

Distr.: General
21 January 2021
Arabic
Original: English



الدورة الخامسة والسبعون
البند 147 من جدول الأعمال
وحدة التفتيش المشتركة

استعراض حالة وظيفة التحقيق: التقدم المحرز في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في تعزيز وظيفة التحقيق

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض حالة وظيفة التحقيق: التقدم المحرز في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في تعزيز وظيفة التحقيق" (انظر [A/75/719](#)).



الرجاء إعادة استعمال الورق



أولاً - مقدمة

1 - في تقريرها المعنون "استعراض حالة وظيفة التحقيق: التقدم المحرز في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في تعزيز وظيفة التحقيق" (انظر A/75/719)، تدرس وحدة التفتيش المشتركة الحالة الراهنة لوظيفة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والتقدم المحرز منذ عام 2011 في تعزيز الهيكل التنظيمي للوظيفة واستقلالها وقدراتها.

ثانياً - تعليقات عامة

- 2 - ترحب المنظمات بالتقرير ونتائجه، مشيرة إلى أنه يوفر معلومات مستكملة مفيدة عن حالة وظيفة التحقيق منذ صدور تقرير وحدة التفتيش المشتركة السابق بشأن هذه المسألة في عام 2011 (JIU/REP/2011/7).
- 3 - ويحتوي التقرير على معلومات قيمة تسترشد بها مجالس إدارة مؤسسات الأمم المتحدة في المداولات وعمليات اتخاذ القرارات عند نظرها في مسألة وظيفة التحقيق.
- 4 - وتشير المنظمات أيضاً إلى أن التقرير يحتوي على اقتراحات ذات صلة يمكن تصميمها لتلبية احتياجات فرادى الكيانات من حيث التعرض للمخاطر المتصلة بمختلف أنواع المخالفات، مشيرة إلى شدة اختلافها باختلاف نموذج العمل والثقافة وطبيعة التدخل والبيئة الميدانية والانتشار الجغرافي.
- 5 - وتدعم المنظمات توصيات الاستعراض جزئياً.

ثالثاً - تعليقات على توصيات بعينها

التوصية 1

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب من المؤسسات التي لم تفعل ذلك بعد أن تُضمّن موائيقها المتعلقة بالرقابة الداخلية حكماً بإجراء تنقيح دوري للموائيق، وعند الضرورة، تحديث لها، وشرطاً بإقرارها من الهيئات التشريعية. وينبغي تقديم الموائيق المحدثة إلى الهيئات التشريعية لإقرارها بحلول نهاية عام 2021.

- 6 - تلاحظ المنظمات أن هذه التوصية موجهة إلى هيئاتها التشريعية.
- 7 - وفي حين تفيد كيانات عديدة بأن التوصية المقترحة يجري بالفعل تناولها وتنفيذها، تلاحظ كيانات أخرى أن طريقة صياغتها لا تراعي هياكل إدارة أو حالات معينة تكون فيها الهيئات التشريعية قد عهدت بالفعل إلى الرؤساء التنفيذيين بهذه القرارات وفوضتهم اتخاذها.

التوصية 2

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الذين لم يفعلوا ذلك بعد أن يكفلوا قيام رؤساء مكاتب الرقابة الداخلية باستعراض دوري، وعند الضرورة، بتحديث لسياساتها وتوجيهاتها المتعلقة بالتحقيق استناداً إلى المستجدات واختصاص المحاكم الإدارية والدروس المستفادة والممارسات الجيدة. وينبغي عند قيامهم بذلك بذل العناية الواجبة لضمان الاتساق مع الأحكام الواجبة التطبيق الواردة في القواعد والأنظمة والسياسات القائمة الأخرى ذات الصلة.

8 - تؤيد المنظمات هذه التوصية، مشددة على أن ما سيراعى هو الاجتهاد القضائي للمحاكم الإدارية، وليس اختصاصها.

9 - وبالنظر إلى الاستقلالية التشغيلية لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، فإن الأمين العام ليس في وضع يسمح له بتوجيه أو ضمان اتخاذ مكتب خدمات الرقابة الداخلية إجراءات تتصل بسياساتها وتوجيهاتها المتعلقة بالتحقيق. إلا أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية يؤكد أنه يقوم دورياً باستعراض وتحديث، حسب الاقتضاء، لسياساته وإجراءاته وتوجيهاته المتعلقة بالتحقيق.

التوصية 3

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب من المؤسسات التي لم تفعل ذلك بعد أن تدمج بحلول نهاية عام 2022 جميع التحقيقات والأنشطة ذات الصلة (أي تلقي البلاغات، والتقييم الأولي، وقرار فتح التحقيق)، بصرف النظر عن نوع سوء السلوك، في مكتب الرقابة الداخلية لكل مؤسسة.

10 - تلاحظ المنظمات أن هذه التوصية موجهة إلى هيئاتها التشريعية.

11 - وتلاحظ بعض المنظمات أنه قد يكون من الصعب التنبؤ بالنتيجة النهائية للعمليات التشاورية في الحالات التي يكون فيها من الضروري أن تعدل المفاوضات الإجراءات القائمة التي تم اعتمادها من خلال اتفاق جماعي.

12 - وترى منظمات أخرى أن الإبقاء على آليات التحقيق وغيرها من الآليات خارج مكتب التحقيقات لتسوية المسائل التي يبلغ بها مكتب التحقيق، بما في ذلك من خلال موظفي الموارد البشرية أو الأفرقة غير المتخصصة أو الخبراء الخارجيين، يمكن أن يكمل عموماً القدرات في مجال التحقيق في القضايا المناسبة. علاوة على ذلك، فهي لا تتفق مع الرأي القائل بضرورة أن يقوم مكتب التحقيقات دائماً بجميع أنشطة تقصي الحقائق.

13 - وتلاحظ الكيانات الصغيرة التي لديها إطار إدارة لا مركزي أنه قد يكون من الأفضل إجراء تحليل دقيق للتكلفة والعائد والاضطلاع بمشروع تجريبي قبل النظر في الدمج الكامل.

التوصية 4

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تفعل ذلك بعد أن تكفل بحلول نهاية عام 2021 حصول رؤساء مكاتب الرقابة الداخلية/وظائف التحقيق على صلاحية فتح التحقيقات من دون موافقة الرؤساء التنفيذيين.

14 - تلاحظ المنظمات أن هذه التوصية موجهة إلى هيئاتها التشريعية، مشددة على ضيق المهلة الزمنية المحددة في الحالات التي لا توجد فيها هذه السياسات العامة بعد.

15 - وتجدر الإشارة إلى أن هذه التوصية تُنفذ بالكامل في الأمانة العامة للأمم المتحدة (انظر قرار الجمعية العامة 218/48 بـ).
الجمعية العامة 218/48 بـ).

التوصية 5

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب من المؤسسات التي لم تفعل ذلك بعد أن تقوم بحلول نهاية عام 2021 بتضمين مواثيقها المتعلقة بالرقابة أحكاماً تحقق ما يلي:

(أ) جعل تعيين رؤساء مكاتب الرقابة الداخلية الخاصة بها وفصلهم أو عزلهم خاضعاً للتشاور مع الهيئات التشريعية وموافقتها؛

(ب) وضع حدود زمنية لفترة خدمة رؤساء مكاتب الرقابة الداخلية، تتراوح بين خمس وسبع سنوات، على أن يُفضل جعل الفترة غير قابلة للتجديد، مع تقييد إمكانية إعادة توظيفهم داخل المؤسسة نفسها؛

(ج) إتاحة وصول رؤساء مكاتب الرقابة الداخلية الخاصة بها دون قيود إلى الهيئات التشريعية، وإلى لجان مراجعة الحسابات والرقابة الخاصة بكل منها.

16 - تلاحظ المنظمات أن هذه التوصية موجهة إلى هيئاتها التشريعية.

17 - تشمل التحفظات على بعض عناصر التوصية تفضيل تضمين القواعد والأنظمة التغييرات المقترحة بدلاً من إدراجها في المواثيق المتعلقة بالرقابة نفسها. وفيما يتعلق بالفقرة الفرعية (أ)، تم الإعراب عن ضرورة توخي قدر من الحذر من خطر تسييس عملية التعيين؛ وفيما يتعلق بالفقرة الفرعية (ب)، تم الإعراب عن تحفظات على طول مدة الولاية. وتمت الإشارة إلى أن فترة واحدة (سواء كانت مدتها خمس سنوات أو سبع سنوات) قد تكون ضارة، نظراً إلى أوجه التعقيد التي تتطوي عليها المنظمات حالياً، خاصة في وقت التغيير وإصلاحات الأمم المتحدة.

18 - وتلاحظ منظمة العمل الدولية أن التوصية الواردة في الفقرة الفرعية (ب) لا تتماشى مع نظامها الأساسي والإداري للموظفين، وتشير إلى عدم جواز، للسبب نفسه، قبول توصية مماثلة أثارها وحدة النقائش المشتركة في التوصية 10 (د) من تقريرها المعنون "فجوات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2006/2).

التوصية 6

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تفعل ذلك بعد أن تطلب من المؤسسات تحديث اختصاصات لجان مراجعة الحسابات والرقابة المعنية بحلول نهاية عام 2021 بحيث تتضمن، حسب الضرورة، أحكاماً ملائمة تحقق ما يلي:

- (أ) استعراض استقلال وولاية مكتب الرقابة الداخلية/وظيفة التحقيق؛
- (ب) استعراض احتياجاتها من الميزانية والموظفين؛
- (ج) استعراض أدائها العام؛
- (د) إصدار التوصيات ذات الصلة.

19 - تلاحظ المنظمات أن هذه التوصية موجهة إلى هيئاتها التشريعية، مشددة على ضيق المهلة الزمنية المحددة في الحالات التي لا تكون فيها الإجراءات المقترحة منفذة بعد.

20 - وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة الأمانة العامة، تتضمن اختصاصات اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة أحكاماً من بينها ما يلي: إسداء المشورة إلى الجمعية العامة بشأن نطاق عمليات مراجعة الحسابات ونتائجها وفعاليتها، وكذلك وظائف الرقابة الأخرى؛ واستعراض الميزانية المقترحة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، مع مراعاة خطة عمله؛ وإسداء المشورة إلى الجمعية بشأن فعالية وكفاءة وأثر أنشطة مراجعة الحسابات وغيرها من مهام الرقابة التي يضطلع بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

التوصية 7

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تفعل ذلك بعد أن تعد وتعتمد إجراءات رسمية ملائمة للتحقيق في شكاوى سوء السلوك الذي يرتكبه الرؤساء التنفيذيون، وأن تعتمد السياسات الملائمة بحلول نهاية عام 2021.

21 - تلاحظ المنظمات أن هذه التوصية موجهة إلى هيئاتها التشريعية، مشددة على ضيق المهلة الزمنية المحددة في الحالات التي لا تكون فيها الإجراءات المقترحة منفذة بعد.

22 - وسيلتمس إجراء عملية تشاورية بشأن اعتماد نهج تنفيذ منسق عند تنفيذ التوصية المقترحة.

التوصية 8

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تفعل ذلك بعد أن تطلب من المؤسسات أن تعتمد بحلول نهاية عام 2021 إجراءات رسمية لتناول ادعاءات سوء السلوك الموجهة ضد رؤساء مكاتب الرقابة الداخلية الخاصة بها وموظفيها، تلافياً لحالات تضارب المصالح.

23 - تلاحظ المنظمات أن هذه التوصية موجهة إلى هيئاتها التشريعية، مشددة على ضيق المهلة الزمنية المحددة في الحالات التي لا تكون فيها الإجراءات المقترحة منفذة بعد.

24 - ومنذ صدور هذا التقرير، أدرجت إجراءات في ميثاق مكتب المفتش العام في منظمة الأغذية والزراعة، المنقح في عام 2020، بينما ستعالج السياسات والمبادئ التوجيهية المنقحة المتعلقة بالتحقيق لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ما ورد ذكره أعلاه في الربع الأخير من عام 2020. وسيصدر

برنامج الأغذية العالمي إجراءات تشغيل موحدة رسمية بحلول نهاية عام 2020 وستناقش اللجنة الاستشارية لمراجعة الحسابات والتقييم التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي هذه المسألة في اجتماعها القادم.

25 - وإن منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) التي لم تكن لديها، عندما أجرت وحدة التفتيش المشتركة تحليلها، إجراءات رسمية مفصلة للتعامل مع الادعاءات الموجهة ضد مكتب الرقابة الداخلية والادعاءات الموجهة ضد موظفي المكتب أو العاملين فيه، قد أصدرت في 9 آذار/مارس 2020 سياسة تأديبية تتضمن أحكاماً بشأن التحقيق مع موظفي مكتب المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات. وتلاحظ اليونيسف أنه في سياق المراجعة المستمرة لميثاقها وإجراءاتها الداخلية، سوف ينظر مكتب المراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات التابع لها في مدى ملاءمة أي توصيات إضافية تهدف إلى تعزيز وتفصيل عمليات التعامل مع حالات الإبلاغ عن المخالفات التي يتورط فيها رئيس المكتب أو موظفوه.

التوصية 9

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تفعل ذلك بعد أن تطلب تضمين التقارير السنوية عن أنشطة الرقابة الداخلية التي تعدها المؤسسات المعنية معلومات عن كل من الشكاوى والتحقيقات، بما في ذلك تفاصيل عن عدد الشكاوى والتحقيقات ونوعها وطبيعتها والاتجاهات في هذا الشأن.

26 - تلاحظ المنظمات أن هذه التوصية موجهة إلى هيئاتها التشريعية.

27 - وتلاحظ بعض المنظمات أن التقرير يوجي على ما يبدو بضرورة تقديم معلومات أيضاً عن التحقيقات الجارية، الأمر الذي قد يتطلب موارد إضافية لجمع المعلومات ويمثل مخالفة للإجراءات القانونية الواجبة ويشكل مخاطر على الشخص (الأشخاص) ممن يبلغ عن ادعاءات أو يشارك في التحقيق، بالإضافة إلى خلق مخاطر تتمحور حول الضحايا إذا أمكن اكتشاف ضحايا. والخطر كبير عموماً بالنسبة إلى المنظمات التي يكون فيها القليل من التحقيقات، و/أو حيث يمكن الكشف عن حالة ما بالرغم من كل الاحتياطات.

28 - وتقترح بعض المنظمات، لأسباب تتعلق بالسرية، تقديم هذه التقارير إلى لجان مراجعة الحسابات وليس إلى اجتماعات الهيئات التشريعية؛ وتشير منظمات أخرى إلى أن تنسيق بعض التعاريف المستخدمة في عملية الإبلاغ قد يكون صعباً نظراً للأطر المتنوعة للغاية التي تعمل ضمنها كل منظمة.

29 - وفي حالة عدم وجود مكتب رقابة داخلية (كما في حال منظمة السياحة العالمية على سبيل المثال)، يمكن النظر في إدراج المعلومات المذكورة أعلاه في التقرير السنوي لموظف الأخلاقيات، مع الحفاظ على السرية اللازمة لشاغلي الوظائف.

30 - وتجدر الإشارة إلى أن هذه التوصية تُنفذ بالكامل في الأمانة العامة للأمم المتحدة (انظر قرار الجمعية العامة 218/48 باء).

التوصية 10

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تستعرض مدى كفاية الموارد وعدد الموظفين لوظيفة التحقيق، مع وضع توصيات لجان مراجعة الحسابات والرقابة المعنية في الاعتبار، حيثما كانت متاحة.

31 - تلاحظ المنظمات أن هذه التوصية موجهة إلى هيئاتها التشريعية.

32 - وينص قرار الجمعية العامة 275/61، المعنون "اختصاصات اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة وتعزيز مكتب خدمات الرقابة الداخلية"، أيضا على دور اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة في تقديم توصية بشأن الميزانية.