

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 يحيل 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 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.

* A/67/150.



الرجاء إعادة استعمال الورق



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، كعهدها 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، لتنظر 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. وتعترف 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 بالعمل.

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 لوكيل 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 توغر 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 بها 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 ملائمة 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 رؤساء التنفيذيين هم من ينبغي لهم، من خلال التفويض المناسب للنظم 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 ومتابعتها 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 وإمماً 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 قدماً 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.