/150 و Corr.1.



من تقارير التحقيقات القصيرة الصادرة في شكل موجز. وتحققت هذه النتائج رغم الطابع المؤقت وقصير الأجل لولايتها، الذي تسبب بدوره في دوران سريع إلى حد ما للموظفين. وكان الخلل الأكثر شدة في نهاية عام ٢٠٠٧ عقب اتخاذ القرار المتأخر للغاية بشأن تمويل فرقة العمل لعام ٢٠٠٨، والذي أسفر بدوره عن مغادرة محققين للمنظمة وتدخل في العمليات الجارية.

وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، قدمت فرقة العمل تقارير عن خمس خطط كبيرة للغش أو الفساد في قضايا بلغت القيمة الإجمالية لعقودها أكثر من ٢٠ مليون دولار^(١). ونتيجة للأعمال التي قامت بها فرقة العمل، عاقبت الإدارة بائعين بلغ مجموعهم ٢٢ بائعا في الفترة المشمولة بالتقرير. وكشفت فرقة العمل منذ إنشائها عن ٢٠ خطة كبرى للغش والفساد في حالات بلغت القيمة الإجمالية لعقودها أكثر من ٦٣٠ مليون دولار.

وما زالت فرقة العمل تركز على ادعاءات فساد وغش تتعلق بالمشتريات في بعثات حفظ السلام والمكاتب الخارجية، فضلا عن قضايا في المقر. وكشفت التحقيقات عن تصرفات غير لائقة وفساد ومخالفات في الاستعراض الذي أصدرت الجمعية العامة تكليفا بإجرائه لنظام الأجور والاستحقاقات؛ وعن عقد موجه متعلق بخدمات الرحلات الجوية في بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية؛ ومخطط لتوجيه عقود متعددة إلى بائعين مفضلين في المكاتب التابعة لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في نيروبي، واستخدام الخبراء الاستشاريين في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية على نحو غير لائق، وقضايا مهمة في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في أفغانستان واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، وهي قضايا ما زالت قيد النظر حاليا.

وبعد إنجاز التحقيقات، قُدمت توصية بإحالة عدد من القضايا إلى السلطات الوطنية لأغراض الملاحقة الجنائية، أو للنظر في اتخاذ إجراءات قانونية لاحقة. وأوصت فرقة العمل أيضا بأن تسعى المنظمة إلى الحصول على تعويضات نقدية في عدد من القضايا عن طريق إقامة دعاوى مدنية.

وأدى تركيز فرقة العمل على المسائل الخطيرة إلى التركيز على القضايا التي تنطوي على ادعاءات بسوء سلوك البائعين، بما في ذلك الفساد في إسناد عقود الأمم المتحدة، والتلاعب في العطاءات، والمحسوبية، والتواطؤ. وأجرت فرقة العمل تحقيقات متعددة بشأن

(١) هذه الأرقام تقريبية، لأن دقة الحساب في العديد من القضايا غير ممكنة. ولا تمثل المبالغ المذكورة "الخسائر" التي تكبدتها المنظمة بل مجموع قيمة العقود المشوبة بالفساد أو الغش.

البائعين وقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية نتيجة لذلك توصيات إلى المنظمة بشأن هذه المسائل، على النحو الوارد بإيجاز في نهاية هذا التقرير وفي التقرير السابق (A/62/272). وانطوت هذه المسائل على فتح تحقيقات مع بائعين يتعاملون مع المقر، ومع عدد من بعثات حفظ السلام، والمكاتب الخارجية والوكالات، بما في ذلك بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (نيروبي) ومكاتب الأمم المتحدة في نيروبي وجنيف وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي ومكتب الأمم المتحدة المتكامل في بوروندي والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا وبعثة الأمم المتحدة في السودان وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا.

وساعدت فرقة العمل أيضا، عن طريق تحقيقاتها، لجنة استعراض البائعين، وشعبة المشتريات، ولجنة المقر للعقود، والمراقب المالي، في قضايا ومسائل متعددة متصلة بالبائعين. وكان أغلبية الخاضعين لتحقيق فرقة العمل - بما في ذلك الموظفون والبائعون - يتخذون من أمريكا الشمالية وأوروبا مقرا لأعمالهم.

وبالإضافة إلى ذلك، قدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية رسميا، بناء على خبرة فرقة العمل المكتسبة من الحالات التي حققت فيها، إلى جانب تحليله المتعلق بميئات التحقيق الدولية المماثلة، توصيات واقترح إدخال تعديلات على نظام معاينة البائعين ورد الاعتبار لهم ورد مكاتبتهم إليهم.

ولم تمول فرقة العمل إلا إلى غاية ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨. ومن الواضح أنه ليس من الممكن إنجاز عبء عمل فرقة العمل وما تقوم به من تحقيقات جارية بحلول نهاية السنة التقويمية. ومن المؤكد أن ١٥٠ قضية ستبقى، وهي تشمل عددا من قضايا الغش والفساد. وبالإضافة إلى ذلك، لن تتمكن فرقة العمل من الوصول إلى قضايا المشتريات والادعاءات والنظر فيها في جميع المكاتب الخارجية وبعثات حفظ السلام ضمن هذا الإطار الزمني، وستبقى عدة قضايا مهمة في هذه المواقع وكذلك في المقر. ومن المتوقع أن تستمر إحالة قضايا إضافية، ومن المؤكد أنه سيكون من الضروري معالجة هذه القضايا الإضافية. ويعتزم مكتب خدمات الرقابة الداخلية إحالة عبء العمل المتبقي إلى شعبة التحقيقات التابعة له في بداية عام ٢٠٠٩ وكفالة توافر المهارات والقدرات اللازمة في شعبة التحقيقات.

المحتويات

الصفحة

٥	.....	أولا - مقدمة
٥	.....	ثانيا - موجز الأنشطة
٧	.....	ثالثا - الإجراءات القانونية الواجبة
٩	.....	رابعا - تعريف سوء السلوك
١٠	.....	خامسا - إجراءات التحقيق والإبلاغ
١٢	.....	سادسا - التحقيقات مع البائعين والتوصيات المتعلقة بهم
١٧	.....	سابعا - تنفيذ توصيات فرقة العمل؛ والإحالات إلى القضاء وإجراءات استرداد الأموال
١٩	.....	ثامنا - التحقيقات الرئيسية: النتائج والتوصيات
٢٣	.....	تاسعا - فعالية مبادرة محاربة الفساد
		مرفق
٢٤	.....	قائمة بالتقارير النهائية التي أُكملت خلال الفترة المشمولة بالتقرير

أولا - مقدمة

١ - أنشئت فرقة العمل المعنية بالمشتريات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية في ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ للتصدي للمشاكل المقصورة في عملية المشتريات والتي كشفت عنها لجنة التحقيق المستقلة في برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء، واعتقال وإدانة موظف مشتريات سابق، وإنجاز شعبة المراجعة الداخلية للحسابات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية مراجعة متعلقة بالمشتريات في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، كشفت عن أوجه نقص ومخالفات خطيرة في مشتريات الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، دعم إنشاء فرقة العمل، وما زال يدعم، طموح المنظمة إلى التصدي للفساد في المنظمة ومحاربه على صعيد الأمم المتحدة.

٢ - وتعمل فرقة العمل كجزء من مكتب خدمات الرقابة الداخلية وهي تابعة مباشرة لوكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية عن طريق رئيسها. وتمثل ولاية فرقة العمل في التحقيق في كافة القضايا المتعلقة بالمشتريات والتي تنطوي على عمليات تقديم عطاءات متصلة بالمشتريات، وأنشطة موظفي المشتريات، والبائعين الذين لهم أعمال تجارية مع الأمم المتحدة.

٣ - وكشفت فرقة العمل خلال تحقيقاتها على مدى السنتين ونصف السنة الماضية عن حالات متعددة من الغش والفساد والهدر وسوء الإدارة في مقر الأمم المتحدة وفي بعثات حفظ السلام. وأنجزت فرقة العمل ٢٢٢ تحقيقا. وتتجاوز القيمة الإجمالية للعقود المتعلقة بالقضايا التي حققت فيها فرقة العمل أو التي يتواصل التحقيق فيها بليون دولار. ومنذ إنشاء فرقة العمل، تجاوزت القيمة الإجمالية للعقود التي كشفت الفرقة عن أنها مشوبة بشكل من أشكال الفساد أو الغش والمخالفات ٦٣٠ مليون دولار. وكان أكثر من ٦٠ في المائة من قضايا فرقة العمل متعلقا بالمشتريات في مختلف بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، بينما تناول حوالي ٤٠ في المائة منها مسائل متصلة بالمشتريات في مقر الأمم المتحدة ومكاتب أخرى.

ثانيا - موجز الأنشطة

ألف - عبء العمل

٤ - تلقت فرقة العمل في الفترة المشمولة بالتقرير ٦٤ قضية متعلقة بالمشتريات. ويكمل عبء العمل هذا ٣٧٣ قضية أُحيلت إلى فرقة العمل خلال الثمانية عشر شهرا الأولى من عملها (وتشمل مجموع القضايا المحالة إلى فرقة العمل والمتعلقة بالمشتريات في شعبة

التحقيقات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٧، ولا تزال هذه القضايا قيد النظر. وما زال الكشف عن قضايا إضافية جاريا على أساس عمليات الاستعراض الأخرى للمشتريات والادعاءات التي يقدمها الموظفون والمديرون والبائعون. ويطلب أيضا من فرقة العمل مساعدة شعبة التحقيقات في عدد من القضايا الإضافية.

٥ - ولم تنفك تحقيقات فرقة العمل تركز في المقام الأول على مواضيع هامة (البائعون والعقود والأفراد). وعلى نحو ما أكده مجلس مراجعي الحسابات خلال استعراضه، يتخذ حوالي ٦٠ في المائة من الشركات التي خضعت لتحقيقات فرقة العمل منذ إنشائها من أمريكا الشمالية وأوروبا مقرا لها.

باء - الموارد البشرية

٦ - تستعين فرقة العمل حاليا بتسعة عشر محققا يمثلون خلفيات مهنية متنوعة وخبرات ذات صلة و ١٣ جنسية. وهي تشكل مجموعة تتسم بالتنوع، وهو أمر مهم بشكل خاص في ضوء أن المحققين لا يمنحون سوى عقود قصيرة الأجل ومؤقتة، وأن مركز العمل الوحيد هو في نيويورك. وتُبدل جهود كبيرة لتوظيف مرشحين ذوي مؤهلات استثنائية من شتى الخلفيات والمناطق الجغرافية.

جيم - مستقبل فرقة العمل وانتهاء ولايتها

٧ - يتوقع أن تصدر فرقة العمل على الأقل ثمانية تقارير مهمة أخرى عن التحقيقات قبل نهاية عام ٢٠٠٨، تغطي عددا من قضايا الغش والفساد أبرمت بشأنها عقود بمبالغ كبيرة، بما في ذلك تقارير تتعلق بالمشتريات في اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في أفغانستان، ومكتب الأمم المتحدة في جنيف، وتقارير إضافية بشأن بعثات حفظ السلام الكبرى. وطلبت بعض الصناديق والوكالات إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن يحقق، وفي حالة واحدة أن يعيد التحقيق، في المسائل المهمة والملحة بوجه خاص المتصلة بالمشتريات التي أحيلت إلى فرقة العمل.

٨ - ورغم أن فرقة العمل عملت وستواصل العمل بحماس لإكمال التحقيق في أكبر عدد ممكن من القضايا بحلول نهاية عام ٢٠٠٨، فإنه من البديهي تماما أن يتعين معالجة أكثر من ١٥٠ قضية على الأرجح، بما في ذلك أكثر من ٥٠ قضية تشتمل على ادعاءات تنطوي على شكل من أشكال الغش أو الفساد. وبالإضافة إلى ذلك، لن تكون فرقة العمل قادرة على الاتصال بجميع المكاتب الخارجية وبعثات حفظ السلام التي تتعلق بها القضايا والادعاءات،

أو التي ظهرت فيها الحاجة للنظر بعناية في وظيفة الشراء بناء على ادعاءات متعددة مقدمة من مصادر متنوعة.

٩ - بما أنه يتوقع أن تستمر إحالة القضايا، فلا شك في أنه سيكون من الضروري معالجة هذه القضايا الإضافية. ويعتزم مكتب خدمات الرقابة الداخلية إحالة ما تبقى من عبء عمل فرقة العمل إلى شعبة التحقيقات التابعة له في بداية عام ٢٠٠٩ وكفالة توافر المهارات والقدرات اللازمة في شعبة التحقيقات.

ثالثاً - الإجراءات القانونية الواجبة

١٠ - تعمل فرقة العمل، وفق اختصاصاتها، بموجب دليل مكتب خدمات الرقابة الداخلية للممارسات والسياسات المتعلقة بالتحقيقات، المؤرخ ٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٥. ويتضمن الدليل أحكاماً متعلقة بالإجراءات القانونية الواجبة لموظفي الأمم المتحدة أثناء تحقيقات تقصي الحقائق. وقد اعتمدت فرقة العمل، فور تعيين الرئيس الحالي في نيسان/أبريل ٢٠٠٧، سياسات تكميلية توفر المزيد من الحماية للموظفين بمقتضى إجراءات غير تلك المنصوص عليها في دليل مكتب خدمات الرقابة الداخلية، على النحو الوارد أدناه، مستندة في ذلك إلى استعراض أجرته لأحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.

ألف - الإجراءات القانونية الواجبة بموجب الدليل

١١ - يُعرّف الدليل الإجراءات القانونية التي تحقق لأي موظف أثناء مرحلة التحقيقات لتقصي الحقائق بأنها تتسم بـ "بالإنصاف"، ويحدد أن اشتراطات الإنصاف تكون قد استوفيت إذا كان الموظف، قبل صدور أي تقرير، (أ) تم إعلامه بنطاق سوء السلوك المحتمل، بما في ذلك أي حالات جديدة من سوء السلوك يمكن أن تظهر أثناء التحقيق، و (ب) أتيحت له الفرصة لتوضيح سبب اعتبار تصرفاته سليمة، و (ج) قد سمح له بالرد على الادعاءات، بما في ذلك تقديم الأدلة أو الإيضاحات أو المعلومات أو الشهود.

باء - تدابير الحماية الأخرى التي تتيحها فرقة العمل

١٢ - بالإضافة إلى هذه الاشتراطات، قامت فرقة العمل، بمبادرة منها، باستكمال إجراءاتها من خلال إتاحة عدد من إجراءات الحماية الأخرى للموظفين فضلاً عن تلك التي يشترطها دليل مكتب خدمات الرقابة الداخلية لضمان الاتساق المطلق مع السوابق القضائية للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة. وعلى وجه التحديد، نفذت فرقة العمل في نيسان/أبريل ٢٠٠٧ تدابير وإجراءات الحماية الإضافية التالية:

(أ) يطلب من الموظفين استعراض محاضر استجوابهم وتوقيعها، ويحق لهم اقتراح إدخال تعديلات وتصويبات ومعلومات تكميلية في هذه الوثائق؛ كما يمنح الموظفون فرصة غير محدودة لاستعراض هذه الوثائق الخطية. وتطبق السياسة ذاتها على موظفي بائعي الأمم المتحدة، ولو أن ذلك يخضع في هذه الحالة الأخيرة، لتقدير فرقة العمل (على النحو المبين في اختصاصات فرقة العمل)؛

(ب) يسمح للأشخاص الخاضعين للتحقيق باستعراض بعض الأدلة التي تستخدمها فرقة العمل في تحقيقاتها، وذلك قبل صدور أي تقرير نهائي؛

(ج) يجري إخطار الأشخاص الخاضعين للتحقيق بالاستنتاجات المقترحة قبل إصدار تقرير رسمي. وتشمل هذه الخطابات موجزاً تفصيلياً بالمزاعم، إضافةً إلى ما توصلت إليه فرقة العمل من أدلة ومعلومات من شأنها أن تدعم هذه الادعاءات؛

(د) وفقاً لما يبينه دليل مكتب خدمات الرقابة الداخلية وأكده مكتب الشؤون القانونية لمكتب خدمات الرقابة الداخلية لا تنص السياسات والإجراءات الحالية التي تتبعها الأمم المتحدة على الحق في الاستعانة بمحام أثناء التحقيقات لتقصي الحقائق (أي التحقيقات التي تجرى قبل توجيه التهم الرسمية بسوء السلوك). إلا أن السياسة الحالية لفرقة العمل تمنح الخاضعين للتحقيق، الحق في حضور الاستجواب مصحوبين بشخص آخر يكون مقبولاً وفقاً لتقديرها.

١٣ - ينبغي ملاحظة أن نطاق تدابير الحماية من خلال الإجراءات القانونية الواجبة التي تتيحها فرقة العمل للأشخاص الخاضعين للتحقيق وللشهود يتجاوز ما توفره ممارسة معظم أجهزة التحقيق الإدارية الأخرى.

جيم - التحديات

١٤ - من السمات المشتركة للتحقيقات تقصي الحقائق في المنظمة أن الموظفين لم ينفكوا يؤكدون أن حقوقهم فيما يتعلق بالإجراءات القانونية الواجبة قد انتهكت، وقد كان ذلك أحياناً وسيلة للدفاع عن أنفسهم ضد ما نسب إليهم في هذه التحقيقات. ونشأت أيضاً بعض هذه التحديات نتيجة لسوء فهم طريقة انطباق الحقوق التي توفرها الإجراءات القانونية الواجبة في سياق التحقيقات الإدارية لتقصي الحقائق. ومن الواضح كذلك أن البيانات الخاطئة بشأن نطاق ومدى انطباق الحقوق الممنوحة بموجب الإجراءات القانونية الواجبة قدمت أمام لجان تأديبية مشتركة ولهذا كان للحالات سوء الفهم هذه أثر ضار لا يقتصر على التحقيقات، بل يشمل أيضاً فعالية إقامة العدل في جميع أجهزة المنظمة. وقد استنتجت

إحدى اللجان التأديبية المشتركة في حالة محددة، على سبيل المثال، أن فرقة العمل لم توفر محاماً لأحد الموظفين وأن عدم توفر هذا المحامي أثناء الاستجواب يشكل حرماناً للموظف من حقوقه في الإجراءات القانونية الواجبة. ورغم أن الموظف لم يطالب أبداً بمحام، وأنه لا يوجد أي حق في محام أثناء تحقيقات تفصي الحقائق، وأن الاستنتاج كان غير صائب من حيث الوقائع، فقد استغل ذلك لدعم مزاعم تعميمية بانتهاك مكتب خدمات الرقابة الداخلية للإجراءات القانونية الواجبة.

١٥ - وكثيراً ما أثير الحق في محام أثناء التحقيقات. وقد أبلغ مكتب الشؤون القانونية فرقة العمل رسمياً أن الإنصاف فيما يتعلق بتدابير الحماية التي توفرها الإجراءات القانونية الواجبة أثناء تحقيقاتها لا يستتبع حق الموظف في الاستعانة بمحام في استجواب يجري في مرحلة التحقيقات في أي قضية. ويؤيد دليل مكتب خدمات الرقابة الداخلية هذا الموقف.

رابعاً - تعريف سوء السلوك

١٦ - يرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن أنماطاً معينة من حالات التقصير الشديد في الأداء تشكل سوء سلوك، وأن اتخاذ قرار في هذا الشأن يندرج تماماً في إطار السلطة التقديرية للأمين العام. وقد تناول مكتب خدمات الرقابة الداخلية هذه المسألة بقدر كبير من التفصيل في عدد من المذكرات الموجهة إلى مكتب الشؤون القانونية ووحدة القانون الإداري التابعة لمكتب إدارة الموارد البشرية. ويعتمد موقف مكتب خدمات الرقابة الداخلية على تحليل أعدته فرقة العمل للسوابق القضائية للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة وعلى ممارسة الأمين العام في المسائل التأديبية. ومن البديهي الاستنتاج من قراءة ملفات قضايا أساسية في السوابق القضائية للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة - بما فيها الحكم رقم ١٠٨٣، تشينسمان (٢٠٠٢) والحكم رقم ١١٠٣، ديليتا (٢٠٠٣) - أنه في حال وجود أي تقصير في الأداء ناجم عن سلوك يتجاوز حدود "عدم القدرة المتأصل أو عدم توفر الكفاءة"، ولا سيما إذا تبين وجود تهور في اللامبالاة بعواقب سلوك ما، فللأمين العام حق تقدير فيما إذا كان هذا التقصير في الأداء يشكل سوء سلوك. وحسبما ورد في حكمي تشينسمان وديليتا وعدد من الأحكام الأخرى الصادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، فإن ثبوت تكبد خسائر مادية أو الإقدام على سلوك جنائي أو حتى إضرار سوء النية لم يكن يشكل شرطاً ضرورياً لتوجيه أي تهمة بسوء السلوك.

١٧ - واقترح مجلس مراجعي الحسابات في تقريره الصادر حديثاً عن فرقة العمل أن يتمتع المحققون عن استعراض مسائل سوء الإدارة وأن يقتصدوا في استخدام أي قدرة على التحقيق في هذا الصدد. غير أن هذا المقترح يتناقض مع السوابق القضائية المعتمدة في الأمم المتحدة

ولا يأخذ في الحسبان أن الكثير من التحقيقات التي تفضي في نهاية المطاف إلى استنتاجات بسوء الإدارة لا تبدأ على هذا النحو. فكثيراً ما بدأت التحقيقات في هذه المسائل بالاستناد إلى ادعاء بالغش أو الفساد. وادعاءات سوء الإدارة هي الوحيدة التي تمنح أولوية دنيا من أولويات التحقيق. ولكن ينبغي عدم التقليل من أهمية عواقب الإمعان في سوء الإدارة، ولا سيما من جانب كبار الموظفين، فهذا السلوك لا يفضي إلى آثار سلبية مباشرة فحسب، وإنما يتسبب أيضاً في فقدان الثقة في الإدارة ومن ثم في المنظمة في أوساط الموظفين الآخرين وغيرهم من أصحاب المصلحة والدول الأعضاء وعمامة الناس.

خامساً - إجراءات التحقيق والإبلاغ

١٨ - تهدف الجهود التي تبذلها فرقة العمل في مجال التحقيق إلى ضمان الدقة قدر المستطاع من خلال إجراءات شاملة تتخذ في مجال التحقيق وإجراء عملية شاملة للتحقق وضمان الجودة. وتسجل جميع الشكاوى والقضايا ذات الصلة التي تندرج ضمن ولاية فرقة العمل وصلاحياتها في نظام فرقة العمل لإدارة القضايا. وتنظر فرقة العمل، أثناء تحديد أولوياتها، في عوامل شتى تشمل ما قد يقع من إجرام وفساد وأثر مالي وإساءة لسمعة الأمم المتحدة. ويُعد تحليل دقيق للشكوى، ويتولى المحققون تحديد الوثائق والأدلة ذات الصلة وجمعها.

١٩ - وتعتمد قضايا فرقة العمل على الأدلة التي تجمع من مصادر متنوعة داخلية (وثائق الأمم المتحدة وموظفوها) وخارجية (بائعون خارجيون وموظفون سابقون، وما إلى ذلك) وتقوم على نظرية الإثبات (أي أنه يجب التحقق من المزاعم ودعمها بالأدلة المستقلة والموثوقة لتصبح استنتاجات). ومن المهم ملاحظة أن جميع الأدلة ذات الصلة، بما فيها أدلة البراءة تخضع للفحص.

٢٠ - وتقوم فرقة العمل، قبل استكمال التحقيق، بمقابلة الأشخاص الذين يحتمل خضوعهم للتحقيق. وأثناء المقابلة، تتناول فرقة العمل المزاعم المقدمة وتعرض أي أدلة مادية وذات صلة على الموظف للحصول على تعليقه، ولا سيما تلك التي قد تلحق الضرر به. (ينبغي التأكيد على أن مجرد تقديم ادعاء ضد موظف ما لن يجعل الموظف تلقائياً "خاضعاً" للتحقيق). وبعد المقابلة، يعد المحققون مذكرة تسرد تفاصيل ما جرى في المقابلة تسمى بمحضر حوار. ويطلب إلى الموظف استعراض هذا المحضر واقتراح تصويبات والتوقيع عليه. وتدرج تصويبات الموظف وتعليقاته المقترحة في محضر الحوار وتضاف جميع التعليقات الخطية للشخص المعني إلى المقابلة.

٢١ - وإذا ارتأى محققو فرقة العمل، وكذلك قائد الفريق والرئيس، بعد إجراء استعراض شامل ومراجعة موقف الموظف من المسألة والأدلة التي جمعت أثناء التحقيق، أن مجموع الأدلة يؤكد بصورة أولية أن المزاем تشكل انتهاكاً لقاعدة أو نظام أو نشرة إدارية للمنظمة، تخطر فرقة العمل الموظف خطياً بالمزاعم بواسطة خطاب إخطار باستنتاجات مقترحة، وتدعو الموظف للتعليق والرد. وينبغي الإشارة إلى أن هذا الخطاب يرسل قبل صدور التقرير بوقت كاف، ويحدد كلاً من القواعد والأنظمة التي يُزعم أنها انتهكت. ويقدم كذلك شرحاً كاملاً للأدلة التي تدعم الانتهاكات المزعومة. وفي خطاب الإخطار باستنتاجات مقترحة، يطلب إلى الشخص التعليق على الاستنتاجات المقترحة ويشجع على تقديم الأدلة إلى فرقة العمل لمواصلة النظر. وبالإضافة إلى ذلك، يطلب إلى الأشخاص المعنيين أن يستعرضوا الوثائق التي جمعها المحققون والتي يمكن استخدامها لدعم استنتاجات فرقة العمل.

٢٢ - وتتولى فرقة العمل وضع تقرير خطي بعد إجراء دراسة وتحليل كاملين لأي أدلة وتعليقات قدمها الشخص المعني. ويستشار رئيس فرقة العمل ورؤساء الأفرقة التابعة لها بصورة منتظمة أثناء هذه المرحلة. وقبل إصداره، يخضع التقرير الذي يشمل جميع الوقائع والاستنتاجات لعملية دقيقة ومستقلة للتحقق من صحته، ولمراقبة جودته. وأثناء عملية التحقق من صحة المعلومات، يتولى المحققون ممن لم يشاركوا مشاركة مباشرة في القضية عملية التحقق من صحة كل بيان وقائعي ورد في التقرير بالمقارنة مع المستندات الداعمة التي جمعت في إضبارات تحقق. وفي القضايا التي يؤدي التقرير فيها إلى اتخاذ إجراءات تأديبية، تحال جميع المواد الداعمة إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة لمواصلة النظر فيها. ولدى فرقة العمل محرر مخصص للتقرير، مهمته الوحيدة هي أن يساعد في وضع التقارير ضماناً للدقة ولأسلوب صحيح في الكتابة وللشكل السليم.

٢٣ - وبعد إتمام عملية التحقق في صحة المعلومات، يستعرض رئيس فرقة العمل مشروع التقرير من جديد ويقدم نسخة منه إلى وكالة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية لتقوم باستعراضه أيضاً. وفي حال اقتراح أي تعديلات موضوعية، يعيد محققو فرقة العمل التحقق من صحة الأجزاء المعنية. وفي كل تقرير صدر عن فرقة العمل، كان هناك اتفاق بالإجماع من جانب المحققين والمدققين ورئيس فرقة العمل على النتائج والاستنتاجات والتوصيات المقدمة في التقرير. وبعد استعراض المشروع النهائي والموافقة عليه، يخضع التقرير لعملية "قراءة نظيفة" تهدف إلى تحديد أية أخطاء متبقية. كما ينجز هذه العملية محققان آخران على الأقل أو رؤساء أفرقة لا علاقة لهم بالتحقيق أو بعملية سابقة للتحقق من صحة المعلومات. وبعد استكمال جميع الخطوات (بما فيها التحقق من صحة المعلومات وعملية القراءة النظيفة)، يتولى رئيس فرقة العمل إصدار التقرير ويقدمه إلى وكالة الأمين العام

لخدمات الرقابة الداخلية. وتنتهي مسؤولية فرقة العمل ومكتب خدمات الرقابة الداخلية عن التقرير عند هذه المرحلة.

٢٤ - وإذا لم تثبت صحة أحد المزاعم بالأدلة التي ساقها المحققون، يجوز لفرقة العمل إصدار تقرير خطي (وفق عملية الصياغة والتحقق الدقيقة المبينة أعلاه)، أو إغلاق ملف القضية وإخطار الإدارة المعنية أو المكتب المعني باستنتاجاتها. وتقع على رؤساء الإدارات مسؤولية إخطار الموظفين بنتائج التحقيقات.

٢٥ - وبعد ذلك، تطلب وحدة القانون الإداري بصورة دورية من فرقة العمل أن تقدم لها تعليقات وردود على رسائل الموظفين الذين تنظر الإدارة في اتخاذ إجراء إداري ضدهم استناداً إلى استنتاجات فرقة العمل. كما يجوز دعوة أعضاء فرقة العمل للإدلاء بالشهادة في أي جلسة استماع تعقدها لجنة تأديبية مشتركة نتيجة اتهام بسوء سلوك وجه ضد أحد الموظفين، بناءً على تقرير فرقة العمل.

سادساً - التحقيقات مع البائعين والتوصيات المتعلقة بهم

٢٦ - اتصلت فرقة العمل في سياق التحقيقات بشأن مشتريات الأمم المتحدة بعدد من الشركات ووكالاتها المشاركين في أعمال تجارية مع المنظمة ممن زعم تورطهم في الاحتيال وأجرت معهم المقابلات والتحقيقات. وأبلغت فرقة العمل عن التحقيقات التي جرت مع بائعين عديدين يشاركون في أعمال تجارية مع المنظمة أو يلتمسون القيام بذلك. وقد حددت فرقة العمل، من خلال تجربتها، عدة مجالات ينبغي فيها إدخال تحسينات على أساس الاستعجال، في الإطار التنظيمي للأمم المتحدة.

ألف - تعاون البائعين في التحقيقات

٢٧ - في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨، تسبب البائعون في صعوبات هامة لمحقيقي فرقة العمل حين لم يقدموا، أو رفضوا صراحة تقديم الوثائق ذات الصلة أو إحضار الشهود أو حتى التعاون بصورة من الصور بشأن طلبات معقولة - رغم أن هذه الشركات كانت تحظى بامتياز بالتعامل التجاري مع المنظمة، وغالباً ما تلقت مبالغ كبيرة من المال من خلال عقود لتزويد المنظمة بالسلع والخدمات.

٢٨ - وبناءً على هذه التجربة، كررت فرقة العمل بتوصياتها إلى مكتب الشؤون القانونية بتعديل الشروط العامة لعقود الأمم المتحدة. وكان الغرض من التعديلات المقترحة هو حماية المنظمة من البائعين المتورطين في الاحتيال والسعي لاستغلال المنظمة بوسائل الفساد أو المكر

وتعطيل عمليات مراجعة الحسابات والتحقيقات وذلك بتعمد عدم تقديم المواد ذات الصلة التي احتفظوا بها في عهدكم ومراقبتهم. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، تم تعديل الشروط العامة لعقود الأمم المتحدة لإدراج حكم منقح عن التعاون يلزم جميع البائعين بالتعاون في التحقيقات التي تجريها المنظمة بشأن الأنشطة التجارية المتصلة بالأمم المتحدة وذلك حتى بعد انتهاء مدة العقد. بيد أنه لم يتضح بعد ما إذا كان هذا الحكم يشمل المتعاقدين من الباطن المشاركين في تزويد الأمم المتحدة بالسلع والخدمات، ذلك لأن المتعاقدين من الباطن لا تشملهم صراحة لغة العقد.

٢٩ - وسبق لمكتب خدمات الرقابة الداخلية أن أوصى، بناءً على الخبرة التي اكتسبتها فرقة العمل، بأن يُستكمل بنفس الصورة دليل مشتريات الأمم المتحدة واستمارات تسجيل الموردين لكي ينعكس فيها جميعاً من أجل تبيان تعديل الشروط العامة لعقود الأمم المتحدة، وبزيادة تعزيز وتأكيد شرط تعاون البائعين (A/62/272). وفي هذا الصدد، يشير مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أن شعبة الأمم المتحدة للمشتريات قد أُنجزت ذلك أثناء الفترة المشمولة بالتقرير، حيث عدلت دليل المشتريات ليشمل شرط تعاون البائعين في التحقيقات إضافةً إلى تأكيدهم - فضلاً عن وكلائهم - بأنهم سيتعاونون في التحقيقات باعتبار ذلك شرطاً من شروط التسجيل.

باء - التعديلات المقترحة لدليل المشتريات وللشروط العامة لإبرام العقود

٣٠ - لا توفر الأحكام الحالية لدليل المشتريات المتعلقة بشطب البائعين من القائمة أو تعليق التعامل معهم حماية كافية لمصلحة الأمم المتحدة، ذلك لأنها تفتقر إلى المرونة في التعامل مع مختلف أنواع سوء سلوك البائعين ومع شتى مستويات التعاون في تحقيقات مكتب خدمات الرقابة الداخلية. كما أن الدليل لا يتناول بشكل كاف جهود البائعين الذين يضعون برامج للتقيد بقواعد السلوك والتدريب عليها ويبدلون الجهود لتعزيز نزاهة ممارساتهم التجارية.

٣١ - وفي ١٢ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، قدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية، استناداً إلى الخبرات التي اكتسبتها فرقة العمل، توصيات إلى المنظمة لكي تواصل تعديل دليل مشترياتها وشروطها العامة للعقود بحيث تتيح مجموعة أكثر مرونة من الجزاءات التي يمكن تعديلها لتشجيع على زيادة امتثال البائعين والتقليل إلى الحد الأدنى من احتمال تكبيد المنظمة الخسائر بينما تتناول أيضاً ما يسببه الغش والفساد من خسائر مالية وإساءة لسمعتها. كما تتضمن هذه التوصيات أحكاماً لمكافحة البائعين المتعاونين والحد من الجزاءات المتعلقة بأولئك الذين يقدمون المساعدة الكاملة والشاملة في الوقت المناسب أثناء التحقيقات ويدخلون تعديلات على ممارساتهم التجارية لمنع تكرار حدوث الاحتيال والفساد.

٣٢ - وأعدت أيضاً فرقة العمل دراسة متعمقة للمنظمات الدولية المتخذة أساساً للمقارنة، بما فيها مصرف التنمية الآسيوي والبنك الدولي، تناولت هذه المسائل، وقد اعتمدت في ذلك على خبراتها في التحقيقات بشأن المشتريات، واقترحت في إحدى هذه التوصيات توسيع نطاق الجزاءات ليتجاوز حدود التعليق المؤقت أو الشطب الدائم بحيث يتضمن ما يلي: اللاحظر المشروط والحظر المشروط والتعويض مالياً عن أية خسائر مالية تكبدها المنظمة نتيجة سلوك غير مشروع صادر عن البائع، وقدرة المنظمة على صياغة جزاءات تراعي التعاون الاستثنائي من البائع أثناء عملية التحقيق الداخلي. وبالإضافة إلى ذلك، أوصي بتعديل الشروط العامة لعقود الأمم المتحدة من أجل فرض المزيد من الالتزامات التعاقدية الشاملة على البائعين بعدم المشاركة في ممارسات فاسدة بالامتثال لأي جزاءات تفرضها عليهم المنظمة. وسيتيح توسيع مجموعة الجزاءات غير المالية الفرصة للمنظمة لصياغة جزاءات لمعالجة الخطورة النسبية لسوء التصرف، وللتقليل إلى الحد الأدنى من خسائر المنظمة، فضلاً عن مكافأة البائعين الذين بذلوا جهوداً من أجل رد الاعتبار لهم.

٣٣ - وعلى وجه الخصوص، أصدرت فرقة العمل بالفعل عدداً من التقارير التي توصي بوضع جزاءات تتعدى حدود نظام الجزاءات التقليدي الذي تعمل به الأمم المتحدة حالياً (أي شطب البائعين من القائمة أو تعليق العمل معهم). ومثال ذلك أن فرقة العمل أوصت في ثلاث حالات منفصلة بتخفيض فترة التعليق بناءً على التعاون الهام الذي أبداه البائع مع فرقة العمل وعلى الجهود المفروضة ذاتياً التي يبذلها من أجل رد اعتباره والقرار الطوعي الذي اتخذته بطرد الموظفين الفاسدين من الشركة. كما أوصت فرقة العمل بإعادة التسجيل المشروطة للبائعين الذين وافقوا على تطبيق قواعد أخلاقية شاملة وعلى تنفيذ برامج للتقيد بها والامتثال لشروط المنظمة معاً.

٣٤ - وسيتمكن فرض جزاءات مالية المنظمة أيضاً من مطالبة البائع، في ظروف مناسبة، بأن يسدد للمنظمة قيمة الخسائر والأضرار المالية وتكاليف التحقيق التي تكبدها من جراء سلوك البائع غير المشروع. وفي بعض الحالات، أقدم البائعون على تسديد تكاليف التحقيقات دون الطلب إليهم) وعلى وجه التحديد، سيتسنى للمنظمة السعي إلى استرداد الخسائر المالية التي تكبدها دون أن تضطر إلى اللجوء إلى إجراءات تحكيمية رسمية أو دعاوى رسمية مكلفة ومستهلكة للوقت معاً، وذلك من خلال توسيع مجموعة العقوبات لتشمل الجزاءات المالية، واشتراط التسجيل المتواصل للبائعين بناءً على اتفاق يقضي بالتقيد بتلك الجزاءات إذا فرضت.

٣٥ - ولا تزال حاجة المنظمة لمعالجة هذه المسائل بسرعة تشكل أهمية قصوى، إذ لم تُسترد الأموال حتى الآن من البائعين أو الموظفين الذين ثبت تورطهم في سوء السلوك أو الفساد أو الغش.

جيم - عملية فرز البائعين

٣٦ - أوصى مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تقريره السابق عن فرقة العمل (A/62/272)، بإدخال تحسينات على عملية فرز البائعين. ويلاحظ المكتب أن دليل المشتريات ووثائق تسجيل البائعين قد طرأ عليها تحسّن لمعالجة بعض الشواغل التي أعرب عنها المكتب. إلا أن هناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود. وإن كشف البائع عن هوية موظفي الشركة، بمن فيهم موظفوها الرئيسيون، والأسماء السابقة للشركة أمر ذو أهمية قصوى لسلامة عملية الفرز، واختيار العقد، والجزاءات. والتأكد من عدم وجود تضارب في المصالح هو أيضاً أمر أساسي لكفالة عدم وجود علاقة للشركة مع أي من موظفي الأمم المتحدة. وأخيراً، لا تزال هناك ضرورة ملحة ومستمرة لاشتراط نفس المستوى من الكشف بخصوص الوكيل الوسيط أو المتعاقد من الباطن مع البائع والاتفاقات القائمة بينهما. وينبغي أن يكون واضحاً للبائعين عند التسجيل لدى المنظمة، وعند اختيار العقد، أن تصرفات وإقرارات أي وكيل تُعتبر بمثابة تصرفات وإقرارات المسؤول الرئيسي. وعلى نحو ما سبق وأكد عليه المكتب مرة تلو الأخرى، على أساس خبرة فرقة العمل، فإن مقدمي عروض الفائزين بالعطاءات قد تعاقدوا بشأنها من الباطن أو أحوالوا العقود إلى أطراف لم تشارك في عملية تقديم العروض.

دال - الشطب النهائي والمؤقت من قائمة البائعين، ونشر المعلومات

٣٧ - شدد المكتب، في تقريره السابق عن فرقة العمل، على الحاجة الماسة إلى تحسين سبل تبادل المعلومات بين مختلف وكالات الأمم المتحدة، وإداراتها، وصناديقها، وبرامجها، ومكاتبها، وبعثاتها، وشدد كذلك على أن تتعامل جميع هذه الكيانات بمزيد من الحزم مع البائعين عندما يتضح سوء تصرفهم. ورغم أن إدارة الشؤون الإدارية وشعبة المشتريات قد قامت بتحسينات بكل تأكيد، ورغم أن المكتب يشيد باتخاذها المزيد من المبادرات، فإنه لا يزال هناك قلق بشأن تبادل المعلومات بين الأمانة العامة والصناديق والبرامج. وعندما تعاقب الأمم المتحدة أحد البائعين، فمن الضروري أن يُعمّم هذا القرار على جميع الأطراف المعنية داخل المنظمة والمؤسسات المرتبطة بها، بما فيها الصناديق والبرامج، وأن يُتخذ الإجراء المناسب. ولكي تكون الجزاءات مجدية، بل لكي تكون في صالح السمعة العامة للمنظمة، يجب أن تطبق جميع أجهزة الأمم المتحدة الجزاءات التي يفرضها أي جهاز منها. وهناك حالة

حدثت في وقت سابق من عام ٢٠٠٨ عندما شطبت الأمانة العامة أحد البائعين بشكل مؤقت، غير أنه لم يلبث أن فاز بعقد مع أحد الصناديق والبرامج .

٣٨ - وعلاوة على ذلك، فعلى نحو ما أوصى به المكتب سابقاً، لا تزال الحاجة قائمة لأن تنفذ المنظمة نظاماً للجزاءات ضد البائعين يخوّل المنظمة - بعد القيام بالإجراءات القانونية الواجبة - الكشف علناً عن قراراتها بشأن الجزاءات المفروضة على البائعين. وسيكون هذا الأمر مفيداً في مكافحة الاحتيال والفساد في عمليات الشراء داخل منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المماثلة.

هاء - الجزاءات المفروضة على موظفي الشركات، ووكلائها، ووسطائها المتورطين في إساءة التصرف

٣٩ - لاحظت فرقة العمل حالات تمكن فيها مسؤولون رئيسيون لشركات محظورة، بكل بساطة، من إعادة اتخاذ هوية شركة تجارية مختلفة، والسعي من خلالها مرة أخرى للفوز بعقود تجارية مع المنظمة، وفي مقدورهم تحقيق ذلك لأن المنظمة، في إطار نظام الجزاءات، لم تشطب فيما مضى الأفراد من قائمة البائعين، بل شطبت الشركات فقط. وفي إطار هذا النظام، يتمكن الأفراد الذين يضطلعون بدور رئيسي في مخططات الاحتيال والفساد من أن يتخذوا هوية شركة تجارية مستقلة عن الشركة المحظورة. والواقع أن هذه الحالات ظهرت في عدد غير قليل من التحقيقات. إذ إن الأفراد الذين كانوا مسؤولين بشكل رئيسي عن ارتكاب إساءة السلوك لم يُحظروا بصفة شخصية، وشكلوا في وقت لاحق كيان تجاري مختلف للفوز بالمزيد من العقود التجارية مع الأمم المتحدة. ولهذا السبب، لم يفتأ مكتب خدمات الرقابة الداخلية يوصي، من خلال فرقة العمل، بأن تشمل قائمة الجزاءات الحالية أسماء الأفراد فضلاً عن أسماء البائعين. وتقوم شعبة المشتريات حالياً بإنجاز قائمة بأسماء الأفراد الممنوعين.

واو - قائمة الجزاءات المفروضة على الشركات والأفراد غير المسجلين باعتبارهم بائعين متعاملين مع الأمم المتحدة

٤٠ - لا يمكن للمنظمة، في إطار نظام الجزاءات القائم، أن تفرض جزاءات إلا على الشركات المسجلة باعتبارها بائعا متعاملا مع الأمم المتحدة في الوقت الذي تبين فيه وجود إساءة للسلوك. إلا أن فرقة العمل تمكنت في حالات كثيرة من تحديد وجود إساءة للسلوك من جانب شركات (ومسؤولي شركات) غير مسجلة باعتبارها بائعا متعاملا مع الأمم المتحدة. ونتيجة لذلك، لم يتسنّ للأمانة العامة البدء في اتخاذ إجراءات شطب نهائية أو مؤقتة،

مما سمح بالتالي لتلك الشركات من التسجيل في وقت لاحق باعتبارها بائعا متعاملا مع الأمم المتحدة. ويمكن معالجة حالات من هذا القبيل بوضع قائمة جزاءات تشمل شركات وأفرادا يتبين أنهم تورطوا في إساءة التصرف بشكل يؤثر على المنظمة، ولكنهم لم يكونوا مسجلين باعتبارهم بائعين متعاملين مع الأمم المتحدة وقت حدوث الإساءة. وناقشت فرقة العمل مع شعبة المشتريات هذا المقترح الذي يجري تنفيذه حاليا.

زاي - التعاون المتواصل بين شعبة المشتريات ولجنة استعراض البائعين التابعة لها

٤١ - طوال الفترة المشمولة بالتقرير، واصلت فرقة العمل تقديم المشورة والمساعدة إلى لجنة استعراض البائعين التابعة لشعبة المشتريات. وعلى وجه التحديد، ساعدت فرقة العمل اللجنة في استعراضها للشركات التي تبيّن للجنة التحقيق المستقلة في برنامج الأمم المتحدة للنفظ مقابل الغذاء (لجنة فولكر) أنها دفعت مبالغ مالية إلى حكومة العراق السابقة في انتهاك للجزاءات التي فرضتها الأمم المتحدة، وأجرت فرقة العمل عددا من التحقيقات الأخرى بناء على طلب من لجنة استعراض البائعين ومن المراقب المالي. وساعدت فرقة العمل اللجنة أيضا في فرزها وتقييمها للبائعين والأفراد الساعين للتعامل تجاريا مع الأمم المتحدة.

سابعا - تنفيذ توصيات فرقة العمل؛ والإحالات إلى القضاء وإجراءات استرداد الأموال

ألف - التوصيات

٤٢ - خلال الفترة المشمولة بالتقرير، أصدرت فرقة العمل ٦٨ توصية، وُجّهت ٢٥ منها إلى إدارة الشؤون الإدارية، و ١٤ إلى مكتب الشؤون القانونية، و ١٣ إلى إدارة عمليات حفظ السلام. ومن بين التوصيات التي صدرت في الفترة المشمولة بالتقرير، نفذت ٢١ توصية، ويجري حاليا تنفيذ ١٢ توصية، وبقيت ٣٤ توصية دون معالجة، وسُحبت توصية واحدة. وتشمل الـ ٣٤ توصية التي بقيت دون معالجة بعض المسائل التي تنطوي على إحالة القضايا إلى السلطات الوطنية والنظر في إمكانية اتخاذ المنظمة إجراءات قانونية فيما يتعلق باسترداد الأموال.

باء - الإحالات إلى السلطات الوطنية

٤٣ - بما أن المقاضاة الجنائية تقع خارج نطاق ولاية مكتب الرقابة الداخلية، فإنه يتعين على المكتب الذي تحال إليه قضية، أي مكتب الشؤون القانونية، أن يعمل مع السلطات المحلية لإحالة القضية وتحديد التدابير المناسبة للمقاضاة واسترداد الأموال والحصول على

التعويض عن الأضرار. ورغم الصفة الرسمية للتوصيات الصادرة عن مكتب الرقابة الداخلية، على النحو المذكور آنفاً، لم ينفذ عدد من هذه التوصيات بسرعة. ويشكل هذا شاغلاً هاماً بالنسبة للمكتب، إذ إن عدم التصرف بسرعة يمكن أن يعوق أية إمكانية لاسترداد الخسائر ولدعاوى المقاضاة في الحالات التي يكون فيها هذا الإجراء مناسباً.

جيم - إجراءات استرداد الأموال

٤٤ - أصدرت فرقة العمل منذ إنشائها توصيات عديدة تتعلق باسترداد الأموال.

٤٥ - وفي بعض الحالات، يتطلب التحقق بدقة من قيمة الخسائر النقدية الفعلية التي تكبدتها المنظمة إجراء تحليل إضافي يقوم به خبراء مؤهلون. وينبغي ألا يقتصر هذا التحليل على المبالغ المحولة إلى آخرين بل أن يشمل أيضاً المبالغ المستخدمة في أغراض لم تكن معترمة أصلاً بسبب ارتكاب أخطاء إدارية واختلاسات. وفي سياق القانون المدني، عادة ما تقيّم بعض المحاكم الأضرار في قضايا الفساد ليس على أساس حجم الخسائر الفعلية والمباشرة، وإنما على أساس القيمة الكلية للعقد موضوع البحث، إذ تقرر على صعيد السياسة العامة أن القيمة المعنوية لسلامة المؤسسة العامة وعملياتها قد أبطلت. والواقع أنه في إطار الكثير من النظم الأساسية، وفي إطار الكثير من الأحكام القضائية، تقرر لهذه الأسباب أن "الخسارة" المالية الفعلية ليست المعيار الملائم لقياس الضرر في قضية فساد تتورط فيها مؤسسة عامة. وبالإضافة إلى ذلك، من المتفق عليه أن الفساد يؤدي في خاتمة المطاف إلى تكبد خسائر حتى لو لم تكتشف الخسائر بشكل فوري، إذ إن قيم العقود المشوبة بالفساد عادة ما يجري تضخيمها لتغطية النسبة المئوية المدفوعة لضمان الحصول على العقد، ويعوّض مرتكبو الفساد قيمة العطاءات المنخفضة بوسائل أخرى تشمل ما يضاف لاحقاً من تكاليف إلى العقد وما يُجرى من تعديلات عليه، فضلاً عن تصرفات أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، من المؤكد أن البائع الذي ينجز عقداً بوسائل يشوبها الفساد يحقق الثراء بدون وجه حق، بفضل المكاسب التي يحصل عليها من العقد ذاته.

٤٦ - وفي ضوء هذه الخلفية فإن ما يثير القلق هو أن توصيات فرقة العمل المتعلقة بإجراءات استرداد الأموال - المدعمة بأدلة وثائقية على الاحتيال والفساد واحتلاس الأموال - لم يجر متابعتها بعزم.

٤٧ - وفرقة العمل على علم بحالتين اثنتين فقط تابعت فيهما المنظمة مسألة استرداد الأموال بشكل فعال، وهما: قضيتا موظفي مشتريات سابقين في الأمم المتحدة، وقد نجحت هاتان المسألتان كلتاهما عن التوصيات التي قدمتها فرقة العمل والجهود المبذولة لإثبات أن الأمم المتحدة كانت ضحية للأعمال الإجرامية المرتكبة. وفي كلتا هاتين القضيتين، أكدت

فرقة العمل مرارا على أنه ينبغي الاعتراف بأن الأمم المتحدة كانت ضحية في الإجراءات الجنائية التي أُتهم فيها هؤلاء الأفراد. وبعد أن أحال مكتب الشؤون القانونية المسألة إلى محام خارجي، درس مكتب المحاماة المسألة وأيد الموقف الذي اتخذته فرقة العمل، فقدم رأيا قانونيا يفيد بأنه قد يكون لدى الأمم المتحدة بالفعل حجة كافية لإثبات أنها ينبغي اعتبارها ضحية للجرائم في كلتا القضيتين. وعلى هذا النحو، قدم مكتب المحاماة حججا باسم المنظمة لاسترداد الأموال. وساعدت فرقة العمل مكتب الشؤون القانونية والمحامي الخارجي في جهودهما المبذولة في كلتا القضيتين. وتتواصل حاليا الإجراءات الرامية إلى استرداد الأموال في كلتا القضيتين.

٤٨ - وبخصوص المسائل المتعلقة بموظف واحد، رأت الفرقة أن الموظف استفاد ماديا من سلوكه الفاسد. وبناء على النتائج التي توصلت إليها فرقة العمل، طالبت المنظمة بتعويض في القضية بمبلغ تتجاوز قيمته الإجمالية ٤,٦ ملايين دولار.

٤٩ - وفي جميع القضايا التي تنطوي على تكبد خسائر، ينبغي للمنظمة أن تنظر في اتخاذ إجراءات لاسترداد الأموال والعمل على متابعتها بحزم عندما تكشف النتائج السلبية أن الأمم المتحدة وقعت ضحية احتيال أو فساد من أحد موظفيها أو أحد المتعاقدين معها على حد سواء.

ثامنا - التحقيقات الرئيسية: النتائج والتوصيات

ألف - التقرير النهائي عن أحد موظفي الأمم المتحدة المعينين ومشتريات مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

٥٠ - كشفت فرقة العمل في تحقيق أجرته في مكتب خدمات المشاريع (PTF-R012/07) عن مخطط للاحتيال على المكتب والأمم المتحدة. واستهدف المخطط إنجاز عقود تتجاوز قيمتها الإجمالية ٣٥٠.٠٠٠ دولار واستمر لمدة عام وتورطت فيه الموظفة وزوجها وشركات مرتبطة به. وتمثل المخطط في تقديم عطاءات زُعم أنها مستقلة من شركات بدا أنها منافسة مشروعة، إلا أن هذه الشركات كانت، في واقع الأمر، متواطئة فيما بينها وكانت كيانات مرتبطة بالموظفة وزوجها. قبلت الإدارة التنفيذية لمكتب خدمات المشاريع والمستشار القانوني نتائج التحقيق وطردها موظفين بعد أن سنحت لهما فرصة استعراض تقرير فرقة العمل والرد بالتفصيل على تلك الادعاءات. وإضافة إلى ذلك شُطبت من قائمة البائعين المسجلين ١٢ شركة شاركت في المخطط.

باء - تقرير عن أحد البائعين المتعاقدين مع الأمم المتحدة

٥١ - في تقرير فرقة العمل عن أحد البائعين المتعاقدين مع الأمم المتحدة، المؤرخ ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ (PTF-R013/07)، تناولت فرقة العمل مخططا حاول فيه عدة موظفين في شركة الحصول من الأمم المتحدة على عقد بقيمة كبيرة في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء للعراق لقاء وعود بدفع مبالغ مالية إلى موظف مشتريات سابق في الأمم المتحدة وشريكه المقرب، وهو وسيط ووكيل لأحد البائعين. وكجزء من المخطط، حصل البائع على وثائق ومعلومات سرية للأمم المتحدة تتعلق بعملية شراء بقيمة كبيرة بموجب عقد للتفتيش بشأن السلع الإنسانية. وبالرغم من المخطط، باءت الجهود التي بذلتها الشركة للحصول على العقد بالفشل إذ منح العقد إلى بائع آخر. واستقال موظف المشتريات من المنظمة منذ ذلك الحين وتجري حاليا محاكمته جنائيا فيما يتصل بسلوك فاسد آخر قام به عندما كان يعمل موظفا في الأمم المتحدة. وأثبتت التحقيقات التي أجرتها فرقة العمل، علاوة على ذلك، أن عدة موظفين يعملون عند البائع قدموا أو عملوا على تقديم معلومات خاطئة إلى المحققين فيما يتصل بلجنة التحقيق المستقلة في برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء التي صادق عليها مجلس الأمن في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤. وأوصت فرقة العمل في جملة أمور، بأن تتخذ المنظمة إجراء مناسباً ضد البائع وشركائه، مع مراعاة حقيقة أن الشركة أبدت قدرا كبيرا من التعاون في إطار إجراء مناسباً، واعترفت بارتكاب أخطاء وموافقت على تنفيذ تدابير مهمة تتعلق بالضمانات والرقابة، بما فيها تنظيم برامج تدريب لجميع العاملين، في مجالات قواعد السلوك ومكافحة الفساد والامتثال. وقد نفذت المنظمة التوصيات التي قدمتها فرقة العمل.

جيم - تقرير عن أحد البائعين للأمم المتحدة؛ وعن موظفين سابقين اثنين فيها واستعراض نظام الأجور والاستحقاقات الذي صدر تكليف به من الجمعية العامة

٥٢ - في ١١ آذار/مارس ٢٠٠٨، أصدرت فرقة العمل تقريرا في ١٦٩ صفحة عن مشروع أصدرت الجمعية العامة تكليفا به لاستعراض نظام الأجور والاستحقاقات في المنظمة والمخطط الذي أعده بعض موظفي الأمم المتحدة والبائعين للاستفادة منه بطريقة غير مشروعة (PTF-R014-08). وكشف التحقيق عن مخطط أعده اثنان من موظفي الأمم المتحدة لتوجيه عقود بقيمة كبيرة في إطار المشروع إلى كيانات خاصة كانا شريكين فيها، وذلك في أثناء عملهما مع المنظمة وبعده على حد سواء. وإضافة إلى ذلك، استخدم الموظفان مشروع الأمم المتحدة للفوز بصفقات تجارية، بصفتها الشخصية، من مؤسسات دولية أخرى.

وتضمّن التقرير كذلك تفاصيل تفيد بأن الموظفين المعيّنين أدليا ببيانات خاطئة للأمم المتحدة وحجبا عنها حقائق مادية تعزّيزا لمخطّطهما، وكذلك كشفا بشكل غير لائق عن وثائق معلومات سرية لأشخاص من خارج المنظمة. وخلص التقرير إلى أن المخطّط عرض سلامة عملية الشراء للخطر وأن المشاركين اضطلعا بأعمال تجارية شخصية خلال عملهما للأمم المتحدة وكانا يرسلان فواتير النفقات إلى المنظمة في حين أنه كان ينبغي أن يتحملا شخصيا دفع تلك الفواتير. وبالإضافة إلى ذلك، حاول المشاركون في المخطّط عرقلة التحقيق بحذف برمجيات من حواسيب الأمم المتحدة في محاولة لمحو الوثائق والملفات ذات الصلة. وأسفرت تلك المساعي عن انتهاكات للقواعد المتعلقة بالمشتريات، والقواعد المالية، والنظام الأساسي للموظفين. وأوصت فرقة العمل، في جملة أمور، بأن تشطب المنظمة الكيانات والأفراد المتورطين في المخطّط من قائمة البائعين المسجّلين، وأن تتخذ كذلك إجراءات ضد الموظفين المعيّنين. وتقوم المنظمة حاليا بتنفيذ التوصيات التي قدمتها فرقة العمل. ويقدم البائع خدمات استشارية إلى كيانات أخرى في المنظمة تقوم حاليا باستعراض ما إذا كانت ستفرض هي أيضا العقوبات التي قررتها شعبة المشتريات التابعة للأمانة العامة.

دال - تقرير عن بعض موظفي إدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والإدارة المالية في مركز تسالونيكى التابع للأمم المتحدة

٥٣ - في ١٣ أيار/مايو ٢٠٠٨ أصدرت فرقة العمل تقريرها عن بعض موظفي إدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والإدارة المالية في مركز تسالونيكى للكفاءة المهنية في مجال الخدمة العامة التابع للأمم المتحدة (PTF-R001/08). وتناول التقرير إساءة الاستغلال وأوجه القصور في توظيف خبراء استشاريين للمركز، والتقصير بصورة ثابتة من طرف موظفين يتولون القيام بمهام إشرافية لكفالة الامتثال لإجراءات التوظيف السليمة فيما يتعلق بتوظيف الخبراء الاستشاريين، وتناول أيضا تماونا في إنفاق وإدارة أموال الصندوق الاستئماني في بعض الحالات، ومحاولة اختلاس أموال. وتسببت أوجه التقصير هذه في مجازفة بخسارة أموال عهدت بها إحدى الدول الأعضاء إلى المنظمة في إطار ميزانية الصندوق الاستئماني للمركز. وأوصت فرقة العمل، في جملة أمور، بأن تنظر إدارة الشؤون الإدارية في ما إذا كان ينبغي متابعة فرض جزاءات تأديبية ضد الموظفين، وفي أن يعوّض الموظفون والإدارة الصندوق الاستئماني عن أية خسائر تكبدها. ووجه مكتب إدارة الموارد البشرية اتهامات بسوء السلوك إلى ثلاثة موظفين.

هاء - تقرير عن عقود الصيانة الكهربائية وخدمات السفر في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي

٥٤ - في ٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، أصدرت فرقة العمل تقريرها عن عقود الصيانة الكهربائية وخدمات السفر في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي (PTF-R002/08). وكجزء من تحقيقها الذي نوقش في التقرير، درست الفرقة عمليتي شراء مستقلتين. وبدأ التحقيق على أساس وجود مزاعم بالاحتيال والمحاباة. ولم يكشف تحقيق فرقة العمل عن أية دلائل تثبت المزاعم. غير أنه في ردها على المسائل التي أثيرت خلال التحقيق، أوصت اللجنة، في جملة أمور، بأن تستعرض المنظمة دور الموظفين المسؤولين في المكتب، ومن ضمنهم مجلس إدارة الخدمات التنفيذية - وهو هيئة أنشئت للعمل بمثابة كيان رقابة على السياسات - فيما يتصل بأدوار كل منها في شراء السلع والخدمات لكفالة الاتساق مع دليل المشتريات والقواعد والأنظمة الرئيسية للمنظمة.

واو - تقرير عن شراء طائرة لبعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وعن موظفين اثنين في الأمم المتحدة

٥٥ - في ٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، أصدرت فرقة العمل تقريرها النهائي عن موظفين اثنين في بعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (PTF-R003/08). وركز التقرير على مخطط لتوجيه عقود بقيمة كبيرة مع الأمم المتحدة تتصل بالبعثة إلى بائع مفضّل. وكجزء من المخطط وتعزيزا له، زوّد الموظفان البائع بوثائق ومعلومات سرية للأمم المتحدة. ورغم أن فرقة العمل لم تجد أن المنظمة تكبدت أية خسائر نقدية نتيجة لهذا المخطط، فقد ألحقت بالأمم المتحدة أضرارا نتيجة للجهد المتعمد المبذول لإفساد عملية شراء لإحدى المؤسسات العامة الدولية، وهذا ما يمكن البت فيه في المحاكم في مناطق معينة. وفي هذه الحالات، يجوز التعويض عن الأضرار بصرف النظر عن وجود دليل على تكبد أية خسارة نقدية. وأوصي بأن تُتخذ إجراءات مناسبة ضد هذين الموظفين المتورطين في المخطط، وبأن تُفرض جزاءات على البائع والموظفين المعنيين. وقد أبقّت إدارة عمليات حفظ السلام ومكتب إدارة الموارد البشرية هذه المسألة قيد النظر.

زاي - تقرير عن أحد موظفي الأمم المتحدة والمسائل ذات الصلة

٥٦ - في ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، أصدرت فرقة العمل تقريرها عن أحد موظفي الأمم المتحدة والمسائل ذات الصلة (PTF-R004/08). وتناول التقرير عدة مزاعم مستقلة عن رشوة ومحاباة فيما يتعلق بعدة عمليات شراء في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي. ولم يكشف

التحقيق الذي أجرته فرقة العمل أية أدلة تثبت الادعاءات الموجهة ضد الموظف المعني وأوصت بتبرئته من جميع المزاعم.

تاسعا - فعالية مبادرة محاربة الفساد

٥٧ - إن نجاح أية مبادرة لمحاربة الفساد يتوقف، بنفس القدر، على المشاركة النشطة والملتزمة لجميع المكاتب المعنية في المنظمة، وعلى أداء وفعالية نظام إقامة العدل الداخلي. ويجب أن تستمر الشراكات المجدية والفعالة في النمو في جميع أرجاء المنظمة بالمشاركة الملتزمة من إدارة الشؤون الإدارية (بما فيها شعبة المشتريات ولجنة استعراض البائعين)، ومكتب إدارة الموارد البشرية، ومكتب الشؤون القانونية، وذلك لمتابعة عمليات استرداد الأموال، والجزاءات، والتصدي لسوء السلوك. وتحقيقا لهذه الغاية، يجب أن يقوم رؤساء الإدارات ومديرو البرامج بخطوات تهدف إلى المعالجة الجادة للقضايا التي يكون فيها سوء الإدارة شديدا. ويجب أيضا أن يندرج هذا الجهد المشترك في إطار نظام عدالة داخلي جيد الأداء وأن يشكل جزءا منه، وهو نظام يحمي حقوق الموظفين ويعززها ويُنفذ التزاماتهم. ويشكل دور فرقة العمل ومكتب خدمات الرقابة الداخلية مجرد عنصر واحد في هذا النظام وفي عملية تعزيز هذا الجهد. وبدون مشاركة جميع هذه الهيئات، فإن أية مبادرة تُتخذ للترويج للممارسات الأخلاقية والسليمة في مجال الأعمال التجارية، وللتصدي لسوء السلوك وردعه في مجال إبرام العقود، ستكون بكل تأكيد مبادرة ضئيلة وبعيدة الجدوى، وسيستمر ذلك في تعريض المنظمة لمخاطر عظيمة.

(توقيع) إنغا - بریت أهلينيوس

وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية

قائمة بالتقارير النهائية التي أُكملت خلال الفترة المشمولة بالتقرير

الرقم المتسلسل	الرقم المرجعي للتقرير	تاريخ الإصدار	عنوان التقرير
١	PTF-R012/07	١٥ آب/أغسطس ٢٠٠٧	التقرير النهائي عن أحد موظفي الأمم المتحدة المعنيين ومشتريات مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
٢	PTF-R013/07	٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧	تقرير عن أحد البائعين المتعاقدين مع الأمم المتحدة
٣	PTF-R014/08	١١ آذار/مارس ٢٠٠٨	تقرير عن أحد البائعين المتعاقدين مع الأمم المتحدة، وعن موظفين اثنين سابقين فيها واستعراض نظام الأجور والاستحقاقات الذي صدر تكليف به من الجمعية العامة
٤	PTF-R001/08	١٣ أيار/مايو ٢٠٠٨	تقرير عن بعض موظفي إدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية والإدارة المالية في مركز تسالونيككي التابع للأمم المتحدة
٥	PTF/R002/08	٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٨	تقرير عن عقود الصيانة الكهربائية وخدمات السفر في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي
٦	PTF/R003/08	٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٨	تقرير عن شراء طائرة لبعثة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وعن موظفين اثنين في الأمم المتحدة
٧	PTF-R004/08	٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨	تقرير عن أحد موظفي الأمم المتحدة والمسائل ذات الصلة