الأمم المتحدة

A/56/282

الجمعية العامة

Distr.: General
9 August 2001
Arabic
Original: English

الدورة السادسة والخمسون

البندان ١٣٨ و ١٤٠ من جدول الأعمال المؤقت*

إدارة الموارد البشرية

وحدة التفتيش المشتركة

تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن تعزيز مهمة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "تعزيز مهمة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2000/9).

* A/56/150.

120901 120901 01-50881 (A)

JIU/REP/2000/9

تعزيز مهمـــة التحقيق في مؤسســـات منظومـــة الأمم المتحـــدة

إعداد

جون د. فوكس

فولفغانغ مونش

خليل عيسى عثمان

وحدة التفتيش المشتركة

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
ملخص تنفيذي: الهدف والاستنتاجات والتوصيات		٤
أولا - مقدمة	١ - ٨	٨
ثانيا - جوانب بارزة من جوانب مهمة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة..	٩ - ٢٤	١٠
ألف - الحاجة إلى التحقيقات	٩ - ١٠	١٠
باء - نطاق التحقيقات وأنواعها	١١ - ١٤	١٠
جيم- إحالة القضايا إلى السلطات الوطنية.....	١٥ - ١٦	١١
دال - تجزؤ المسؤولية في مجال التحقيقات	١٧ - ٢١	١٢
هاء - الترتيبات التنظيمية لوحدات التحقيق.....	٢٢ - ٢٤	١٣
ثالثا - شروط التحقيق الهامة	٢٥ - ٣٩	١٥
ألف - الإطار القانوني/الاجرائي	٢٦ - ٢٧	١٥
باء - الولاية	٢٨ - ٣١	١٥
جيم- استقلالية العمل	٣٢ - ٣٣	١٨
دال - الدعم القوي من الرئيس التنفيذي.....	٣٤ - ٣٥	١٩
هاء - المحققون المؤهلون.....	٣٦ - ٣٩	١٩
رابعا - المسائل الرئيسية.....	٤٠ - ٧٨	٢١
ألف - المعايير والإجراءات المشتركة.....	٤١ - ٤٦	٢١
باء - مشاركة الإدارة في التحقيقات	٤٧ - ٥٣	٢٣
جيم - تلبية الحاجة إلى قدرة فنية على إجراء التحقيقات	٥٤ - ٦٦	٢٥
دال - تمويل التحقيقات في المنظمات الصغيرة	٦٧ - ٧٠	٢٨
هاء - الحاجة إلى تدابير وقائية لخفض احتمالات التعرض للمخاطر	٧١ - ٧٥	٣٠
واو - التعاون بين الوكالات	٧٦ - ٧٨	٣١

المحتويات (تابع)

الصفحة

المرفقات

الأول - وصف موجز لقدرات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في مجال التحقيق..... ٣٣

الثاني - نبذة من دليل مراجعة الحسابات الداخلية للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية: مبادئ لإجراء التحقيقات ٤٣

الثالث - "معايير الجودة" في مجموعة البنك الدولي ٤٤

الرابع - نماذج السلوك غير المرضي التي حقق فيها وأدت إلى إجراءات تأديبية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/برنامج الأمم المتحدة للبيئة/مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع..... ٤٦

ملخص تنفيذي:
الهدف والاستنتاجات والتوصيات

الهدف:

تعزيز قدرة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على سدّ الحاجة إلى التحقيقات.

الاستنتاجات

ألف - أصبحت مهمة التحقيق عنصراً هاماً من عناصر المراقبة الداخلية في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ولكن هذه المهمة جديدة نسبياً في المنظومة ويلزم تناول بعض القضايا الرئيسية وحلها (الفقرة ١).

باء - من الجوانب البارزة في مهمة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ما يلي:

١- إن مهمة التحقيق الفعّال مطلوبة لردع ارتكاب الأفعال غير المشروعة، وضمان المساءلة المناسبة، وإبقاء الدول الأعضاء وغيرها من الجهات المعنية على ثقة في استقامة ما تدعم من المؤسسات (الفقرتان ٩-١٠).

٢- تركّز التحقيقات على الغش والفساد ولكنها تشمل مجموعة واسعة من القضايا الأخرى أيضاً، ويمكن أن تشمل أفراداً من غير موظفي أمانات المؤسسات (الفقرتان ١٣-١٤).

٣- يمكن أن يكون لإحالة قضايا التحقيق إلى السلطات الوطنية أثر رادع قوي، ولكن توجد دواعٍ لتوخي الحذر في فعل ذلك (الفقرتان ١٥-١٦).

٤- تجزُّؤ المسؤولية عن مهمة التحقيق في داخل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (الفقرات ١٧-٢١).

٥- تختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة اختلافاً بارزاً من حيث موقع الوحدات المكلفة تحديداً بإجراء التحقيقات والجهات المسؤولة عنها (الفقرات ٢٢-٢٤).

٦- زادت فرص التعاون تعاوناً أكثر فعالية فيما بين الوكالات بشأن مهمة التحقيق وذلك بعقد المؤتمر السنوي لمحققي منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف، هذا المؤتمر الذي بادر إلى عقده مكتب خدمات المراقبة الداخلية في عام ١٩٩٩ (الفقرات ٧٦-٧٨).

جيم - تشمل مقتضيات التحقيق ما يلي:

١- وجود إطار قانوني/إجرائي ثابت (الفقرتان ٢٦-٢٧).

٢- ولاية واضحة تشمل الاختصاص والسلطات (الفقرات ٢٨-٣١).

٣- استقلالية عمليات التحقيق (الفقرتان ٣٢-٣٣).

٤- تقديم دعم قوي من الرئيس التنفيذي للمؤسسة (الفقرتان ٣٤-٣٥).

٥- وجود محققين مؤهلين (الفقرات ٣٦-٣٩).

دال - من المهام الرئيسية التي يتعين تناولها بصدد مهمة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ما يلي:

١- معايير وإجراءات مشتركة للاضطلاع بالتحقيقات (الفقرات ٤١-٤٦).

٢- تدريب مدراء البرامج والدعم الإداري على المشاركة في التحقيقات (الفقرات ٤٧-٥٣).

٣- تلبية الحاجة إلى الحصول على قدرة فنية في مجال التحقيقات (الفقرات ٥٤-٦٦).

٤- وجود خيارات أمام المؤسسات الصغيرة لتمويل الحصول على خدمات محققين من ذوي التدريب والخبرة الفنيين (الفقرات ٦٧-٧٠).

٥- الحاجة إلى تدابير وقائية للحد من احتمال ارتكاب أفعال غير مشروعة وذلك باللجوء إلى التحقيقات المسبقة واستخلاص الدروس من التحقيقات المنجزة (الفقرات ٧١-٧٥).

٦- التعاون بين الوكالات بصدد مهمة التحقيق (الفقرات ٧٦-٧٨).

التوصيات

١- المعايير والإجراءات المشتركة

ينبغي للمؤتمر الثالث لمحققي منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف المقرر عقده في عام ٢٠٠١ أن يتخذ ترتيبات لوضع واعتماد مجموعة مشتركة من المعايير والإجراءات للاضطلاع بعمليات التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (الفقرات ٤١-٤٦).

٢ - تدريب المدراء

ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمؤسسات أن يكون لدى المدراء المشاركين في عمليات التحقيق تدريب كاف على استخدام المعايير والإجراءات القائمة للاضطلاع بعمليات التحقيق (الفقرات ٤٧-٥٣).

٣- تلبية الحاجة إلى قدرة فنية للاضطلاع بالتحقيقات

ينبغي لكل رئيس تنفيذي أن يضع تصوّراً للمخاطر في مؤسسته/مؤسستها كأساس أولي لإصدار تقرير يقدَّم إلى الجهاز التشريعي المناسب عن حاجة المؤسسة إلى الحصول على خدمات محققين لديهم التدريب والخبرة الفنيين. وينبغي الإشارة في هذا التقرير إلى التدابير التي يوصي بها الرئيس التنفيذي باعتبارها ضرورية لسد هذه الحاجة (الفقرات ٥٤-٦٦).

٤ - خيارات لتمويل حصول المؤسسات الصغيرة على قدرة فنية في مجال التحقيق

ينبغي للرؤساء التنفيذيين في المؤسسات الصغيرة أن يقدموا إلى أجهزتهم التشريعية المناسبة خيارات لتمويل الحصول على ما قد يكون ضرورياً لمنظماتهم من محققين لديهم التدريب والخبرة الفنيين وذلك بسبل منها استخدام الخدمات المشتركة و/أو اللجوء إلى المصادر الخارجية (بما فيها المصادر الموجودة في داخل منظومة الأمم المتحدة) (الفقرات ٦٧-٧٠).

٥ - تدابير وقائية تستند إلى التحقيقات المسبقة والدروس المستقاة

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يضمنوا أن تشمل برامج عمل الوحدات المسؤولة عن التحقيقات وضع تدابير وقائية تستند إلى تحقيقات مسبقة ودروس مستقاة من التحقيقات المنجزة (الفقرات ٧١-٧٥).

٦ - مؤتمرات محققي الأمم المتحدة

ينبغي لمؤتمرات محققي منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف أن تواصل إيجاد الفرص، بما فيها الفرص الموجودة خارج المنظومة، لتشجيع التعاون بين الوكالات بصدد مهمة التحقيق في مجالات كتلك المذكورة في التقرير (الفقرات ٧٦-٧٨).

أولاً – مقدمة

١- أصبحت مهمة التحقيق عنصراً متزايد الأهمية في المراقبة الداخلية في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ولكنها لا تزال بدرجة كبيرة في مرحلة التطور حيث لا يزال عدد من المسائل بحاجة إلى حل. والغرض من هذا التقرير هو معالجة تلك المسائل ووضع توصيات ترمي إلى تعزيز قدرة مؤسسات المنظومة على تلبية الحاجة إلى التحقيقات.

٢- وفي تقرير سابق وضعته وحدة التفتيش المشتركة عنوانه "زيادة التناسق من أجل تعزيز المراقبة في منظومة الأمم المتحدة"[(١)]، استُعرضت مجموعة كاملة من مهام المراقبة في مؤسسات المنظومة ووضعت توصيات لتحسين فعالية هذه المهام. وتبيّن في إعداد ذلك التقرير أن مهمة التحقيق في المنظومة هي في مرحلة التطور وتحتاج إلى مزيد من الدراسة المتعمقة.

٣- وهذا التقرير شامل للمنظومة فيغطي الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية. وبغية جمع المعلومات اللازمة، أُرسل استبيان في أوائل آذار/مارس ٢٠٠٠ إلى مؤسسات المنظومة.

٤- واستُكمل ذلك الاستبيان بمقابلات مستفيضة أجريت مع مسؤولي بعض المؤسسات وأجري معظمها في شهري نيسان/أبريل وأيار/مايو ٢٠٠٠. ويمثل المسؤولون الذين أجريت معهم المقابلات مجموعة واسعة من المسؤوليات تشمل مسؤوليات في مجالات القانون والميزانية والموارد البشرية والمراجعة الداخلية والخارجية للحسابات، إضافة إلى المسؤولين تحديداً عن الاضطلاع بالتحقيقات. والذين أجريت معهم المقابلات هم مسؤولون في الأمم المتحدة في المقر في نيويورك، وفي مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، وعدد من صناديق وبرامج الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة في نيويورك وجنيف وروما ونيروبي. وكما توقعنا عند التخطيط لبعثتنا إلى نيروبي، كان الحصول على منظور ميداني بشأن مهمة التحقيق عوناً كبيراً في إعداد هذا التقرير. ورغم أن البنك الدولي ليس من الوكالات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، ساعد مسؤولو البنك الدولي بتقديمهم معلومات أساسية هامة في أثناء مقابلات أجريت معهم في واشنطن دي سي.

٥- وقد واجهتنا مشاكل بارزة في تجميع البيانات عن عدد القضايا موضع التحقيق في المؤسسات. وفوجئنا بالفوارق الرئيسية في العدد الذي ذكر للقضايا موضع التحقيق. غير أنه اتضح لنا من استعراضنا للبيانات المقدمة في الردود على الاستبيان ومن مقابلاتنا مع الموظفين الفنيين المسؤولين عن المراقبة والمشاركين في التحقيقات أنه ينبغي معالجة البيانات بحذر، لا سيما في أغراض المقارنة. والبيانات التي وردت لم تكن قابلة للمقارنة لأسباب منها:

- إن اختصـــاص الوحـــدة التي تضطلع بالتحقيقات يختلف بين مؤسسة وأخرى، فعلى سبيل المثال يـــتولى التحقيق في مزاعم التحرش الجنسي موظفون فنيون في إدارة الموارد البشرية، أو موظفون فنيون في مجال التحقيقات، أو مدراء من كبار المدراء يكلفون بذلك.
- بوجـــه عـــام، لا تتصـــل البيانات المقدمة إلا بقضايا تعالجها وحدات المراقبة، فعلى سبيل المثال استبعدت جميع الوثائق المقدمة، باستثناء تلك المقدمة من مكتب الأمم المتحدة في جنيف، القضايا التي تنظر فيها وحدات التحقيق التابعة لدوائر الأمن والسلامة.
- تستخدم المؤسسات معايير مختلفة لحفظ سجلات التحقيقات، فعلى سبيل المثال، قد تعني القضايا "المغـــلقة" الإدانـــة أو الـــبراءة في مؤسسة بينما قد تشمل أيضاً في مؤسسة أخرى قضايا مغلقة لأســـباب أخـــرى متـــنوعة (الإحالـــة إلى مكتب آخر، تقديم المعلومات المطلوبة، عدم كفاية المعلومات، وما إلى ذلك).

٦- واســـتنتجنا أنه لا جدوى كبيرة من تقديم جداول ببيانات عن قضايا جمعناها من المؤسسات، بل إن ذلك لا يوجـــد ما يبرره نظراً لحساسية الأمر. وقد يكون أحد الأهداف المناسبة في المستقبل أن تنشئ المؤسسات وتنفذ عملية إبلاغ توفر ما يكفي من البيانات القابلة للمقارنة عن القضايا قيد التحقيق والإجراءات المتخذة بشأنها. غير أن محاولـــة القيـــام بذلك الآن تنطوي على مخاطر زج الموارد المحدودة حالياً والمتاحة لمهمة التحقيق في عملية من الأرجـــح أن تســـتغرق وقتاً طويلاً وألا تجدي نفعاً. ومن الأفضل لخدمة مصالح المنظومة في هذه المرحلة في معالجة المســـائل المحـــددة في هذا التقرير وتنفيذ التوصيات ذات الصلة. وهذا من شأنه أيضا أن يقيم أساساً واعداً بدرجة أكبر لعملية إبلاغ فعّالة عن التحقيقات على نطاق المنظومة في المستقبل.

٧- يشـــكل الفصـــلان الثاني والثالث خلفية للتقرير باستعراض جوانب بارزة من جوانب مهمة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ومعطيات هامة للتمكن من إجراء تحقيقات فعّالة. أما الفصل الرابع، وهو صلب الـــتقرير، فيتـــناول مسائل رئيسية تتصل بتطوير هذه المهمة الأساسية من مهام المراقبة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. أما المسائل التي يتناولها الفصل الرابع فهي الأساس للتوصيات المقدمة في الموجز التنفيذي.

٨- ونـــود أن نشـــكر الناس الكثيرين الذين ساهموا عن رضا بخبرتهم الفنية في إعداد هذا التقرير. ونعرب عن امتناننا لأولئك الذين وجدوا الوقت رغم انشغالهم للاستجابة لاستبياننا و/أو للقائنا في المقابلات. ونشعر بالامتنان خصوصـــاً للموظفين الفنيين في مجال التحقيق العاملين في مكتب خدمات المراقبة الداخلية وموظفي برنامج الأغذية العـــالمي الذيـــن أسدوا لنا الكثير من المشورة المفيدة في تخطيط هذا التقرير، ثم خصصوا وقتاً لاستعراض مشروع الاســـتبيان والتعليق عليه. أما جهات التنسيق مع وحدة التفتيش المشتركة في المؤسسات ورئيس الإدارة في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي فكانوا في غاية الفعالية والعون في وضع الترتيبات لمقابلاتنا ولذلك ندين لهم بالامتنان.

ثانيا – جوانب بارزة من جوانب مهمة التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

ألف – الحاجة إلى التحقيقات

٩- في مقابلة أجريناها لأغراض هذا التقرير مع مسؤول كبير، قال لنا هذا المسؤول إنه شعر لدى تسلمه منصبه بالدهشة لقلة ما يتخذ من إجراءات بصدد مجموعة كبيرة من المخالفات التي يرتكبها موظفون، ولكون الخطر الوحيد الذي يواجهه الموظفون لارتكابهم أفعالاً غير مشروعة هو خسران وظيفتهم. ومن حسن الحظ وجود إدراك متزايد في المنظومة يرافقه شعور متنامٍ بالقلق إزاء إمكانية تعرض مؤسسة من مؤسساتها لأفعال غير مشروعة يرتكبها موظفوها وجهات خارجية تزودها بالسلع والخدمات. وبالتالي، يوجد الآن إدراك أكبر للحاجة إلى قدرة على إجراء تحقيقات فعّالة لكشف وردع ارتكاب هذا النوع من الأفعال غير المشروعة.

١٠- وإدراك هذه الحاجة إلى قدرة على إجراء التحقيقات كان جزءاً لا يتجزأ من تزايد الاهتمام بالرقابة الفعّالة الذي شهدته منظومة الأمم المتحدة في السنوات القليلة الماضية. وهذا يعكس واقعية جديدة إزاء الحاجة إلى تدابير فعلية لضمان المساءلة المناسبة وردع الأفعال غير المشروعة. ويعكس ذلك أيضا حاجة عملية إلى المحافظة على الثقة في استقامة المؤسسات لدى الدول الأعضاء وغيرها من الجهات المعنية التي يطلب إليها تقديم الدعم لهذه المؤسسات مالياً وسياسياً وفنياً.

باء – نطاق التحقيقات وأنواعها

١١- إن التحقيقات التي ينظر فيها هذا التقرير هي إما تحقيقات لاحقة للفعل أو سابقة له. فالتحقيقات اللاحقة للفعل تأتي بدافع الاستجابة إلى مزاعم أو تقارير أو حوادث. ويمكن أن توجد ولاية التحقيقات اللاحقة للفعل مثلاً في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢١٨/٤٨ باء المؤرخ ١٢ آب/أغسطس ١٩٩٤ الذي يدعو إلى قيام مكتب خدمات المراقبة الداخلية بجملة أمور منها "التحقيق فيما يرد من تقارير عن انتهاك أنظمة وقواعد الأمم المتحدة وما يصدر في نشراتها الإدارية ذات الصلة ..."[٢]. أما التحقيقات السابقة للفعل فتستتبع إجراء تحليل واختبار للحالات والعمليات بهدف تحديد المجالات التي تنطوي على خطر وقوع الفعل وذلك بهدف وضع أو تحسين تدابير ونظم الرقابة التي من شأنها أن تستبق وقوع الأفعال غير المشروعة. وفيما يتصل بالأمم المتحدة أيضاً ترد ولاية لإجراء هذه التحقيقات السابقة لوقوع الفعل في نشرة الأمين العام الصادرة بصدد "إنشاء مكتب خدمات الرقابة الداخلية"[٣]. وهذه الولاية تدعو إلى القيام بتحقيقات "في إمكانية وقوع الغش وغيره من الانتهاكات في مجالات برنامجية" وذلك كي تكون هذه التحقيقات بمثابة أساس لوضع توصيات "باتخاذ إجراءات تصحيحية للتقليل إلى الحد الأدنى من خطر ارتكاب هذا النوع من الانتهاكات".

١٢- يضطلع في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بهذين النوعين من التحقيقات، ولكن التشديد الرئيسي يقع على التحقيقات اللاحقة لوقوع الفعل. ولذلك يركز هذا التقرير على التحقيقات اللاحقة للفعل ولكنه يتناول أيضا الحاجة إلى إجراء تحقيقات سابقة للفعل ويوصي بإيلاء الانتباه لهذه الحاجة (انظر التوصية ٥ في الموجز التنفيذي والفقرات ٧١-٧٥ أدناه).

١٣- فيما تركز التحقيقات أساساً في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على الغش والفساد، تشمل هذه التحقيقات أيضا مجموعة واسعة من الأفعال غير المشروعة التي لا تنطوي على آثار مالية مباشرة مثل سرقة الممتلكات الشخصية، وسوء استعمال السلطة، وانتهاكات قواعد السلوك الأخلاقي، والتحرش الجنسي والاعتداء، وحتى القتل. وتبين الوثيقة في المرفق الرابع مجموعة واسعة من التحقيقات الممكنة في مؤسسة من المؤسسات.

١٤- إن نطاق التحقيقات في منظومة الأمم المتحدة ليس محصوراً بموظفي أمانات المؤسسات. فيمكن للتحقيقات أن تشمل أيضاً أطرافاً خارجية مثل المتعاقدين أو الخبراء الاستشاريين الذين يؤدون خدمات أو مثل الشركات الموردة للسلع. وهذا بدوره يعني أنه من الممكن إجراء التحقيقات في إطار النظام القانوني الوطني المدني والجنائي في البلد المضيف المعني إضافة إلى إمكان إجراء التحقيقات وفقاً لأنظمة وقواعد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ونشراتها الإدارية ذات الصلة.

جيم - إحالة القضايا إلى السلطات الوطنية

١٥- وجدنا ممارسات تختلف بين مؤسسة وأخرى، وتنوعاً كبيراً في الآراء في أوساط المسؤولين المعنيين فيما يتعلق بإحالة القضايا إلى السلطات الوطنية. ويتردد العديد من المؤسسات تردداً شديداً في اتخاذ قرار الإحالة وذلك لعدة أسباب:

- الدعاية السيئة التي يمكن أن تنشأ عن هذا الإجراء، لا سيما عندما لا تكون القضية قضية ذات شأن كبير؛

- والتكاليف المتصلة بهذه الإحالة والتي يمكن أن تكون تكاليف ضخمة من حيث الوقت الذي يقضيه الموظفون في إعداد وتقديم الأدلة والشهادات؛

- واقتضاء الإعلان عن معلومات قد تكون سرية و/أو محرجة؛

- التأخير الشديد في الإجراءات القضائية لدى الأجهزة القضائية الوطنية المختصة الذي يمكن أن يعرقل اتخاذ المؤسسة إجراءً داخلياً بشأن قضية قد يكون مطلوباً اتخاذه بصفة عاجلة؛

- ويمكـــن أن تؤدي الإجراءات القضائية غير الواضحة في بعض الأجهزة القضائية الوطنية إلى براءة موظـــف مـــتهم مما قد يضعف فرص النجاح القوية في طرد ذلك الموظف فوراً من خلال عملية إدارة العدل في داخل المؤسسة[٤]؛

- ووجود فوارق بارزة بين الأجهزة القضائية الوطنية من حيث شدة القانون الجنائي؛

- والاكتفاء بالتهديد بالمقاضاة الجنائية تهديداً غير مباشر من خلال القنوات الدبلوماسية دون إحالة القضية فعلاً إلى السلطات الوطنية قد يساعد على نحو أفضل في استرجاع ما خسرته المؤسسة في بعض القضايا[٥].

١٦- غير أنه فيما لم يعترض مسؤولون عديدون على ضرورة إيلاء النظر الدقيق في إمكانية حدوث آثار سلبية جـــراء إحالة القضايا إلى السلطات الوطنية، شدد هؤلاء المسؤولون على القول إن الأثر الردعي للإحالة يفوق في العادة الآثار السلبية المحتملة. ووفقاً لما ذكر، فإن الرؤساء التنفيذيين يأخذون بهذا الرأي بقوة في بعض المؤسسات، وهـــي عموماً المؤسسات ذات الوجود الميداني الرئيسي. فالذين يؤيدون هذا الرأي يؤكدون أهمية توجيه رسالة إلى الموظفـــين وإلى أولئك الذين يتعاملون تعاملاً تجارياً مع مؤسسات الأمم المتحدة مفادها أن أفعال الفساد لن تكون موضع تساهل وسوف يقاضى فاعلوها إلى أقصى حدود القانون. ومن المنافع الأخرى التي يوردها هؤلاء استرجاع الأصـــول و/أو الـــتعويض عن الخسائر، وشفافية الغرض، والإدانة أو التبرئة على نحو واضح وكون عملية القضاء الخارجية أسرع من نظام العدالة الداخلي.

دال- تجزؤ المسؤولية في مجال التحقيقات

١٧- فـــيما عـــدا الوكالة الدولية للطاقة الذرية والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، لا توجد مؤسسة في منظومة الأمم المتحدة تنيط بهيئة داخلية وحيدة كامل مسؤولية مهمة التحقيق[٦]. وإضافة إلى ذلك، فإن توزيع المسؤوليات عـــلى كيانـــات مختلفة أنيطت بها هذه المهمة ليس توزيعاً واضحاً في جميع الأحيان. ويمكن اعتبار مفوضية الأمم المـــتحدة، مثالاً جيداً على تقسيم هذه المسؤوليات. فرغم وجود مفتش عام معين كجهة اتصال للتحقيقات يمكن إجـــراء الـــتحقيقات أيضـــاً من قبل رؤساء المكاتب المعنية، ورؤساء مختلف شعب الدعم الإداري، ومن قبل قسم مراجعة الحسابات في المفوضية وقسم التحقيقات في مكتب خدمات المراقبة الداخلية، وعن طريق استخدام "موارد أخرى بحسب الاقتضاء"[٧].

١٨- مـــن المؤكـــد أن ولايـــة دوائر الأمن والسلامة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لا تركز على مهمة التحقيق ولكنها رغم ذلك تضطلع بدور في هذا المجال. ولقد أجرينا مقابلات مع بعض كبار مسؤولي دوائر الأمن والســـلامة في مقر الأمم المتحدة، وفي مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة في

روما للتأكد من مدى مشاركة دوائر الأمن والسلامة في التحقيقات. ورغم أن الغرض الرئيسي لهذه الدوائر هو ضمان الأمن المادي للناس وممتلكاتهم بصورة وقائية، إلا أنها تضطلع أيضاً بتحقيقات في أفعال غير مشروعة، وقد خصص بعضها على الأقل وحدات تحقيق لذلك الغرض. والحوادث التي يجري التحقيق فيها هي في أغلب الأحيان حوادث سرقة الممتلكات، ولكن هذه الدوائر تشارك أيضاً على الأقل في بعض التحقيقات في الغش والفساد.

١٩- أما في مقر الأمم المتحدة في نيويورك فإن الخط الفاصل بين دائرة الأمن والسلامة وبين قسم التحقيقات في مكتب خدمات المراقبة الداخلية فيما يتعلق بالتحقيقات هو خط واضح نسبياً، كما هي الحال في الكيانات المناظرة في منظمة الأغذية والزراعة. غير أن دائرة الأمن والسلامة في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي تقوم على ما يبدو بدور أكبر من دور الدوائر الأخرى المناظرة لها في منظومة الأمم المتحدة. ونظراً إلى الحالة الأمنية في منطقة نيروبي فإن مسؤوليات دائرة الأمن والسلامة تتجاوز حدود مجمع مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، ويترتب على ذلك إقامة اتصال منتظم مع الشرطة المحلية وتقديم الدعم لها. وقد شاركت في تحقيقات تتعلق بالسرقات خصوصاً. وإضافة إلى ذلك، تقوم الدائرة أيضاً، إلى جانب خدمة الأمم المتحدة، بتقديم الخدمات إلى العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى التي لديها مكاتب في نيروبي، وقد طلب بعضها المساعدة في قضايا تنطوي على الغش والفساد. ورغم ذلك، فإن العلاقة بين دوائر الأمن والسلامة وبين الوحدات الأخرى المسؤولة عن التحقيق هي فيما يبدو، حتى في نيروبي، علاقة دعم متبادل وهي علاقة ناجحة في الممارسة رغم بعض الازدواج في الأنشطة المتعلقة بالتحقيقات.

٢٠- وفي معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يؤذن لمسؤولي الإدارة بل تناط بهم ولاية إجراء التحقيقات، ومن هؤلاء المسؤولين مدراء البرامج المعنيون، والمدراء المسؤولون عن مهام الدعم الإداري، لا سيما إدارة الموارد البشرية. ورغم أن دور مختلف المسؤولين الإداريين في إجراء التحقيقات قد يكون مناسباً ولا مفر منه إلا أن ذلك يثير مسألة سنتناولها على حدة في الفرع باء في الفصل الرابع.

٢١- ويوجد عامل إضافي يؤدي إلى تجزئة المسؤولية عن مهمة التحقيق هو اشتراط منظمات كثيرة معالجة التحقيقات في التحرش الجنسي المزعوم معالجة خاصة يتولاها في أكثر الأحيان المسؤولون عن إدارة الموارد البشرية. وهذا العامل ناشئ عن معالجة مشكلة التحرش الجنسي في أحيان كثيرة في صكوك تشريعية ونشرات إدارية صادرة بخصوصه تحديداً.

هاء- الترتيبات التنظيمية لوحدات التحقيق

٢٢- إن وجود وحدات تحقيق مستقلة يتألف موظفوها من محققين لديهم التدريب والتجربة الفنيين هو الاستثناء وليس القاعدة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (الجدول ١). وقسم التحقيقات في مكتب خدمات

المراقبة الداخلية هو المثال الواضح الوحيد على وجود وحدة مستقلة رغم أنه من الممكن القول إن مكتب المفتش العام في برنامج الأغذية العالمي هو أساساً وحدة تحقيق مستقلة أيضاً[٨]. وفي معظم المؤسسات الأخرى، تناط مسؤولية مهمة التفتيش بوحدة مراقبة داخلية تتولى أيضاً المسؤولية عن بعض أو جميع مهام المراقبة الداخلية الأخرى (مراجعة الحسابات، التفتيش، التقييم، الرصد). وهذا هو الحال في جميع الوكالات المتخصصة وفي الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وفي صناديق وبرامج الأمم المتحدة توجد هذه الحالة أيضاً في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وصندوق الأمم المتحدة للطفولة، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى. أما الصناديق والبرامج الأخرى فتلجأ إلى قسم التحقيق في مكتب خدمات المراقبة الداخلية[٩].

٢٣- في جميع الحالات، يكون الموظفون المسؤولون أو الوحدات المسؤولة عن عمليات التحقيق مسؤولين أمام الرئيس التنفيذي للمؤسسة مباشرة أو أمام رئيس عام للمراقبة الداخلية مثل المفتش العام الذي يكون مسؤولاً أمام الرئيس التنفيذي مباشرة. وفي مؤسسات عديدة، تقتضي الأحكام ذات الصلة في الولاية أن تتلقى الدول الأعضاء في الجهاز التشريعي المناسب و/أو الدول الأعضاء الأخرى من الرئيس التنفيذي للمؤسسة مباشرة أو دون تغيير تقريراً موجزاً سنوياً عن أنشطة المراقبة الداخلية وتقارير عن مسائل فرادى يعدها رئيس المراقبة الداخلية[١٠]. وفي منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة العمل الدولية، على سبيل المثال، تدعو ولايات مديري الوحدات المعنية إلى قيامهم بتقديم تقارير موجزة سنوية عن أنشطة المراقبة الداخلية وإلى إرسال أية تقارير عن أعمالهم قد يعتبرونها مناسبة إلى أجهزتهم التشريعية، وكذلك إلى الدول الأعضاء المعنية الأخرى أيضاً في حالة منظمة الأغذية والزراعة[١١].

٢٤- إن وحدات التحقيق/مسؤولي التحقيق في المنظومة هم في أغلب الأحيان في موقع مركزي وفي المقر رغم أنه يتعين سفر موظفيهم باستمرار إلى أماكن ميدانية للاضطلاع بأعمالهم كما في برنامج الأغذية العالمي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة. غير أن لقسم التحقيقات في مكتب خدمات المراقبة الداخلية عدد قليل من الموظفين الذين يتخذون من نيروبي مقراً لعملهم وذلك في الغالب للتقليل إلى الحد الأدنى من تكاليف عمليات التحقيق المتعلقة بالمؤسسات العديدة التي لديها عمليات في نيروبي وفي أجزاء أخرى من أفريقيا. ورغم ذلك، فإن إدارة قسم التحقيقات في مكتب خدمات المراقبة الداخلية تظل إدارة مركزية في مقر الأمم المتحدة. أما مكتب المفتش العام في منظمة الأغذية والزراعة فيأخذ بنهج متكامل، ولكن يوجد له أربعة مراجعي حسابات (تتفاوت درجات خبرتهم في مجال التحقيق) في مناطق رئيسية بعيدا عن المقر. وتحتفظ منظمة الصحة العالمية بمراجعين اثنين للحسابات في واشنطن دي سي لتغطية المكتب الإقليمي للأمريكتين ولكنهما مسؤولان مباشرة أمام إلى رئيس المراجعة الداخلية للحسابات والمراقبة الداخلية في المقر.

ثالثا – شروط التحقيق الهامة

٢٥- من المفيد عند النظر في قدرات التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تستعرض بإيجاز بعض الشروط الهامة التي ينبغي توفرها للاضطلاع بمهمة التحقيق على نحو فعال. ويولى مزيد من النظر في الفصل التالي لبعض هذه الشروط بحسب درجة عدم توفرها.

ألف- الإطار القانوني/الإجرائي

٢٦- يعتبر التحقيق من نواح عديدة عملاً من أعمال القانون، ونظرا لذلك ينبغي الاضطلاع به في إطار قانوني مناسب. وهذا الشرط مستوفى تماما في منظومة الأمم المتحدة. فالإطار القانوني اللازم محدد في ميثاق الأمم المتحدة، وفي الصكوك الأساسية المقابلة له في المؤسسات الأخرى، وكذلك في قرارات ومقررات ذات صلة اتخذتها الأجهزة التشريعية وفي الأنظمة والقواعد والنشرات الإدارية المعنية. وتضاف أيضا إلى هذا الإطار القانوني تطبيقات وتفسيرات هذه الوثائق في قضايا محددة من خلال سير عمليات إدارة العدل في المؤسسات. وإضافة إلى ذلك، يجوز للمؤسسات أن تلجأ إلى النظم القضائية في الدول الأعضاء التي لديها أطرها القانونية المحددة الخاصة بها.

٢٧- ويعتبر الإطار القانوني شرطاً ضروريا لكنه ليس كافيا لإجراء التحقيقات حسب الأصول؛ فمطلوب أيضا وجود مجموعة راسخة ومعترف بها من المعايير والإجراءات لتشكيل أساس لتجنب الممارسات التعسفية وإجراء التحقيقات على نحو ثابت وفني ونزيه ودقيق وفي الوقت المناسب[١٢]. ولا توجد في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، في الوقت الحاضر معايير وإجراءات مشتركة متفق عليها رسميا لإجراء التحقيقات. والحاجة إلى هذه المعايير والإجراءات هي مسألة يتناولها الفرع ألف في الفصل التالي.

باء- الولاية

٢٨- بغية حيازة الشرعية المطلوبة للفعالية وبغية ضمان المساءلة المناسبة ينبغي أن يكون لدى المسؤولين عن الاضطلاع بمهمة التحقيق ولاية بذلك صادرة عن مصدر معترف، ويجب أن تكون هذه الولاية مفهومة على نطاق واسع في داخل مؤسسات المنظومة. وتزداد فائدة هذه الولاية عندما تتضمن بياناً واضحاً لسلطات محددة تستخدم في الاضطلاع بالتحقيقات مثل بدء التحقيق بدون عراقيل، وحرية الاتصال بالموظفين وتعاون هؤلاء تعاونا كاملا في التحقيق، والحق في تفتيش الحاسوب والملفات الأخرى، واستخدام تدابير الرقابة، وتحديد شروط المقاضاة حسب الأصول القانونية. وينبغي للولاية أيضا أن تبين حدود الاختصاص مثل حدوده الجغرافية والتنظيمية وأنواع القضايا، التي تطبق فيها هذه السلطات، وأن تبين الشروط المطلوبة لذلك.

٢٩- ورغم أن التحقيقات ليست جديدة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلا أن الاهتمام بمهمة التحقيق اهتماما كبيرا في المنظومة لم يبدأ حتى أواسط التسعينات. وبهذا التركيز الجديد على التحقيقات باتت عملية التحقيق تعتبر بصورة متزايدة جزءا ضروريا وهاما من المراقبة الداخلية. ونتيجة لذلك، تدرج هذه المهمة الآن في ولايات آليات المراقبة الداخلية في جميع المؤسسات. غير أنه انعكاسا لكون مهمة التحقيق لا تزال في مرحلة التطور في المنظومة، فإن صياغة الولاية في الوثائق وتنفيذ هذه الولاية تتفاوت كثيرا بين منظمة وأخرى لا سيما فيما يتعلق بتحديد السلطات وجهات الاختصاص ذات الصلة بها.

٣٠- تعالج المسؤولية عن هذه الولاية في آليات المراقبة الداخلية معالجة تختلف بين مؤسسة وأخرى من مؤسسات المنظومة. ويتبين هذا الاختلاف على نحو بارز في الجدول ١. ولا بد من ملاحظة دور قسم التحقيقات في مكتب خدمات المراقبة الداخلية في العديد من صناديق وبرامج الأمم المتحدة ولكن ليس فيها جميعاً. ويلاحظ أيضا أن جميع الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية تنيط مهمة التحقيق بالوحدة المسؤولة أساسا عن المراجعة الداخلية للحسابات التي تتولى أيضا المسؤولية عن مهام مختلفة من مهام المراقبة الداخلية الأخرى بحسب الوكالة. ويرد في المرفق الأول وصف موجز لطريقة التكليف بالاضطلاع بمهمة التحقيق فيما بين وحدات المراقبة الداخلية في كل مؤسسة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

٣١- وكما ذكر في الفصل السابق، فإن المسؤولية عن مهمة التحقيق في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هي مسؤولية مجزأة. فإضافة إلى إناطتها بوحدة مراقبة داخلية، كثيرا ما تناط المسؤولية عن مهمة التحقيق أيضا بدوائر الأمن والسلامة، ومدراء البرامج، ومدراء الدعم الإداري، ومجالس التحقيق. وهذه التجزئة للمسؤولية التي تبدو تجزئة لا بد منها بل ضرورية فيمكن أن تثير مشكلة سيتم تناولها في الفرع باء في الفصل التالي.

الجدول ١

الروابط بين ولاية التحقيق ومهام المراقبة الداخلية الأخرى في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة[أ]

المنظمة	مهام الرقابة الداخلية					تعليقات
	التحقيقات	مراجعة الحسابات	التفتيش	التقييم	الرصد	
الأمم المتحدة	قسم التحقيقات/مكتب خدمات المراقبة الداخلية					قسم التحقيقات هو قسم واحد في آلية موحدة للمراقبة الداخلية بالأمم المتحدة.
اليونيسيف	مكتب المراجعة الدولية للحسابات					قسم التحقيقات أخرى تحقيقات قليلة في الماضي؛ يستخدم الآن المعلومات/المشورة.
برنامج الأمم المتحدة الانمائي	مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء					قسم التحقيقات يقوم ببعض التحقيقات؛ ويقدم المعلومات/المشورة.
صندوق الأمم المتحدة للسكان	مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء التابع للمراجع الانمائي					قسم التحقيقات يقوم ببعض التحقيقات؛ ويقدم المعلومات/المشورة.
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء التابع للمراجع الانمائي					قسم التحقيقات يقوم ببعض التحقيقات؛ ويقدم المعلومات/المشورة.
برنامج الأغذية العالمي	مكتب المفتش العام		مكتب المفتش العام			قسم التحقيقات أخرى تحقيقات قليلة في الماضي؛ يستخدم الآن المعلومات/المشورة.
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	قسم التحقيقات/مكتب خدمات المراقبة الداخلية					قسم التحقيقات يؤدي مهمة تحقيقات كاملة.
مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	قسم التحقيقات/مكتب خدمات المراقبة الداخلية					قسم التحقيقات يؤدي مهمة تحقيقات كاملة.
الأونروا[ب]	إدارة مراجعة الحسابات والتفتيش					قسم التحقيقات يجري بعض التحقيقات؛ ويقدم المعلومات/المشورة.
برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات	قسم التحقيقات/مكتب خدمات المراقبة الداخلية					قسم التحقيقات يؤدي مهمة تحقيقات كاملة.
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	مكتب المفتش العام		مكتب المفتش العام			قسم التحقيقات يجري بعض التحقيقات؛ ويقدم المعلومات/المشورة.
منظمة العمل الدولية [ج]	وحدة المراجعة الداخلية للحسابات					وحدة المراجعة الداخلية للحسابات هي جزء من آلية موحدة للمراقبة الداخلية في منظمة العمل الدولية
منظمة الأغذية والزراعة	مكتب المفتش العام					
اليونسكو[د]	دائرة المراقبة الداخلية					
منظمة الطيران المدني الدولي	مكتب تنسيق البرامج			مكتب تنسيق البرامج		
منظمة الصحة العالمية	مكتب المراجعة الداخلية للحسابات والمراقبة الداخلية					
الاتحاد البريدي العالمي	دائرة المراجعة الداخلية للحسابات					
الاتحاد الدولي للاتصالات	المراجع الداخلي للحسابات					
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	دائرة المراجعة الداخلية للحسابات والتضمين الداخلي					
المنظمة البحرية الدولية	قسم المراقبة الداخلية			قسم المراقبة الداخلية		
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	شعبة المراجعة الداخلية للحسابات والمراقبة الداخلية					
اليونيدو	مكتب المراقبة والتفتيش الداخليين في مكتب المدير العام					
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	مكتب مراجعة الحسابات الداخلية					يمكن أن تستخدم مكتب التحقيقات بحسب الاقتضاء.

(أ) استناداً إلى المستوى التنظيمي الأول الذي تناط عليه بوحدة ما ولاية أداء مهمة التحقيق.

(ب) تعتبر الأونروا التفتيش بمثابة تحقيق.

(ج) يضم مكتب البرمجة والتنظيم في منظمة العمل الدولية وحدات مسؤولة عن مهام المراقبة الداخلية الخمس جميعها، ولكن وحدة المراجعة الداخلية للحسابات في المكتب تتولى مسؤولية مراجعة الحسابات والتفتيش والتحقيق.

(د) كما جاء في الاصلاحات التي اقترحها المدير العام لليونسكو (160 EX/23، ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، الفقرة ٢٤).

جيم- استقلالية العمل

٣٢- من المسلم به عموما أنه ينبغي أن يكون للمسؤولين عن المراقبة الداخلية استقلالية في العمل بغية الاضطلاع بواجباتهم. ويصح هذا القول بخاصة على أولئك الذين يتولون مسؤولية التحقيق نظرا إلى حساسية المسائل التي كثيرا ما تنطوي عليها أعمالهم. ومن العناصر الرئيسية لاستقلالية عمل وحدة التحقيقات ما يلي:

- الاستقلالية في وضع خطة عمل وإن جاز لها قبول طلبات للتحقيق من الإدارة العليا؛

- وصلاحية بدء وتنفيذ أية تحقيقات تراها ضرورية للنهوض بمسؤولياتها دون أية عراقيل أو حاجة إلى موافقة مسبقة؛

- وتحديد موارد الوحدة البشرية والمالية تحديداً واضحاً في ميزانية المؤسسة وتفويضها بإدارة تلك الموارد في إطار السياسات والإجراءات العامة للمؤسسة؛

- والحق في الوصول المباشر والفوري إلى جميع الأشخاص العاملين في أنشطة تخضع لسلطة المؤسسة والحصول على تعاونهم الكامل؛

- والوصول وصولا كاملا وحرا وفوريا إلى جميع الحسابات والسجلات والممتلكات والعمليات والمهام التي توجد داخل المؤسسة والتي تعتقد الوحدة أنها على صلة بالموضوع قيد التحقيق؛

- والسماح بتشجيع موظفي المؤسسة على الاتصال بالوحدة مباشرة وعلى أساس السرية بشأن شكاوى أو مزاعم تتعلق بارتكاب أفعال غير مشروعة، أو مخالفات أو تبذير، وضمان ألا يخضع الموظفون إلى إجراءات انتقامية شريطة ألا يقصد هؤلاء الموظفون تقديم معلومات خاطئة؛

- والحق في إرسال نسخ من التقارير عن التحقيقات إلى الرئيس التنفيذي وإلى مراجع الحسابات الخارجي وإلى الأجهزة التشريعية ذات الصلة عندما ترى الوحدة ذلك مناسبا.

٣٣- يوجد إدراك عام أنه لا ينبغي للمسؤولين عن المراقبة الداخلية أن يتولوا مسؤوليات في أعمال التحقيق التي تتعلق بأنشطة تخضع لمراقبتهم وذلك تجنبا لنشوء تأثير فعلي أو متصور يهدد موضوعيتهم[١٣]. وتطبيق هذا المعيار المقبول عموماً في حالة مراجعي الحسابات الداخليين على جميع الذين يضطلعون بعمليات التحقيق في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يثير مشكلة بسبب مشاركة مدراء البرامج والدعم الإداري في عمليات التحقيق، وهذه المشكلة تبحث في الفرع باء في الفصل التالي.

دال- الدعم القوي من الرئيس التنفيذي

٣٤- كما ذكر آنفا (في الفقرتين ٩ و١٠)، يوجد إدراك متزايد للحاجة إلى قيام قدرة فعالة في مجال التحقيقات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وقد شارك الرؤساء التنفيذيون في إحداث هذا التغير في بيئة المنظومة ويؤيد كثيرون منهم تأييدا قويا دور المراقبة الداخلية، لا سيما مهمة التحقيق، في تناول هذه الحاجة. فعلى سبيل المثال، حاول الرؤساء التنفيذيون في بعض المؤسسات تعزيز دور المراقبة الداخلية بإنشاء مفتشية عامة، من مهامها مهمة التحقيق[١٤]. وأبدى رؤساء تنفيذيون آخرون دعمهم الشخصي الواضح لوجود مهمة تحقيق فعالة دون أن ينشئوا مفتشية عامة.

٣٥- وتكررت الإشارة في المقابلات التي أُجريت إلى الموقف المؤيد الذي يتخذه الرؤساء التنفيذيون إزاء خدمات المراقبة الداخلية بوجه عام، وفي أحيان كثيرة إزاء مهمة التحقيق بخاصة. وفي بعض الحالات، كان ذلك واضحا في دعم هذه الخدمات في الميزانية في وقت من أوقات التخفيضات الفعلية في الميزانية و/أو النمو الاسميّ بنسبة الصفر في الميزانية (مثلاً في الأمم المتحدة، ومنظمة الأغذية والزراعة، وبرنامج الأغذية العالمي، واليونيسيف). غير أنه في بعض الحالات التي وقعت فيها مؤخرا أزمات تمويل ونشأت الحاجة الملحة إلى إنعاش البرامج (مثل برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية) أُوليت أولوية متدنية للمراقبة الداخلية في عملية الميزنة. وما لم يتضح للجميع في المؤسسة أن الرئيس التنفيذي يؤمن بمهمة التحقيق ويدعمها فإنه يكون من الصعب أن يقوم المحققون بعملهم على نحو فعّال.

هاء- المحققون المؤهلون

٣٦- يوجد شرط هام آخر هو وجوب قيام المؤسسات باستخدام محققين مؤهلين أو على الأقل حصولها على خدماتهم. وفي وظائف المحقق الفني في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يبدو أن هناك شرطا أمثل هو أن يكون المرشح حاملا شهادة جامعية عالية في القانون تضاف إليها دراسات فنية قد تشمل تدريبا محددا على مهارات التحقيق وطرائقه، وحضور دورات كتلك التي قام موظفو منظومة الأمم المتحدة بتنظيمها في مرافق تدريبية وطنية ذات صلة، والمشاركة في حلقات دراسية لتحديث وتجديد المهارات، والتأهل كمحقق قانوني في الغش، وما إلى ذلك. وينبغي أن تضاف إلى المؤهلات التدريبية الرسمية بضع سنوات من الخبرة في مجال التحقيق، يفضل أن تكون في أنشطة إنفاذ القانون، وأن تضاف إلى ذلك في حالة الوظائف الرفيعة المستوى الخبرة الإدارية والإشرافية في مجالات التحقيق.

٣٧- أما المؤهلات والتجربة الموجزة أعلاه فلا تتوفر إلا لدى عدد قليل جدا من موظفي الفئة الفنية الذين يضطلعون بالتحقيقات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وفي المؤسسات العديدة التي لا تفصل فيها مهمة

الـــتحقيق فصلا واضحا عن مهام المراقبة الداخلية الأخرى، فإن وصف الوظائف و/أو تصنيفها لا يشير إلا إشارة عابـــرة إلى مهمة التحقيق، وإذا اشترط شرط وجود قدر من الخبرة في مجال التحقيق فقد يشار إليه باعتباره شرطاً "مستحسنا".

٣٨- وفي دوائـــر المراقبة الداخلية في منظومة الأمم المتحدة، لا يستخدم اللقب الوظيفي "محقق" (أو لقب شبيه به) في وصف الوظيفة و/أو تصنيفها إلا في عدد قليل من المؤسسات (مكتب الأمم المتحدة/مكتب خدمات المراقبة الداخـــلية، ومفوضـــية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، والوكالة الدولية للطاقة الذرية)، ويبدو أنه قد تم استيفاء الشـــروط على نحو مرض في هذه الحالات. ورغم سعة مجموعة موضوعات الدرجة الجامعية المطلوبة لوظيفة المحقق الفني، تشترط بشكل واضح الحاجة إلى تدريب رسمي في مجال التحقيق من النوع الذي يجري في إنفاذ القانون و/أو الحاجـــة إلى خبرة فنية في أعمال التحقيق (العمل فترة طويلة على مستوى رفيع). وفي قسم التحقيقات في مكتب خدمـــات المراقبة الداخلية، يشترط أيضا في مساعدي المحققين من فئة الخدمات العامة الحصول على تدريب رسمي على طرائق التحقيق.

٣٩- وفي المؤسســـات الأخرى، يكون موظفو المراقبة الذين يضطلعون بالتحقيق في معظمهم من كبار مراجعي الحسابات ذوي المؤهلات والخبرة، وفي بعض الحالات أيضاً من المحققين القانونيين المختصين في قضايا الغش. ورغم أن بعـــض هـــؤلاء المـــراجعين قد شاركوا في تدريب على التحقيق، كما في المركز الاتحادي للتدريب على إنفاذ القانون مثلاً، إلا أن التدريب على التحقيق و/أو الخبرة في مجال التحقيق لا يذكران بشكل عام في وصف الوظيفة و/أو تصـــنيفها كشـــرط ضروري من شروط الترشيح لشغل الوظيفة. ويواصل الفرع جيم في الفصل التالي تناول موضوع تلبية الحاجة إلى الحصول على خدمات محققين لديهم التدريب والتجربة الفنيين.

رابعا – المسائل الرئيسية

٤٠- يتضمن الملخص التنفيذي لهذا التقرير توصيات لمعالجة عدد من القضايا التي يلزم تناولها في تطوير مهمة التحقيق داخل منظومة الأمم المتحدة. وهذه القضايا التي أُشير إلى بعضها في الفصل الثالث وفي التوصيات ذات الصلة تشرح في هذا الفصل.

ألف- المعايير والإجراءات المشتركة

٤١- إن عدم وجود معايير وإجراءات معترف بها لإجراء التحقيقات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يعتبر مسألة رئيسية يتعين حلها عند إنشاء مهمة المراقبة الداخلية هذه المهمة للمنظومة. ومن حسن الحظ أن هذه المسألة هي موضع اهتمام المسؤولين المعنيين، وقد بحثت في المؤتمر الثاني لمحققي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف في روما في حزيران/يونيه ٢٠٠٠. وفي ذلك المؤتمر، ظهر اتفاق عام بشأن الحاجة إلى هذه المعايير والإجراءات وإلى التنسيق بينها أو جعلها مشتركة في المنظومة بأسرها.

٤٢- وأعربت الدول الأعضاء مؤخراً عن قلقها إزاء جانب هام من جوانب هذه المسألة وذلك في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٤٤/٥٤ المؤرخ ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠. وأكد هذا القرار ضرورة حماية الحقوق الفردية للموظفين، بمن فيهم الموظفون الذين يقدمون التقارير إلى قسم التحقيقات، وضرورة ضمان تطبيق الإجراءات القانونية المناسبة والإنصاف لجميع الأطراف المعنية في التحقيقات. وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم إليها "القواعد والإجراءات التي ينبغي تطبيقها فيما يتعلق بمهام التحقيق التي يضطلع بها مكتب خدمات المراقبة الداخلية من أجل كفالة العدالة ولتجنب إمكانية إساءة التصرف في عملية التحقيق"، وذلك للنظر فيها واتخاذ إجراء بشأنها[١٥].

٤٣- إن من شأن القيام رسميا بوضع وإعلان معايير وإجراءات للاضطلاع بالتحقيق من شأنه أن يكون خطوة هامة تتخذ في تطوير مهمة التحقيق. وهذا من شأنه أن يساعد في ما يلي:

- تحسين نوعية التحقيقات؛
- وضمان مزيد من الاتساق والتماسك في عملية التحقيق؛
- وضع معايير لاستخدام المصادر الخارجية في التحقيق، والاستفادة من المؤسسات الأخرى، ومن القطاع الخاص؛

- وزيادة الفهم والدعم لدور ومسؤوليات الذين يضطلعون بالتحقيقات، وذلك في المؤسسات بكل مستوياتها بما فيها مستويات الإدارة والموظفين والدول الأعضاء؛

- ومنح شرعية معترف بها لأنشطة التحقيق؛

- وتوفير أساس لتقييم أداء مهمة التحقيق ولمساءلة المحققين عن أعمالهم؛

- وبالتالي الحد من المقاومة لمهمة التحقيق في أوساط الموظفين وذلك بتقديم ضمانات بشأن الطابع الفني للتحقيقات وضمان تجنب إمكانية إساءة التصرف في عملية التحقيق.

٤٤- إن وجود معايير وإجراءات مشتركة لجميع مؤسسات المنظومة من شأنه أن يزيد قيمة هذه المعايير والإجراءات في كل مؤسسة بإكسابها وضعا يحظى باعتراف أوسع. وهذا من شأنه أيضا أن يحسّن فعالية التعاون فيما بين الوكالات بشأن تحقيقات محددة، وأن يضيف إلى مواصلة تطوير مهمة التحقيق عموماً في داخل المنظومة. وإضافة إلى ذلك، فإنه نظرا إلى كون الدول الأعضاء في جميع مؤسسات المنظومة هي نفسها في الأساس فإن تطبيق هذه المعايير والإجراءات المشتركة في المنظومة بأسرها من شأنه أن يعزز عملية التدبير بتمكين الدول الأعضاء على نحو أفضل من إجراء مقارنات مفيدة فيما بين المؤسسات من حيث أداء مهمة المراقبة الداخلية هذه وما تتطلبه من موارد. ويمكن إيراد مثال عملي واحد على طريقة تحسين عملية التدبير هو وضع مفردات مشتركة لعمليات التحقيق في مختلف المؤسسات.

٤٥- وفي الوقت الحاضر لا يزال النهج المتبع إزاء معايير وإجراءات التحقيق نهجاً تدريجيا وهذا انعكاس لمرحلة التطور التي تمر بها مهمة التحقيق في داخل المنظومة. غير أن بعض المؤسسات بذلت جهودا أولية هامة لتحديد المعايير والإجراءات[١٦]. وإضافة إلى ذلك، نشرت مجموعة البنك الدولي مؤخرا مشروع دليل موسع لمعايير وإجراءات التحقيق، قُدم للمناقشة في حزيران/يونيه ٢٠٠٠ في مؤتمر المحققين[١٧]. واتفق المشاركون في هذا المؤتمر على اعتبار مشروع البنك الدولي أداة مفيدة في الجهود الرامية إلى اعتماد معايير مشتركة، ووافق البنك الدولي على تيسير العملية. وتحضيراً لمناقشة المعايير المشتركة المقترحة في الدورة القادمة للمؤتمر تم الاتفاق على استضافة مجموعات فرعية معنية بهذا الموضوع من قبل المنظمة العالمية للأرصاد الجوية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمؤسسات التي تتخذ من أوروبا مقراً لها، ومن قبل قسم التحقيقات في مكتب خدمات المراقبة الداخلية للمؤسسات التي تقع مقارها في الأمريكتين وأماكن أخرى.

٤٦- ولذلك يوجد أساس جيد لوضع معايير وإجراءات مشتركة للاضطلاع بالتحقيقات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ويوجد اتفاق، من حيث المبدأ على الأقل، فيما بين الفنيين المسؤولين عن هذه المهمة للقيام بذلك. وتدعو التوصية ١ إلى توجيه طلب رسمي إلى مؤتمر المحققين لعام ٢٠٠١ لوضع الترتيبات اللازمة للقيام بالعمل،

مـــثل إنشاء فريق عامل لإعداد نص متفق عليه كي ينظر فيه ويقر في المؤتمر التالي لـــه. وموافقة المؤتمر على نص كهـــذا يمكن أن تتخذ نموذجاً لها وضع معايير الممارسة الفنية للمراجعة الداخلية للحسابات في مؤسسات منظومة الأمـــم المـــتحدة، هذه المعايير التي اعتمدت في عام ١٩٢٠ في الاجتماع العشرين لممثلي دوائر مراجعة الحسابات الداخلية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف[١٨].

باء – مشاركة الإدارة في التحقيقات

٤٧- في مناقشـــة تجـــزئة المسؤولية عن مهمة التحقيق في الفرع دال من الفصل الثاني وجه الانتباه إلى السماح لمســـؤولي الإدارة في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بإجراء التحقيقات بل منحهم ولاية بذلك. ورغم أن هذا يمكن أن يضر بفعالية التحقيقات وطابعها الفني، كما يذكر أدناه، فإنه من غير الممكن بل من غير المستحسن تجنب مشاركة المدراء في إجراء التحقيقات تجنباً كاملاً. وبالتالي فإن المسألة هنا ليست مسألة ما إذا كان ينبغي أن يشارك مسؤولو الإدارة في التحقيق بل الحاجة إلى ترتيبات للتقليل مما ينجم عن ذلك من مشاكل.

٤٨- ورغـــم مـــا يُـــولى الآن من أهمية في مجال التحقيق في الأمم المتحدة لقسم التحقيقات في مكتب خدمات المراقـــبة الداخلية، فإن الوثائق الصادرة قبل إنشاء مكتب خدمات المراقبة الداخلية (بالرغم من أنها لا تزال نافذة) والوثائق اللاحقة لإنشائه تبيّن أن لمسؤولي الإدارة أيضاً مسؤولية في إجراء التحقيقات[١٩]. والواقع أنه حتى عندما يقـــوم قسم التحقيقات في مكتب خدمات المراقبة الداخلية بتحقيق في الأمم المتحدة أو في صناديقها وبرامجها يعتبر الـــتحقيق دائمـــاً تحقيقـــاً "أوليا"[٢٠]، بمعنى أن القرارات التي تتخذ بشأن مسار العمل بعد ذلك هي من مسؤولية المدير. وفي المقابلات التي أجريناها لأغراض هذا التقرير مع المحققين الفنيين في مكتب خدمات المراقبة الداخلية ومع مـــدراء الـــبرامج والمسؤولين الإداريين الذين يقدم إليهم مكتب خدمات المراقبة الداخلية تقارير تحقيقاته الأولية، جرى تأكيد الطابع الأولي لتحقيقات مكتب خدمات المراقبة الداخلية.

٤٩- ودور المدراء في إجراء التحقيقات واضح أيضاً في الوكالات المتخصصة. وفيما يلي بعض الأمثلة:

- منظمة العمل الدولية: إن المسؤولية عن المبادرة إلى التحقيقات تعود إلى أمين الصندوق والمراقب المـــالي الـــذي يعـــتمد على موارد إدارة الخدمات المالية، والخدمات الإدارية الإقليمية، ووحدة مراجعة الحسابات الداخلية[٢١].

- مـــنظمة الصـــحة العالمية: تنص ولاية مكتب مراجعة الحسابات والمراقبة الداخليتين على أن هذا المكـــتب "هـــو الوحـــدة الوحيـــدة التي تضطلع أو تأذن لغيرها بالاضطلاع بالمراجعة الداخلية للحسابات والتحقيقات في إطار المراقبة"، ولكن توجد وثائق أخرى تنيط مسؤولية التحقيق بعدد من مسؤولي الإدارة أيضاً[٢٢].

- المنظمة العالمية للملكية الفكرية: يعين المدير العام الموظف الأقدم المناسب للاضطلاع بالتحقيق وهذا يتم على أساس كل قضية بمفردها[٢٣].

٥٠- وبما أن المدراء يفتقرون عادة إلى التدريب والخبرة الفنيين في مجال طرائق التحقيق فإن إشراكهم في الاضطلاع بالتحقيقات يمكن أن يكون مخاطرة جدية بإثارة مشاكل مثل:

- تجاهل أو ضياع أدلة مهمة؛

- و/أو المعالجة غير المناسبة للأدلة بحيث تصبح غير مقبولة في محكمة أو هيئة قضائية؛

- و/أو انتهاك شروط الإجراءات القانونية الصحيحة؛

- و/أو التأثير سلباً في الجهود الرامية إلى استرجاع الأصول المالية المفقودة.

٥١- وإضافة إلى ذلك، ينبغي التساؤل دوماً عن استقلالية وحيدة المدير الذي يضطلع بالتحقيق في مجال مسؤوليته أو مسؤوليتها. ويميل المدراء ميلاً طبيعياً إلى التقليل من أهمية المزاعم والخسائر التي تلحق بالمنظمة وذلك تبريراً للاهتمام بالمشاكل بأنفسهم. وهذا يتيح لهم تجنب الانقطاع في برامجهم انقطاعاً يمكن أن ينجم عن دعوة المحققين، وما يتصل بذلك من دعاية سلبية يرجح أن تسيء إلى سمعتهم كمدراء مقتدرين. وعلى صعيد جدي بدرجة أكبر من ذلك، يسعى المدير المتورط في فعل غير مشروع بطبيعة الحال إلى القيام بعرقلة التحريات من قبل محققين فنيين.

٥٢- وكما ذكر آنفاً، إن إشراك المدراء على الأقل مشاركة جزئية في الاضطلاع بالتحقيقات هو أمر سابق للتشديد الجديد في منظومة الأمم المتحدة على الحاجة إلى قدرة على إجراء تحقيقات فنية. ورغم ذلك فإنه من الصعب بكل بساطة فصل معالجة سوء التصرف أو الفعل غير المشروع عن المسؤولية العامة للمدير ومساءلته عن أداء الموظفين العاملين في وحدته أو وحدتها. وعندما تنشأ المزاعم يمكن اعتبار تحقيقاتهم الأولية على الأقل مسؤولية إدارية مناسبة. ورغم أنه ينبغي تناول جميع المزاعم إلا أنه من المؤكد أن يتوقع من مدير كبير أن يحدد ما إذا كان سوء التصرف المزعوم و/أو الخسارة، التي يزعم أنها لحقت بالمنظمة هي بدرجة تكفي لتبرير دعوة المحققين بالنظر إلى ما يرتبط بذلك من التزامات في مجال الموارد.

٥٣- وبما أن للمدراء دوراً حتمياً في التحقيقات، فإنه ينبغي تدريبهم تدريباً كافياً على المعايير والإجراءات المعترف بها للاضطلاع بالتحقيقات للمساعدة في التقليل إلى الحد الأدنى مما يمكن أن يلحق بعملية التحقيق من ضرر جراء إشراكهم فيها. وهذا ما يدعى إليه في التوصية ٢. أما المحققون الفنيون من ذوي الخبرة في الاضطلاع

بالـــتحقيقات في مؤسسات الأمم المتحدة فينبغي استخدامهم في توفير هذا التدريب بحيث يكون مصمماً تصميماً يعكس البيئة والظروف الخاصة التي تعمل فيها مؤسسات الأمم المتحدة.

جيم- تلبية الحاجة إلى قدرة فنية على إجراء التحقيقات

٥٤- يجـــب على كل منظمة، عند تقييم مدى كفاية قدرتها على إجراء التحقيقات وتقرير ما إذا كان ينبغي أن تدخـــل تحسينات وتحديد نوع التحسينات اللازم إدخالها، أن تحدد حاجتها من المحققين المدربين فنيا والمحنكين بين موظفيهـــا. ويمكن لها من جهة أخرى أن تنظر في وسائل أخرى (مثلا الاتفاقات بين الوكالات والاستعانة بمصادر خارجيـــة) للحصـــول على ما تحتاج إليه من هذه القدرات. وتبدأ معالجة هذه المسألة بإجراء دراسة للمخاطر في المـــنظمة بهـــدف توضيح حاجتها إلى قدرة على إجراء التحقيقات. وسيوفر ذلك أساسا أوليا لاتخاذ قرار عن علم بشأن الترتيبات المؤسسية البديلة لمعالجة وظيفة التحقيق، نظرا لما لذلك من آثار على مستوى الموارد.

٥٥- وهـــناك جانـــبان هامان ينبغي النظر فيهما عند إعداد دراسة للمخاطر في المنظمة، أحدهما يتعلق بعوامل الخطر في المنظمة والآخر بنوعية الضوابط الداخلية.

٥٦- وتحـــدد عوامل الخطر في المنظمة بمعرفة هيكلها وطبيعة عملها. ومن بين عوامل الخطر الممكنة التي ينبغي النظر فيها ما يلي:

- حجم الميزانية وعدد الموظفين؛
- مدى اتساع نطاق عملياتها الميدانية؛
- الأنشطة التي تستتبع عملية شراء واسعة النطاق و/أو مرتفعة التكلفة من جانب المنظمة؛
- الأنشطة التي لا تستتبع بالضرورة نفقات هامة بالنسبة للمنظمة لكن لها آثاراً مالية كبيرة بالنسبة لأطراف أخرى؛
- الاضطلاع بعمليات في حالات الطوارئ/الأزمات؛
- درجة اللامركزية؛
- مدى تفويض السلطة؛
- تنفيذ البرامج بواسطة الشركاء في التنفيذ.

٥٧- وتكـــون عوامل الخطر هذه أهم و/أو أكثر تجمعا في بعض المنظمات، خاصة اليونيسيف ومفوضية الأمم المـــتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي وإدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام. غير أن بعض هذه العوامل على الأقل يكتسي، بدرجات متفاوتة، أهمية في عمل وهيكل معظم مؤسسات المنظومة الأخرى.

٥٨- ومـــن الخطـــأ اللامبالاة بالحاجة إلى قدرة على إجراء التحقيقات في المنظمات التي تكون أنشطتها مركزة جـــدا في المقـــر والتي ليس لها أي حضور أو حضور ضئيل فقط في الميدان. وبالإضافة إلى ذلك، صحيح أن طبيعة العمـــليات الميدانيـــة يمكـــن أن تجعل هذه المنظمات أكثر عرضة للعمل غير المشروع ولكن من اللازم عدم تجاهل ضـــرورة إيلاء اهتمام أيضا للمقر. وتثبت حالة بت فيها قسم التحقيقات، التابع لمكتب خدمات الرقابة الداخلية مؤخـــراً في الأونكـــتاد، بوضوح، أن من الممكن أن يمارس غش واسع النطاق من المقر[٢٤]. وبالفعل توجد، كما أكـــد أحد كبار المسؤولين في مقابلاتنا معه، حاجة إلى قدرة على إجراء تحقيقات في المقر لأنه المكان الذي يوجد فيـــه "المـــال" في مؤسسات منظمات الأمم المتحدة. وبطبيعة الحال يمكن أن يحتاج أيضا، في المقر، إلى تحقيقات في أعمـــال غـــير مشروعة أخرى غير مرتبطة مباشرة بـ"المال"، مثل المضايقة والإهمال الجسيم وإفشاء الأسرار وعدم التقيد بالمعايير الأخلاقية المهنية وغير ذلك.

٥٩- وفـــيما يخـــص حالة الضوابط الداخلية في المنظمة أوحت المقابلات التي أُجريت لأغراض هذا التقرير بأن نوعية هذه الضوابط تتحسن بقدر ما تكون المنظمة منظمة تتميز بصفات مثل ما يلي:

- وجود ثقافة قوية ومنتشرة فيها قوامها احترام الضوابط الداخلية وتطبيقها؛
- المراجعة الداخلية الجيدة والمستمرة للضوابط الداخلية؛
- فحص مراجعي الحسابات الخارجيين الفعال للمراجعة الداخلية للضوابط الداخلية؛
- الاهتمام النشط للهيئات التشريعية بمدى كفاية الضوابط الداخلية.

٦٠- وواضـــح أن المـــنظمات التي توجد فيها ضوابط داخلية عالية الجودة وعوامل خطر منخفضة أقل عرضة للأفعـــال غـــير المشـــروعة بكـــثير من المنظمات التي تتميز بعكس ذلك. أما المنظمات التي تجمع بين الصفتين أي الضوابط العالية الجودة وارتفاع مستوى عوامل الخطر أو الضوابط الداخلية الرديئة وانخفاض مستوى عوامل الخطر فستكون درجة ضعفها متوسطة وإن كانت مواطن الضعف هذه ستكون مختلفة إلى حد ما.

٦١- غير أنه لن يكون من الواقعي، نظرا لما هي عليه طبيعة الإنسان، اعتقاد أن بإمكان أي منظمة أن تنعم بمثل هذه الضوابط الداخلية الفعالة وبعوامل خطر على هذا القدر من الانخفاض بحيث لا تبقى هناك أي حاجة إلى قدرة

على إجراء تحقيقات. ولكن، ومن غير نسيان هذا التحذير، ستكون الطريقة التي تقيم بها المنظمة نفسها مفيدة عند اختيارها للترتيبات المؤسسية لتدبير وظيفة التحقيق.

٦٢- وعلى سبيل المثال ذكر أحد كبار المسؤولين الذين قابلناهم أنه يعتقد أن درجة تعرض منظمته لعوامل الخطر، مثل العوامل المذكورة أعلاه، لا تتعدى الحد الأدنى لأنها تشارك في برنامج ميداني واحد فقط مشترك بين الوكالات. وأكد أيضا أن آليات المراقبة الداخلية في منظمته فعالة لأنها تتسم بالخصائص المبينة أعلاه. لهذا فإنه متأكد من أن احتمالات ارتكاب فعل غير مشروع في منظمته محدودة جدا. وهذا الوضع فيما يخص المخاطر يجعله واثقاً من أن لمراجعي الحسابات الداخليين في مكتبه المهارات الكافية في مجال التحقيق لمعالجة القضايا القليلة التي تظهر كل عام في منظمته (الغش فيما يتعلق بالاستحقاقات عادة).

٦٣- وفي هذا الصدد، تتبع هذه المنظمة الممارسة المرعية في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تعهد بمهمة التحقيق إلى دوائر مراجعة الحسابات الداخلية كما سبق ذكره. وتحديد ما إذا كان ذلك يعكس كما ينبغي الوضع الحقيقي فيما يخص عوامل الخطر والضوابط الداخلية أمر ينبغي القيام به فيما يخص كل منظمة.

٦٤- وفي الظاهر، يوجد على الأقل بعض التداخل بين أدوار مراجعي الحسابات الداخليين والمحققين. ولهم، على وجه الخصوص، شاغل واحد هو الغش والفساد ويستخدمون نفس المعلومات تقريبا في معالجة هذا الشاغل. غير أن من الأهمية بمكان، عند النظر في الاستعانة بمراجعي الحسابات في أداء وظيفة التحقيق، الوعي بما يعتبره البعض فروقا هامة بين مراجعي الحسابات الداخليين والمحققين[٢٥]:

- يعنى مراجعو الحسابات بالضوابط والنظم؛ بينما يعنى المحققون بسلوك الأفراد معتبرين النية عاملا أساسيا.

- يمكن لمراجعي الحسابات الكشف عن الغش واتهام صاحب الفعل غير المشروع؛ في حين أن للمحققين المهارات والتدريب والتجربة والعقلية التي تسمح لهم بجمع الأدلة وإعداد قضية لرفعها إلى هيئة تحكيم أو محكمة.

- يتميز مراجعو الحسابات بمرونة محدودة لأن التزامات خطة مراجعة الحسابات محددة سلفا؛ بينما ينتظر من المحققين أن يكونوا أكثر تفاعلا مع التطورات، وإن كان من الممكن أن يكون عليهم أن يرتبوا حسب الأولوية العدد الكبير من القضايا اللازم النظر فيها.

- يسعى مراجعو الحسابات بصورة متزايدة إلى إعطاء صورة أكثر إيجابية عن مهمتهم بجعل عمليات مراجعة الحسابات تقوم على المشاركة وتقديم خدمات استشارية للزبائن، وهو مسعى

يمكن أن يفشل إذا نظر إليهم وكأنهم "رجال شرطة" محتملين؛ بينما يمكن للمحققين أن يحتفظوا بموقف أكثر استقلالا مع كل من الشهود والمشتبه فيهم.

- يركـــز مراجعو الحسابات على المسائل ذات الآثار المالية؛ بينما يهتم المحققون بأنواع عديدة من الأفعال غير المشروعة التي ليست لها آثار مالية وتخرج عن نطاق العمل العادي لمراجعي الحسابات (مثلا الإهمال الجسيم والمضايقة وإساءة استعمال السلطة).

٦٥- وعولجت مسألة إناطة وظيفة التحقيق بمراجعي الحسابات الداخليين في مؤتمر محققي منظومة الأمم المتحدة الســـالف الذكـــر. وأكد بعض المشاركين على ضرورة إناطة وظيفة التحقيق بمراجعي الحسابات الداخليين ولكن أُشـــير أيضا إلى أن هذا الجمع بين المسؤوليات يعكس فقط، في بعض الحالات، انعدام وسائل أخرى، بسبب قيود الميزانية الحالية، لمواجهةُ اهتمام المنظمات المتزايد حاليا ببناء قدرة على إجراء التحقيقات. وأكد مشاركون آخرون أن مـــراجعة الحســـابات والـــتحقيق وظيفـــتان مختلفتان تماما وأن الجمع بينهما يمكن أن يضر بمراجعة الحسابات الداخـــلية. وأضاف رئيس المؤتمر عند تلخيص المناقشة المتعلق بهذا البند ملاحظة مفادها أن من المعترف به أن من اللازم أن يكون لكل منظمة محققون مهنيون بغض النظر عن الترتيبات المؤسسية الخاصة.

٦٦- وفي سياق اختلافات الرأي الموجودة بشأن هذه المسألة، تدعو التوصية ٣ إلى تحديد الترتيبات المؤسسية في كـــل منظمة لتلبية هذه الحاجة المتفق عليها إلى محققين فنيين. واستنادا إلى دراسة للمخاطر في المنظمة ونظرا أيضا للتحذير الوارد في الفقرة ٦١، سيطلب إلى كل رئيس تنفيذي أن يصدر تقريرا موجها إلى الهيئة التشريعية المناسبة بشـــأن حاجـــة المـــنظمة إلى الحصول على محققين مدربين تدريبا فنياً ومحنكين ويقترح التدابير اللازمة لتلبية هذه الحاجة. وصحيح أن الحاجة إلى محققين فنيين وأفضل طرق تلبيتها ستختلف باختلاف المنظمات لكن هذه المسائل مسائل ينبغي أن تبحثها الدول الأعضاء في كل منظمة بوضوح وصراحة.

دال- تمويل التحقيقات في المنظمات الصغيرة

٦٧- إن إحدى المشاكل الكبرى التي تواجهها المنظمات الصغيرة - بين كل من الوكالات المتخصصة وصناديق الأمـــم المتحدة وبرامجها - هي مشكلة وضع ميزانية لما تحتاج إليه بين فينة وأخرى من محققين فنيين لمعالجة القضايا المعقـــدة التي لا يستطيع موظفو المؤسسة معالجتها. وكيف يمكن لها أن تبرر تكاليف وجود مجموعة كاملة ودائمة مـــن المحققين الفنيين في حين أن من المرجح أن تكون الحاجة إليهم عابرة جداً مقارنة بما يمكن توقعه في المنظمات الكبيرة من حاجة أكثر انتظاما إليهم؟

٦٨- وتستعين صناديق وبرامج الأمم المتحدة الصغرى بقسم التحقيقات التابع لمكتب خدمات الرقابة الداخلية لتلبية حاجتها إلى المحققين الفنيين. غير أن هناك مشاكل في هذه الترتيبات الحالية:

- التسديد غير الكامل. بما أن من المفروض ألا يمول من الميزانية العادية للأمم المتحدة سوى تحقيقات مكتب خدمات الرقابة الداخلية المتصلة بأنشطة الميزانية العادية فإن من اللازم أن ترد تكاليف الخدمات المقدمة إلى هذه الصناديق والبرامج من الأموال الخارجة عن الميزانية[٢٦]. غير أن هذه المبالغ المسددة لا تغطي في الواقع سوى تكاليف سفر محققي مكتب خدمات الرقابة الداخلية وبدل إقامتهم اليومي، ولا يرد أي جزء من التكاليف المباشرة المتصلة بالمرتبات والنفقات العامة[٢٧].

- كثرة الأولويات. بما أن تكاليف المرتبات والنفقات العامة لا ترد فإن من الممكن أن تؤدي قلة الموارد وازدياد عدد القضايا المعروضة على قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى عجزهما عن إعطاء الأولوية لطلب صندوق أو برنامج على خدمة يرى أنه بحاجة إليها. ويمكن أن يؤدي الإبطاء في الرد الناجم عن ذلك إلى فقدان الأدلة ويقوض الأثر الرادع لوظيفة التحقيق.

- قلة مسؤولية الرؤساء التنفيذيين. إن الخضوع لأولويات وحدة خارجية فيما يخص معالجة مسألة يمكن أن تكون ذات أهمية حاسمة بالنسبة لصندوق أو برنامج ينتقص المسؤولية الكاملة للرئيس التنفيذي لهذا الصندوق أو البرنامج[٢٨].

- الاستقلال المحدود. يجب أن تقيد الحاجة إلى التفاوض مسبقا مع مسؤولي الصندوق أو البرنامج بشأن أحكام التسديد فيما يخص كل قضية الاستقلال الطبيعي لقسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية عند تحديد القضايا اللازم التحقيق فيها والترتيبات اللازم اتخاذها لإجراء هذه التحقيقات (مثلا المواقع التي ستتم زيارتها والموظفون الذين سيستعان بهم).

٦٩- ويمكن أن تشمل بدائل تمويل المنظمات الصغيرة لمجموعة محققين فنيين، التي ليست جميعها بدائل متنافية، ما يلي:

- استمرار الصناديق والبرامج الصغيرة في الاستعانة بقسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية على الرغم من المشاكل المشار إليها في الفقرة ٦٨ أعلاه.

- استعانة الوكالات المتخصصة الصغيرة بقسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن طريق الترتيبات التعاقدية الخاصة، على الرغم من المشاكل السالفة الذكر أيضا.

- تجمـــع الوكـــالات والصناديق والبرامج الصغيرة، التي توحد لديها المجموعة الأساسية اللازمة من القضـــايا، لوضـــع ترتيب للتمويل المشترك المسبق بدلا من التسديد. وسيوفر هذا البديل، الذي يخفف حدة المشاكل السالفة الذكر، خيارات مثل:

  - إنشـــاء شعبة منفصلة تابعة لقسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية قد يكون مقرها في جنيف؛

  - إنشـــاء وحدة للتحقيقات مشتركة بين الوكالات ومستقلة عن قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية؛

  - التعاقد من الباطن مع القطاع الخاص للحصول على من يقدم خدمات التحقيق.

- وضع قائمة بخبراء التحقيق في مؤسسات المنظومة الذين يمكن الاستعانة بهم عند الضرورة.

- إنشـــاء مركـــز لتبادل المعلومات بشأن خدمات التحقيق الخارجية مع المنظمات التي لدينا معها تجربة جيدة.

٧٠- ومـــا أشـــير إليه أعلاه هو نوع البدائل المتوقعة من **التوصية ٤** التي تدعو الرؤساء التنفيذيين للمنظمات الصـــغيرة إلى عـــرض خيـــارات على الهيئات التشريعية المناسبة لضمان الحصول على المحققين المدربين تدريبا فنيا والمحنكين الذين تحتاج إليهم مؤسساتهم.

هاء - الحاجة إلى تدابير وقائية لخفض احتمالات التعرض للمخاطر

٧١- أشير في الفقرة ١١ إلى الفرق بين التحقيقات رد الفعلية والتحقيقات الاستباقية. ولا يمكن لأحد أن يجادل في الحاجة إلى تحقيقات استباقية تؤدي إلى وضع وتنفيذ تدابير وقائية في الوقت المناسب تساعد المنظمة على تفادي تكبد خسائر فادحة وتوقف عملياتها والتكاليف الباهظة في معظم الأحيان للتحقيق رد الفعلي. غير أن العاجل يحل في معظـــم الأحيـــان محـــل الهام على أرض الواقع وبذلك تعطى الأولوية عادة للتحقيقات رد الفعلية التي لا يمكن تجاهلها. وعلى سبيل المثال استطاع قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن يقوم بتحقيقين استباقيين اثـــنين فقط في الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩ لأنه ملزم بمتابعة جميع الادعاءات المتعلقة بأفعال غير مشروعة التي تبلغ إليه ولأن عدد هذه القضايا شهد ارتفاعا حاداً.

٧٢- وفي المنظمات الصغيرة يمكن أن يكون عدد التحقيقات رد الفعلية اللازم اجراؤها أقل كلفة مما يتيح المزيد مـــن الوقـــت للعمل الاستباقي. والحاجة إلى التحقيقات رد الفعلية في وحدة بعينها حاجة عرضية بطبيعتها. لهذا،

يمكن للمنظمات الصغيرة أن تلجأ إلى التحقيقات الاستباقية لملء الفترات التي يكون فيها مستوى النشاط منخفضا ويمكن أن يساعدها ذلك على تبرير إنشاء مجموعة محققين فنيين خاصة بالمؤسسة. ويشكل مكتب المفتش العام لبرنامج الأغذية العالمي مثالاً جيدا في هذا الصدد حيث يكرس هذا المكتب حوالي الثلثين من جهوده للتحقيقات رد الفعلية وثلثا واحدا للتحقيقات الاستباقية.

٧٣- والفرق بين التحقيق رد الفعلي والتحقيق الاستباقي ليس على الاطلاق عاما - أو حتى واضحا - في منظومة الأمم المتحدة. وتوجد تعاريف مختلفة وقد يكون الحد الفاصل بين التحقيق الاستباقي ومهام كل من وظيفة التفتيش ووظيفة مراجعة الحسابات غير واضح. وفي برنامج الأغذية العالمي مثلا، يعتبر النظر الاستباقي في الحالات لمنع الخطر تفتيشاً بينما يعتبر التفتيش في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين استعراضا واسع النطاق ومنتظماً للأداء لا يشمل وظائف تحديد المخاطر التي يشملها التحقيق الاستباقي. وفي عدة منظمات (اليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الطيران المدني الدولي) يتمثل الفرق الحقيقي في الفرق بين مراجعة الحسابات الاستباقية والتحقيق رد الفعلي وتستهدف نتائج العملية الأولى أحيانا العملية الثانية. غير أن تداخل - أو تعارض - التعاريف لا يمثل المسألة الأساسية؛ لأن ما يهم هو تنفيذ هذه العمليات لتقييم مواطن الضعف وتحديد المخاطر واقتراح إجراءات تصحيحية كيلا ترتكب الأفعال غير المشروعة أصلاً.

٧٤- ومما له صلة وثيقة بما سبق الحاجة إلى المتابعة عند انتهاء التحقيق رد الفعلي لتحديد "الدروس المستخلصة" فيما يتعلق بالتدابير التي ينبغي اتخاذها لتجنب وقوع أحداث مماثلة في المستقبل. ويجب أن يؤدي كل تحقيق إلى تحديد الدروس المستخلصة فيما يخص التدابير الوقائية للمستقبل وكذلك التغييرات أو التحسينات التي يمكن إدخالها على تقنيات التحقيق ومنهجياته[٢٩].

٧٥- وتدعو **التوصية ٥** إلى العمل على أن تتضمن برامج عمل وحدات التحقيق وضع تدابير وقائية تستند إلى التحقيقات الاستباقية والدروس المستخلصة من التحقيقات المنجزة.

واو - التعاون بين الوكالات

٧٦- إن التحقيق، كما ذكر سابقا، وظيفة جديدة نسبياً من وظائف الرقابة الداخلية في منظومة الأمم المتحدة وتختلف الترتيبات المتعلقة بهذه الوظيفة اختلافاً كبيراً من منظمة إلى أخرى. ويشكل التعاون بين الوكالات إحدى الطرق المفيدة لزيادة تطويرها. ويجري تيسير ذلك بالفعل عن طريق المؤتمر السنوي لمحققي منظمات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف التي عقده أول مرة مكتب خدمات الرقابة الداخلية في عام ١٩٩٩. ويدل

ازديـــاد عـــدد الحاضرين في المؤتمر الثاني على ازدياد الاهتمام بالموضوع وعلى نجاح هذا المؤتمر. ومما يكتسي أهمية أيضاً الاتصالات المنتظمة بين الموظفين الفنيين المعنيين بوظيفة التحقيق.

٧٧- وفيما يلي بعض الأمثلة على المجالات التي يمكن أن تتعاون فيها الوكالات:

- تحديد معايير وإجراءات مشتركة للتحقيقات طبقاً لما دعت إليه التوصية ١.

- اســـتخدام الإنـــترنت لزيادة تبادل المعلومات، في حدود ما تفرضه متطلبات السرية، مثلا وضع قـــاعدة بيانـــات تتضمن سجل الموظفين المطرودين من المنظمة بسبب سوء السلوك كي تكون المـــنظمات الأخرى على علم عند استجواب المرشحين للوظائف؛ وسجل للجهات التي مارست الغـــش في مجـــال الشـــراء من أفراد وشركات[٣٠]؛ ومواصفات تقنيات التحقيق الجديدة؛ وحيز إلكتروني لتبادل الحديث بشأن الممارسات الإحتيالية المكتشفة في مختلف المنظمات والطريقة التي عولجت بها.

- تـــبادل بعض الخبرات مثل قوائم الخبرات السالفة الذكر التي يمكن الاعتماد عليها عند الحاجة إلى مشورة أو مساعدة.

- تبادل المنهجيات.

- وضـــع تمارين تدريبية مشتركة، كما وقع في المركز الاتحادي للتدريب على إنفاذ القوانين، تؤدي إلى زيادة الربط الشبكي وتتجاوز فوائدها ما يتم تعلمه في المدرسة.

- تـــبادل الموظفين (عن طريق الإعارة مثلا) مما سيساعد على وضع نهج على نطاق المنظومة لإجراء الـــتحقيقات ويتيح للمحققين فرصاً لاكتساب تجارب أكبر ويساعد على إنشاء مسارات وظيفية جذابة للمحققين الفنيين في منظومة الأمم المتحدة.

- الـــتحقيقات المشتركة، خاصة فيما يتعلق بالأنشطة الميدانية المشتركة بين الوكالات مثل برنامج النفط مقابل الغذاء في العراق[٣١].

٧٨- و كما سبق ذكره قد عقد بالفعل، مؤتمران لمحققي الأمم المتحدة وكشفت البحوث التي أجريت من أجل إعداد هذا التقرير عن وجود وعي قوي لدى موظفي الرقابة الداخلية الذين يشاركون في أنشطة التحقيق بالفوائد الـــتي يمكن جنيُها من التعاون بين الوكالات. والهدف من التوصية ٦ هو زيادة تشجيع ودعم استخدام مؤتمرات المحققين السنوية لهذا الغرض.

المرفق الأول - وصف موجز لقدرات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في مجال التحقيق[٣٢]

الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها التنفيذية

الأمم المتحدة يكلف قرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ باء (١٩٩٤) مكتب خدمات الرقابة الداخلية بإجراء التحقيقات. ويتولى المسؤولية عن تنفيذ هذه المهمة قسم التحقيقات التابع لهذا المكتب الذي يتمتع باستقلال عملي[٣٣] ويشرف عليه الأمين العام. ويجري قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية "تحقيقات أولية" في الانتهاكات المزعومة لنظم وقواعد الأمم المتحدة وغيرها من المنشورات الإدارية ذات الصلة، بما في ذلك سوء السلوك وسوء الإدارة وتبذير الموارد وإساءة استعمال السلطة. ويجري أيضا تحقيقات إستباقية لتقييم احتمالات وقوع غش أو انتهاكات أخرى في المجالات البرنامجية عن طريق تحليل نظم الرقابة في العمليات المحفوفة بالمخاطر وكذلك المكاتب الواقعة خارج المقر. وتقدم تقارير عن التحقيقات مشفوعة بالتوصيات المناسبة، للاسترشاد بها عند اختيار الإجراءات القضائية أو التأديبية اللازم اتخاذها، إلى مديري البرامج المعنية الذين تتاح لهم فرصة النظر فيها وتقييمها والرد عليها. وبعد ذلك يقدم وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية تقريراً إلى الأمين العام ليتخذ قرارات بشأن التوصيات التي لا يوافق عليها مديرو البرامج. ويقدم قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية المساعدة والخبرة الفنية لصناديق وبرامج الأمم المتحدة التنفيذية في مجال التحقيق. ويرأس قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية مدير (مد-١) تابع لوكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية التابع بدوره للأمين العام مباشرة. ويقدم المكتب إلى الأمين العام تقارير تتضمن معلومات قيمة عن الاستخدام والإدارة الفعالين للموارد وحماية الأصول، يحيلها هذا الأخير إلى الجمعية العامة مشفوعة بتعليقاته. كذلك يقدم المكتب إلى الأمين العام تقريراً تحليلياً موجزاً سنوياً عن أنشطته خلال العام الجاري مشفوعا بتعليقاته ليحيله إلى الجمعية العامة. ويتألف قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١ من وظيفة برتبة مد-١ ووظيفتين برتبة ف-٥ وخمس وظائف برتبة ف-٤ وأربع وظائف برتبة ف-٣ (الميزانية العادية) ووظيفة واحدة برتبة ف-٤ (خارجة عن الميزانية) وأربع وظائف من فئة الخدمات العامة. وجميع موظفيه الفنيين تقريباً حائزون لشهادة في القانون واكتسبوا خبرة في التحقيق قبل الالتحاق بالأمم المتحدة. ويبرم القسم عند الحاجة عقوداً مع خبراء فنيين خارجيين متخصصين ولديه مذكرة تفاهم مع المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (أنتربول). وقسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة العامة موجود في المقر إلا أن له أيضا مكتباً صغيراً في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي.

منظمة الأمم المتحدة للطفولة يضطلع مكتب مراجعة الحسابات الداخلية بالمسؤولية عن وظيفة التحقيق أي أنه لا توجد وحدة منفصلة معنية بالتحقيقات. وولاية هذا المكتب فيما يتعلق بوظيفة التحقيق مبينة في وثيقة صدرت عن

المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ١٩٩٧ تجيز له أيضاً تفويض سلطته إلى الممثلين القطريين عن طريق المدير الاقليمي لإجراء تحقيقات[٣٤]. ويوفّر المكتب موارد داخلية محدودة للتحقيقات ويبرم عند الحاجة عقوداً مع خبراء فنيين متخصصين خارجيين وستعمل عند الاقتضاء خدمات قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية للحصول مثلاً على معلومات. وتجرى الاتصالات مع سلطات التحقيق الوطنية حسب الحاجة والقضية. ويدخل في نطاق تحقيقات اليونيسيف الغش المفترض والسرقة وتبذير الموارد وسوء الإدارة وإساءة استعمال السلطة وانتهاكات النظام الأساسي ومخالفات السلوك الأخلاقي والمضايقة. وتجري اليونيسيف أيضا مراجعة استباقية أو وقائية للحسابات. ويرأس مكتب مراجعة الحسابات الداخلية مدير (مد-٢) تابع مباشرة للمدير التنفيذي. ويعد تقرير سرّي عن جميع تحقيقات اليونيسيف ويقدم إلى المدير التنفيذي. ويقدم التقرير أيضاً إلى نائب مدير شعبة الموارد البشرية الذي يتولى المسؤولية عن القضايا التأديبية، وعند الاقتضاء، إلى المستشار الأقدم للمدير التنفيذي الذي يسدي المشورة بشأن القضايا القانونية (بالتشاور مع مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية عند الضرورة). وبالإضافة إلى ذلك، يقدم تقرير عن جميع التحقيقات ذات الآثار المالية ونتائجها إلى المراقب المالي لليونيسيف الذي يحتفظ بسجل مراقبة يتضمن جميع القضايا ويتقاسمه مع مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة. ويُعِّد مدير المكتب أيضا تقريراً موجزاً سنوياً يقدمه إلى المجلس التنفيذي. وبالإضافة إلى المدير يوجد مراجع حسابات داخلي أقدم (ف-٥) ومراجع حسابات داخلي (ف-٤) تشمل مواصفات وظيفتهما عنصراً يتصل بالتحقيق. ومن بين موظفي المكتب محقق قانوني في الغش ذو خبرة سابقة في التحقيقات وموظفان تلقيا تدريباً في المركز الاتحادي للتدريب على إنفاذ القوانين.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يتولى مهمة إجراء التحقيقات مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء بالتعاون مع مديري البرامج وإدارة الموارد البشرية[٣٥]. ووظائف التحقيق التي يضطلع بها المكتب موزعة على الأقسام المكونة له والمراكز الإقليمية الثلاثة لمراجعة الحسابات في آسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا. ويتعاون المكتب في التحقيقات مع وحدات أخرى مثل مكتب الإدارة ومكتب الموارد البشرية والمكاتب القطرية. كذلك يتعاون مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية والمؤسسات الأخرى في المنظومة ويستعين بخدمات هذه الجهات وبالخبرة الفنية الخارجية. ويدخل في نطاق تحقيقاته السرقة وسوء السلوك وإساءة استعمال السلطة واختلاس الأموال وسوء الإدارة والمخالفات في مجالات الشراء والتوظيف والغش وانتهاكات النظام الأساسي وإهمال العمل والانتهاكات الأمنية واساءة تمثيل المنظمة. ويحقق في حالات المضايقة الجنسية المزعومة، وفقاً للأصول القانونية وسرياً، فريق مظالم معني بالمضايقة الجنسية ومؤلف من ثلاثة أشخاص مختارين من فريق مكون من عشرة موظفين يشترك في اقتراحهم مكتب الموارد البشرية ومجلس الموظفين. وتتم التحقيقات الاستباقية في شكل مراجعة خاصة للحسابات الإدارية أو استعراض إداري. ويرأس المكتب مدير (مد-٢) تابع لمكتب مدير البرنامج. ويلخص التقرير السنوي عن مراجعة الحسابات الداخلية وأنشطة الرقابة المقدم إلى المجلس التنفيذي أنشطة التحقيق التي يضطلع بها مكتب

مـــراجعة الحسابات واستعراض الأداء. ولا يوجد في المكتب وظائف مخصصة للتحقيق لكن جميع وظائف مراجعة الحســـابات تشمل عنصرا يتصل بالتحقيق ويمكن لأي واحد من موظفي مراجعة الحسابات إجراء تحقيقات، بما في ذلك المدير. والمدير وأحد الرؤساء محققان قانونيان في الغش لهما خبرة واسعة في التحقيقات بينما يتوقع أن يشارك مراجعو الحسابات في برنامج التدريب الذي ينظمه المركز الاتحادي للتدريب على إنفاذ القوانين.

صندوق الأمم المتحدة للسكان. يعتمد صندوق الأمم المتحدة للسكان على مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء الـــتابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أي تحقيق خاص، ويدفع أجراً مقابل الخدمة يدرج في المبالغ المسددة للمكـــتب عـــن جميع الخدمات. ويقدم المكتب إلى المجلس التنفيذي تقريرا سنويا يشمل مراجعة حسابات صندوق الأمـــم المتحدة للسكان وأنشطة التحقيق والتفتيش. (للحصول على مزيد من التفاصيل انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أعلاه.)

مكـــتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. يقدم مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع خدمات الرقابة الداخلية بما في ذلك التحقيق. ويتفاوض مكـــتب مـــراجعة الحســـابات واستعراض الأداء ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع بشأن خطة عمل سنوية وميـــزانية لـــلخدمات المزمع تقديمها. ويجري مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع تحقيقات أولية في الادعاءات المتعلقة بأفعال غير مشروعة قبل إحالة القضايا إلى مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء. غير أن الادعاءات المتعلقة بالمضايقة تعالج داخليا من جانب مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. ويقدم مكتب مراجعة الحسابات واســـتعراض الأداء/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقريرا سنويا إلى المجلس التنفيذي يغطي مراجعة حسابات مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وأنشطة التحقيق والتفتيش. (للحصول على مزيد من التفاصيل، انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أعلاه.)

بـــرنامج الأغذيـــة العـــالمي. يضـــطلع بالـــتحقيقات مكتب المفتش العام الذي أنشأه المدير التنفيذي في كانون الأول/ديســـمبر ١٩٩٤ لـــلحد قدر الإمكان من الغش وسوء الإدارة ومخالفة الواجب الرسمي عند تنفيذ عمليات البرنامج في جميع أنحاء العالم[٣٦]. ويقوم مكتب المفتش العام بعمليات تفتيش وتحقيقات مخصصة الغرض وروتينية في المقـــر والمكـــاتب القطرية حيث يوجد احتمال أن تنتهك الأنشطة القوانين أو النظام الأساسي أو تؤدي إلى سوء الإدارة أو الغـــش أو تـــبذير الأمـــوال أو إساءة استعمال السلطة. ويتقاسم المكتب ودائرة الموارد البشرية بعض المســـؤوليات فـــيما يخص التحقيق في الادعاءات المتعلقة بالمضايقة. وتوجه جميع التقارير التي يصدرها المكتب عن الـــتحقيقات وعمـــليات التفتيش إلى المدير التنفيذي. كذلك يقدم المكتب إلى المجلس التنفيذي للبرنامج مرة كل ســـنتين تقريرا موجزا عن أنشطته. ويضم المكتب مفتشا عاما (مد-١) وموظف تفتيش (ف-٤) وموظفاً من فئة

الخدمات العامة ويكمل هذا الملاك بخبراء استشاريين. وتشترط مواصفات الوظائف الفنية خبرة في التحقيقات ويتوفر هذا الشرط في شاغلي هذه الوظائف حاليا أما المفتش العام فهو محقق قانوني في الغش.

برنامج الأمم المتحدة للبيئة. تضطلع وحدة قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية في نيروبي بالتحقيقات لفائدة برنامج الأمم المتحدة للبيئة على أساس عالمي. ولم تسفر المشاورات المتعلقة بتسديد برنامج الأمم المتحدة للبيئة ثمن خدمات التحقيق هذه لمكتب خدمات الرقابة الداخلية عن أية نتائج. ويمكن لنائب المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة أن يجري بعض التحقيقات الأولية قبل إحالة القضايا إلى قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية. ويوجد في برنامج الأمم المتحدة للبيئة أيضا أمين مظالم (وظيفة أنشئت في عام ١٩٩٣) يمكن له أن يعالج القضايا في البداية ثم تحال إلى قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية ليحقق فيها. وتحال تقارير التحقيق الصادر عن وحدة نيروبي، عن طريق رئيس قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية، إلى وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية الذي يوجهها بدوره إلى المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. ويشار، حسب الاقتضاء، إلى برنامج الأمم المتحدة للبيئة في التقرير الموجز الذي يقدمه مكتب خدمات الرقابة الداخلية سنوياً إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة. (انظر أيضا الأمم المتحدة/مكتب خدمات الرقابة الداخلية أعلاه.)

مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل). يضطلع بالتحقيقات لفائدة الموئل قسم التحقيقات التابع لمكتب خدمات الرقابة الداخلية عن طريق وحدته في نيروبي عادة، على أن من الممكن أحيانا إحالة القضايا إلى قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية في نيويورك مباشرة. وإذا ادُعي/اشتبه بأن فعلاً غير مشروع قد ارتكب، يُطلب إلى أحد موظفي إدارة البرامج عادة أن يجري تحقيقا أوليا فإذا وجد لذلك أساسا التمس الموئل عندئذ دعم قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وكما هو الشأن في برنامج الأمم المتحدة للبيئة تُقدم تقارير التحقيق، عن طريق رئيس قسم التحقيقات/مكتب خدمات الرقابة الداخلية، إلى وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية الذي يرسله بدوره إلى المدير التنفيذي للموئل الذي يقدم تقريرا إلى الهيئة التشريعية. وتدرج، عند الاقتضاء، إشارة إلى الموئل في التقرير الموجز الذي يقدمه مكتب خدمات الرقابة الداخلية سنويا إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة. (انظر الأمم المتحدة/مكتب خدمات الرقابة الداخلية أعلاه.)

وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا). عهد بمهمة إجراء التحقيقات إلى مكتب مراجعة الحسابات في عام ١٩٩٥[٣٧]. وتم في إطار عملية إعادة تنظيم الوكالة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠ الاستعاضة عن مكتب مراجعة الحسابات بإدارة مراجعة الحسابات والتفتيش، ويجري حاليا تنقيح توجيهات المنظمة ذات الصلة. وتشمل إعادة هيكلة المنظمة الإدراج الرسمي لوظيفة تفتيش تغطي أنشطة التحقيق في إدارة مراجعة الحسابات والتفتيش. (اعتمدت الوكالة مصطلح "التفتيش" بدلا من "التحقيق" للإشارة

إلى الأنشطة التي لا تتعلق بمراجعة الحسابات.) ويتولى مدير إدارة مراجعة الحسابات، والتفتيش (مد-١) المسؤولية عن التحقيقات. وعين المفوض العام أمين لجنة مراجعة الحسابات، الذي يشغل حاليا منصب مدير إدارة مراجعة الحسابات والتفتيش، ليكون الجهة المركزية التي تتلقى جميع الادعاءات والشكاوى ضد موظفي الوكالة فيما يخص جملة أمور منها اختلاس أموال الوكالة والغش وإساءة استعمال السلطة. ويمكن أن تشمل الإجراءات المناسبة فيما يخص الادعاءات والشكاوى ما يلي: إجراء تحقيق أولي؛ والقيام بمراجعة للحسابات الداخلية؛ وعقد اجتماع لمجلس تحقيق وطلب المساعدة من مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وسيكون أمين لجنة مراجعة الحسابات مسؤولا عن تنسيق جميع الأنشطة التي قد يضطلع بها فيما يخص التحقيق في الادعاءات والشكاوى، بما في ذلك إعداد تقرير سنوي يرفع إلى لجنة مراجعة الحسابات والمفوض العام. ويجوز لرئيس لجنة مراجعة الحسابات أن يقدم إلى لجنة الإدارة خلاصة للتقرير السنوي أو تقريرا خاصا. وتدرج، حسب الاقتضاء، إشارة إلى الأونروا في التقرير الموجز الذي يقدمه مكتب خدمات الرقابة الداخلية سنويا إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة.

برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات. يضطلع بالتحقيقات لفائدة هذا البرنامج للمخدرات قسم التحقيقات التابع لمكتب خدمات الرقابة الداخلية. وتدرج، حسب الاقتضاء، إشارة إلى هذا البرنامج في التقرير الموجز الذي يقدمه المكتب سنويا إلى الجمعية للأمم المتحدة. (انظر أيضا الأمم المتحدة/مكتب خدمات الرقابة الداخلية أعلاه.)

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. عُين مدير دائرة التفتيش والتقييم سابقا منسقا رئيسيا للتحقيقات في المفوضية في عام ١٩٩٧. وفي عام ١٩٩٩ أصبح اسم دائرة التفتيش والتقييم "مكتب المفتش العام" ويقوم المفتش العام (مد-٢) حاليا بدور المنسق ويتولى المسؤولية عن التنسيق العام للتحقيقات[٣٨]. ويجري التحقيقات، بحسب طبيعتها، مختلف رؤساء المكاتب وشعب الدعم الإداري أو مكتب المفتش العام أو قسم مراجعة الحسابات في المفوضية التابع لمكتب المراقبة الداخلية أو قسم التحقيقات التابع لهذا المكتب. وفي عام ١٩٩٩ أنشئ في مكتب المفتش العام وظيفة منسق (التحقيقات) بدرجة م-٥ مخصصة للتحقيقات ومدعمة بوظيفة من فئة الخدمات العامة. وتشترط مواصفات وظيفة المنسق (التحقيقات) تجربة فنية واسعة في التحقيق. ويشمل نطاق التحقيقات الغش الممكن وإساءة استخدام الموارد والتبذير/وإساءة استعمال مرافق المفوضية وإساءة استعمال السلطة أو امتيازات الأمم المتحدة والمضايقة الجنسية وغير ذلك من أشكال السلوك السيئ أو غير اللائق التي تشكل انتهاكا للأنظمة أو القواعد أو غيرها من التعليمات الإدارية والرسائل التعميمية ذات الصلة. ويتلقى المفتش العام ويستعرض التقارير المتعلقة بالأفعال غير المشروعة ويحدد ما إذا كان هناك مبرر للتحقيق فيبدأ واحدا في مكتبه أو يحيل القضية إلى مكتب آخر للتحقيق فيها. ويرصد المفتش العام النتائج ويضمن المتابعة الفعالة للتحقيقات. وتنقل نتائج التحقيقات إلى المفوض السامي على أساس مخصص حسب الاقتضاء، ويقدم تقرير موجز سنوي إلى الهيئة التشريعية. وتدرج،

حسب الاقتضاء، إشارة إلى المفوضية في التقرير الموجز الذي يقدمه مكتب خدمات الرقابة الداخلية سنويا إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة.

الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية

منظمة العمل الدولية. يتولى أمين الخزانة والمراقب المالي المسؤولية عن إجراء التحقيقات بالاعتماد على موارد إدارة الخدمات المالية والدوائر الإدارية الإقليمية ووحدة مراجعة الحسابات الداخلية[٣٩]. وفي عام ١٩٩٨ أنشئت لجنة معنية بالمساءلة تقدم تقاريرها إلى المدير العام عن طريق أمين الخزانة والمراقب المالي وتتمثل مهامها في جملة أمور منها النظر في القضايا التي يحيلها إليها أمين الخزانة والمراقب المالي والتثبت من الوقائع وتحديد المسؤولية وتقديم توصيات بشأن رد المبالغ المختلسة وإحالة القضايا إلى إدارة شؤون الموظفين لتنظر في التدابير التأديبية اللازمة وإعطاء من قد يكون مسؤولا من الموظفين فرصة لتقديم إيضاحات. ويرأس اللجنة مدير إدارة الخدمات المالية وتتألف من ممثل لإدارة الخدمات المالية وممثل لمكتب المستشار القانوني وممثل لإدارة شؤون الموظفين ويحضر اجتماعاتها رئيس مراجعي الحسابات الداخليين أو ممثله بصفة استشارية. ويمكن لإدارة تنمية الموارد البشرية أن تبدأ تحقيقات في حالة افتراض وقوع تجاوز فيما يخص المطالبات بالاستحقاقات. وتجرى التحقيقات ردا على ادعاءات أو شكوك تتعلق بالغش أو افتراض الغش أو محاولة الغش أو سوء الإدارة أو الإهمال وتبذير الموارد أو إساءة استعمال السلطة أو انتهاكات القواعد أو الأنظمة. ولا يوجد في منظمة العمل الدولية موظفون فنيون مكلفون بمهمة التحقيق فقط ولكنها استعانت من حين لآخر بخبراء فنيين خارجيين لدعم وظيفة التحقيق. وتنقل جميع حالات الغش إلى المدير العام عن طريق أمين الخزانة والمراقب المالي وتعرض تفاصيل هذه القضايا على مراجع الحسابات الخارجي الذي يلخصها في تقريره إلى مجلس الإدارة. ويعد رئيس مراجعي الحسابات الداخليين أيضا تقريرا لمجلس الإدارة يتضمن أهم نتائج مهام مراجعة الحسابات الداخلية والتحقيق المضطلع بها كل عام، مشفوعا بتعليقات المدير العام عليها. ويجوز لرئيس مراجعي الحسابات الداخليين أن يقدم إلى مجلس الإدارة بنفس الطريقة تقارير إضافية عن النتائج الهامة لمراجعة الحسابات والتحقيق إذا رأى أن ذلك ضروري.

منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو). يتولى مهمة التحقيق مكتب المفتش العام الذي "لا يشمل عمله دور التفتيش والرقابة الإدارية في إطار مفهوم مراجعة الحسابات الشاملة فحسب بل كذلك التحقيقات الخاصة وغيرها من المهام المحددة الأخرى للإدارة العليا عند الاقتضاء"[٤٠]. ويرأس هذا المكتب مفتش عام (مد-٢) تابع مباشرة للأمين العام. وعموما، تعنى وحدة المهام الإدارية الخاصة التابعة لمكتب المفتش العام بالتحقيقات في المقر بينما تقوم وحدة الأنشطة اللامركزية التابعة لهذا المكتب بالتحقيقات في المكاتب الموجودة خارج المقر. غير أنه ينتظر من جميع مراجعي الحسابات الداخليين بالفاو أو يجروا تحقيقات في الغش والتبذير ومخالفة الواجب الرسمي وسوء السلوك وغير ذلك من الأنشطة غير القانونية، وتعتبر جميع الوظائف في هذا المكتب وظائف تنطوي على

جـــانب متصـــل بالتحقيق. ويقوم بالتحقيقات المتعلقة بقضايا حساسة جدا موظف أقدم عادة بما في ذلك المفتش العـــام. ويمكن لمكتب المفتش العام، عند الاقتضاء، أن ينسّق التحقيقات مع دائرة الأمن والمكتب القانوني. وتوجّه تقارير مكتب المفتش العام إلى الإدارة لتتخذ إجراءات وترسل نسخة إلى المدير العام ومراجع الحسابات الخارجي. وبناء على ما يستنسبه المفتش العام يمكن أن يعرض أي من التقارير على لجنة المالية مشفوعاً بتعليقات المدير العام عـــليه ويـــتاح للدول الأعضاء الأخرى المعنية. غير أن أنشطة وحدة المهام الإدارية الخاصـــة، لا سيما التحقيقات الخاصـــة، لا تســـفر دائماً عن تقارير رسمية لمراجعة الحسابات وإنما تنتهي في معظم الأحيان بجلسات إعلامية غير رسميـــة أو بوضـــع مذكرة سرية. ويقدم المفتش العام أيضاً تقريراً موجزاً في السنة إلى المدير العام ونسخة منه إلى مراجع الحسابات الخارجي ويقدم هذا التقرير أيضا إلى اللجنة المالية ويتاح للدول الأعضاء الأخرى المعنية.

مـــنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) تقوم المنظمة حاليا بعملية إصلاح ويقوم المدير العام حاليا بإنشاء دائرة موحدة للرقابة الداخلية تحل محل مكتب المفتش العام، ستشمل ولاية لوظيفة التحقيق فضلا عن مراجعة الحسابات والتفتيش والتقييم[٤١]. وسيكون مدير دائرة الرقابة الداخلية (مد-٢) تابعاً مباشرة للمدير العام. وســـتقدم تقاريـــر الـــتحقيق إلى المدير العام الذي سيقدم تقريراً سنوياً عن عمل دائرة الرقابة الداخلية إلى المجلس التنفيذي والمندوبين الدائمين.

مـــنظمة الطـــيران المدني الدولي يتولى مهمة التحقيق مكتب تقييم البرامج ومراجعة الحسابات واستعراض الإدارة المســـؤول عن وظائف الرقابة الداخلية. ومن بين الأهداف العامة لوظائف مراجعة الحسابات الداخلية التحقيق في مواطـــن الضعف أو المخالفات المشتبه فيها أو المزعومة. ويضطلع المكتب أيضا بتحقيقات خاصة "إذا رأى الأمين العام أن ذلك ضروريٌ"[٤٢]. ورئيس مكتب تقييم البرامج ومراجعة الحسابات واستعراض الإدارة (مد-١)، المعين لمـــدة خمس سنوات، تابع مباشرة للأمين العام ويقدم إليه سنوياً تقريراً عن أنشطة المكتب لينقله إلى مجلس منظمة الطيران المدني الدولي.

منظمة الصحة العالمية يضطلع بمهمة التحقيق مكتب مراجعة الحسابات الداخلية والرقابة[٤٣]. ويرأس هذا المكتب مديـــر (مد-١) تابع مباشرة للأمين العام يتولى المسؤولية عن التحقيق في ما يزعم من حالات سوء السلوك والغش والتـــبذير وإساءة استعمال السلطة وغير ذلك من الأنشطة غير القانونية التي يكتشفها المكتب أو يُبلّغ عنها ويقدم توصـــيات بشـــأن ذلك. ووظيفة التحقيق مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بوظيفة مراجعة الحسابات حيث تشمل مواصفات الوظيفة الفنية لمراجعة الحسابات لأغراض الرقابة مهام التحقيق وتقتضي تجربة في هذا المجال واستخدمت المنظمة في الإعلانـــات عـــن الوظائـــف الشاغرة الاسم الوظيفي "محقق/مراجع حسابات". وتوجّه تقاريـــر مكتب مراجعة الحســـابات الداخلية والرقابة، بما في ذلك تقارير التحقيق، إلى الإدارة لتتخذ إجراءات كما توجّه نسخة منها إلى المديـــر العام ومراجع الحسابات الخارجي. وبناء على طلب رئيس مكتب مراجعة الحسابات الداخلية والرقابة يقدم

المديـــر العـــام نسخة من كل تقرير من تقارير المكتب إلى المجلس التنفيذي مشفوعاً بتعليقاته عليه. ويقدم رئيس المكتب أيضا تقريراً موجزاً كل عام على الأقل إلى المدير العام ونسخة إلى مراجع الحسابات الخارجي ويقدم المدير العام هذا التقرير مع أية تعليقات عليه إلى جمعية الصحة العالمية. ويمكن معالجة الادعاءات المتعلقة بالمضايقة الجنسية من خلال عملية تشمل تحقيقاً أولياً وتقصياً للحقائق من جانب فريق مظالم.

الاتحـــاد البريدي العالمي يضطلع بوظيفة التحقيق، عند الحاجة، دائرة مراجعة الحسابات الداخلية التي تضم مراجعاً للحســـابات داخلي (ف-٥) لا يعمل كل الوقت (٦٠ في المائة) تابع للمدير العام[٤٤]. ويشمل نطاق التحقيقات، كمـــا ورد في مشروع دليل مراجعة الحسابات الداخلية، الغش وسوء السلوك (المالي أو الشخصي أو غيره) وسوء الإدارة وتـــبذير المـــوارد وإساءة استعمال السلطة. ويجري مراجع الحسابات الداخلـــي تحقيقاً أولياً ويقدم نتائج الـــتحقيق وتوصـــياته إلى المدير العام الذي يقرر ما إذا كان هناك مبرر لاتخاذ مزيد من الإجراءات. ويبلّغ مراجع الحســـابات الخـــارجي بجميـــع حالات الغش والتبذير وسوء الإدارة بعد استيفاء شروط العملية القضائية. وترسل تقاريـــر مـــراجعة الحسابات الداخلية إلى المدير العام ونسخة منها إلى مراجعي الحسابات الخارجيين. وسيقدم في المســـتقبل تقرير خاص إلى مجلس الإدارة. وتعد دائرة مراجعة الحسابات الداخلية تقريراً سنوياً عن أنشطتها ترفعه إلى المجلس مشفوعاً بتعليقات المدير العام المناسبة وتحت إشرافه.

الاتحـــاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية بدأت ممارسة الرقابة الداخلية في الاتحاد منذ فترة قصيرة نسبياً عـــندما أنشـــئت وظيفة مراجع الحسابات الداخلي (ف-٤) في عام ١٩٩٧. وفي عام ١٩٩٩ اعتمد الاتحاد ميثاقاً لمـــراجعة الحسابات الداخلية من أجل تعزيز ولاية مراجع الحسابات الداخلي وطريقة عمله ووظائفه بحيث تشمل مراجعة الحسابات والتفتيش والتحقيق. وينص الميثاق على أن يتولّى مراجع الحسابات الداخلي، بناء على تعليمات كـــتابية من الأمين العام، المسؤولية عن التحقيق في جميع ادعاءات أو افتراضات الغش أو سوء الإدارة. وعند إتمام الـــتحقيق يقـــدم مراجع الحسابات الداخلي تقريراً كتابياً سرياً يوجهه إلى الأمين العام الذي يتخذ عندها التدابير المناسبة. ولا يوجد أي إجراء رسمي فيما يخص إبلاغ الهيئات التشريعية عن التحقيقات.

المـــنظمة العالمية للأرصاد الجوية يتولى المسؤولية عن إجراء التحقيقات دائرة مراجعة الحسابات الداخلية والتحقيق الـــتي أنشئت في عام ١٩٩٧[٤٥]. ويرأس هذه الدائرة رئيس (ف-٥) تابع مباشرة للأمين العام يستعين بوظيفة من فـــئة الخدمـــات العامة. وتغطي وظيفة التحقيق ادعاءات أو افتراضات الغش والتبذير وسوء الإدارة (تعتبر السرقة غشاً؛ وتعتبر إساءة استعمال السلطة ومخالفة النظام الأساسي غشاً أو سوء إدارة). وبعد الانتهاء من التحقيق تقدم الدائـــرة تقريـــراً سرياً إلى الأمين العام مشفوعاً بالإجراءات الإضافية التي توصي باتخاذها والتي قد تؤدي إلى بدء عمـــلية تأديـــبية. ويقدم تقرير سنوي يتضمن معلومات عامة عن حالات الغش والتبذير وسوء الإدارة إلى مراجع الحســـابات الخـــارجي الذي يقدم بدوره تقريراً إلى المجلس التنفيذي. وتقدم الدائرة سنوياً إلى الأمين العام تقريراً

موجـــزاً عـــن أنشـــطتها ونســـخة منه إلى مراجع الحسابات الخارجي. ويقدم الأمين العام هذا التقرير إلى المجلس التنفيذي مشفوعاً بتعليقاته عليه.

المنظمة البحرية الدولية أنشيء قسم الرقابـــة الداخليـــة في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩ بعد دمج وحدة التقييم ووحدة مراجعة الحسابات الداخلية. ورئيس القسم (ف-٥) تابع مباشرة للأمين العام. ولا يوجد في المنظمة وحدة منفصـــلة معـــنية بالتحقيقات؛ وإذا حدث حادث ينبغي التحقيق فيه، فإن مدير الشعبة الإدارية يقوم عادة بإبلاغ الأمـــين العـــام. وبحسب طبيعة الادعاء، يطلب الأمين العام من قسم الرقابة الداخلية أن يحقق فيه أو ينشئ مجلس تحقيـــق مخصـــص الغرض يحدد أعضاؤه واختصاصاته بموافقة الأمين العام. وتنقل نتائج التحقيق مباشرة إلى الأمين العـــام الـــذي يحدد إجراءات المتابعة اللازم اتخاذها بعد التشاور مع مدير الشعبة الإدارية ومع مدير شعبة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية إذا اقتضى الأمر ذلك.

المـــنظمة العالميـــة للملكية الفكرية تحقق شعبة مراجعة الحسابات الداخلية والرقابة في القضايا المتعلقة بالمخالفات وانتهاكات الأنظمة والقواعد والإجراءات وتقدم تقارير عنها. ويمكن أيضا إجراء التحقيقات بالاستعانة بالموظف الأقـــدم الـــذي يوافق عليه المدير العام والذي يعتبر أنسب موظف للاضطلاع بهذا التحقيق. ويجرى هذا التحقيق عـــندما يكون هناك اشتباه في ارتكاب فعل غير مشروع أو لضمان اتخاذ تدابير لمنع ارتكاب أفعال غير مشروعة. ويُبلّغ المدير العام بنتائج التحقيقات. ولا يوجد أي إجراء رسمي لإبلاغ الهيئة التشريعية عن التحقيقات.

مـــنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية يضـــطلع بالتحقيقات مكتب الرقابة الداخلية (مكتب المدير العام/مكتب الـــرقابة الداخـــلية) الـــذي يرأسه مفتش عام (مد-٢) تابـــع مباشرة للمدير العام. وتجرى التحقيقات في حالة ادعـــاءات محددة تتعلق بانتهاكات الأنظمة والقواعد وغير ذلك من المنشورات الإدارية ذات الصلة وتبذير الموارد والغـــش وسوء السلوك وإساءة استعمال السلطة. ويقدم المفتش العام تقارير عن التحقيقات إلى المدير العام الذي يحـــدد، بالتشاور مع الإدارة دائرة شؤون الموظفين، الإجراءات الإضافية اللازم اتخاذها. ولا يوجد أي إجراء رسمي لإبلاغ الهيئات التشريعية عن التحقيقات.

الوكالة الدولية للطاقة الذرية يتولّى مكتب مراجعة الحسابات الداخلية المسؤولية عن عمليات مراجعة الحسابات الداخـــلية والتحقيقات[٤٦]. ويرأس هذا المكتب مدير (مد-١) تابع مباشرة للأمين العام ويضم أيضاً وظيفة محقق (ف-٣). وتقتضـــي مواصفات هذه الوظيفة تجربة سابقة في مجال التحقيق بينما تعتبر هذه التجربة مستصوبة فيما يخـــص وظيفة المدير. ويجري المكتب تحقيقات في الحالات التي يبدو فيها أن أنظمـــة الوكالة وقواعدها وتعليماتها الإدارية ذات الصلة قد انتهكت أو تكتشف فيها أنشطة غير قانونية. وتقدم جميع تقارير التحقيق إلى رئيس الإدارة ومديـــر الشعبة المعنية وإلى مدير شعبة شؤون الموظفين ومدير الشعبة القانونية. وتقدم تقارير التحقيق النهائية التي تتضـــمن الاســـتنتاجات الأساســـية إلى المدير العام ويمكن أن تتضمن تعليقـــات رئيس الإدارة المعنيـــة. وتنص

الاختصاصات الإضافية التي تحكم مراجعة الحسابات في الوكالة الدولية للطاقة الذرية على أن يُبلّغ مراجع الحسابات الخارجي المجلس، وعند الاقتضاء، المؤتمر العام، بحالات الغش أو افتراض الغش. وبما أن من الممكن لمراجع الحسابات الخارجي أن يطلع على تقارير مكتب مراجعة الحسابات الداخلية، بما في ذلك قضايا التحقيق، فيجوز له أن ينقلها إلى المجلس.

المرفق الثاني – نبـــذة من دليل مراجعة الحسابات الداخلية للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية: مبادئ لإجراء التحقيقات[٤٧]

يمكن تلخيص عدد من المبادئ المبنية على التجربة التي يتبعها المحققون في أوساط الأمم المتحدة على النحو التالي:

(أ) الاستقلال

مـــن الضـــروري أن يتمـــتع المحقق باستقلال تام خلال التحقيق. وينبغي ألا يتعرض لتدخل أي شخص على أي مستوى.

(ب) السرية

من اللازم أن يظل التحقيق سرياً تماماً. ولا ينبغي الإدلاء بأي تصريح قبل صدور تقرير التحقيق النهائي الموجه إلى الأمـــين العـــام. وفضلا عن ذلك، لا ينبغي للمحقق أن يُدلي بأي تصريح بشأن القضية، علنياً كان أم سرياً، بعد الانتهاء من التحقيق فيها.

(ج) الكفاءة

يجـــب أن تجـــرى الـــتحقيقات بكفاءة وبالعناية الفنية الواجبة. وينبغي أن يكون لدى المحقق المعارف والمهارات والخبرات اللازمة للنهوض بمسؤولياته.

(د) هدف التحقيق

ينبغي أن تجرى التحقيقات للوفاء بالغرض لا بصفة شخصية وأن يكون هدفها الوحيد هو جمع الحقائق.

(هـ) النزاهة

ينبغي أن يكون المحقق نزيهاً في بحثه عن الحقيقة ويركز فقط على الوقائع المتصلة بالادعاء المحقق فيه.

(و) الوصول

ينـــبغي أن يســـمح للمحقق بالوصول إلى جميع الأشخاص والوثائق [و] الأماكن التي تخضع لسلطة المدير العام. والموظفون ملزمون بالكشف عن جميع ما لديهم من معلومات تتصل بالمسائل الجاري التحقيق فيها.

(ز) عبء الإثبات

عـــبء الإثبات هو واجب إثبات صحة تصريح موضع خلاف، الذي يقع على عاتق الطرف الذي صدر عنه هذا التصريح. وبذلك على المحقق أن يقدم أدلة قاطعة تثبت الحقائق أو النقاط المعنية.

المرفق الثالث – "معايير الجودة" في مجموعة البنك الدولي[٤٨]

وضعت مجموعة البنك الدولي سبعة "معايير جودة" تمثل الأساس الذي تقوم عليه جميع التحقيقات في سوء السلوك المزعوم في هذه المجموعة. وفيما يلي ملخص لهذه المعايير:

المعايير العامة

١ – المؤهلات

يجب أن يكون لجميع الأشخاص المكلفين بأنشطة التحقيق كفاءة فنية للاضطلاع بالمهمة المطلوبة.

(المبادئ التوجيهية: التعليم والتجربة والخلق والمعرفة والمهارات والقدرة)

٢ – الموضوعية

يجب، في جميع المسائل المتصلة بأنشطة التحقيق، أن يكون المحقق يبدو نزيهاً كما يجب أن يحتفظ بموقف موضوعي.

٣ – العناية الفنية

توخي العناية الفنية عند إجراء التحقيقات وإعداد التقارير ذات الصلة.

(المبادئ التوجيهية: الدقة واحترام الشروط القانونية واستخدام التقنيات المناسبة والنزاهة والموضوعية والأخلاق واحترام المواعيد وإعداد وثائق دقيقة وكاملة)

المعايير النوعية

٤ – التخطيط

تحديد الأوليات التنظيمية والأولويات فيما يخص القضايا ووضع أهداف لضمان أداء المهام المتصلة بكل قضية بفعالية وكفاءة.

(المبادئ التوجيهية: معايير لإعداد الخطط والاستراتيجيات الخاصة بكل قضية)

٥ – التنفيذ

إجراء التحقيقات في الوقت المناسب وبطريقة فعّالة ومتقنة وقانونية.

(المبادئ التوجيهية: المقابلات والأدلة وتوثيق الأنشطة والشروط القانونية واستعراض التقدم)

٦– الإبلاغ

يجب أن تعالج التقارير بدقة جميع الجوانب ذات الصلة بالتحقيق وأن تكون دقيقة وواضحة وكاملة وموجزة، ومنظمة بصورة منطقية، وحسنة التوقيت وموضوعية.

(المبادئ التوجيهية: معايير إعداد التقارير الكتابية)

٧– إدارة المعلومات

تخزين البيانات المتعلقة بالتحقيق بطريقة تسمح باسترجاع المعلومات والإحالة المرجعية إليها وتحليلها بفعالية.

(المبادئ التوجيهية: تدفقات المعلومات وأنشطة معالجة الشكاوى وبدء النظر في القضايا والمعلومات الإدارية وملف التحقيق)

المرفق الرابع – نمـــاذج السلوك غير المرضـــي التي حُقق فيهـــا وأدت إلى إجـــراءات تأديـــبية في برنامـــج الأمم المتحدة الإنمائي/برنامج الأمم المتحدة للبيئة/مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع[٤٩]

١- تشـــمل أنواع السلوك غير المرضي للموظف، التي يمكن أن يحقق فيها ويُفرض عليه بسببها تدابير تأديبية، على سبيل المثال لا الحصر، ما يلي:

(أ) كل فعل أو امتناع عن فعل يتناقى مع الواجبات العامة للموظفين المبينة في المادة الأولى من النظام الأساسي للموظفين؛

(ب) الفعل غير المشروع (مثلاً السرقة أو الغش أو حيازة مواد غير قانونية أو بيعها أو التهريب) حيثما وقع وسواء ارتكب أثناء قيام الموظف بمهمة رسمية آنذاك أم لا؛

(ج) التصـــريح الكاذب أو التزوير أو التصديق فيما يخص أي مطالبة رسمية أو استحقاق، بما في ذلك عدم الكشف عن حقيقة أساسية بالنسبة لهذه المطالبة أو الاستحقاق؛

(د) الاعتداء على موظفين آخرين أو أطراف أخرى أو مضايقتهم أو تهديدهم؛

(هـ) إســـاءة اســـتعمال الأمـــلاك أو الأصـــول أو المعـــدات أو الملفات الرسمية بما في ذلك الملفات الإلكترونية؛

(و) إســـاءة استعمال المكتب وإساءة استعمال السلطة والإخلال بالسرية وإساءة استعمال امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها؛

(ز) الفعل أو السلوك الذي يشوه سمعة المنظمة؛

(ح) التقصـــير الفـــاحش أو تعمد إهمال الممتلكات والأصول أو إساءة استعمالها بدون مبالاة ومن ثم تكبيد المنظمة خسائر؛

(ط) تعمـــد فعل أو الامتناع عن فعل لتجنب النظام المالي والقواعد والإجراءات أو عدم الأخذ بها، بما في ذلك الاستعمال السيء لسلطة التصديق أو الإقرار؛

(ي) الخطأ الفادح في إدارة الالتزامات التعاقدية والعلاقات مع أطراف أخرى الذي يكبد المنظمة خسائر في الممتلكات/الأصول أو يسبب لها ديوناً؛

(ك) الإخلال بالالتزامات الائتمانية إزاء المنظمة؛

(ل) عدم الكشف عن مصلحة أو علاقة بطرف ثالث استفادت من قرار شارك فيه الموظف و/أو محاباة طرف ثالث عند منح عقد؛

(م) عدم بوح الموظف فوراً بتلقي هدايا أو أجر أو حوافز مالية أو فوائد أخرى من مصدر خارجي؛

(ن) ابتزاز أموال من زميل أو طرف ثالث مرتبط بالمنظمة؛

(س) عدم امتثال الموظف للمعايير المهنية والأخلاقية ذات الصلة التي تنطبق على مهنته؛

(ع) التحريض على ارتكاب أي فعل من الأفعال السالفة الذكر أو إخفاؤه والتواطؤ مع مرتكبه.

٢- ولأغراض الفقرات من (ح) إلى (ك) أعلاه يعتبر سلوك الموظف سلوكاً يعاقب عليه إذا كان لتقصيره في الأداء بعد خطير جداً أو إذا شمل إهماله الجسيم امتناعاً خطيراً وطائشاً عن التصرف تصرف الشخص العاقل فيما يخص خطر يمكن بصورة معقولة توقعه بغض النظر عما إذا كانت هناك نية مبيتة أم لا عند ارتكاب الفعل أو ما إذا كان الموظف قد استفاد من ذلك أم لا.

الحواشي

(١) أ. ت. أبرازسفكي، وج. د. فوكس، وس. كوياما، وخ . ع. عثمان، "زيادة التناسق من أجل تعزيز المراقبة في منظومة الأمم المتحدة"، JIU/REP/98/2، تقرير أحيل إلى الجمعية العامة باعتباره الوثيقة A/53/171 المؤرخة ٩ تموز/يوليه ١٩٩٨.

(٢) "استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة"، A/RES/48/218B، ١٢ آب/أغسطس ١٩٩٤، الفقرة ٥(ج)'٤'.

(٣) الوثيقة ST/SGB/273، المؤرخة ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، الفقرة ١٧.

الحواشي (تابع)

(٤) غـــير أنه لا بد من الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية بالأمم المتحدة قد قررت أن البراءة في محكمة وطـــنية لا تشـــكل أساساً كافياً لنجاح موظف في قضية استئناف ضد قرار متخذ بطرده طرداً فورياً. الحكم رقم ٤٣٦ الصـــادر عن المحكمة الإدارية بالأمم المتحدة (القضية رقم ٤٥٧: ويدل ضد الأمين العام للأمم للمتحدة، ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٨).

(٥) في هـــذا الصـــدد، لا بـــد من الإشارة إلى أن الإدانة في محكمة قضائية وطنية قد تكون ضرورية لاسترجاع الخسائر من خلال حجز أصول الطرف المدان.

(٦) يـــبدو أن ولايات التحقيق الجديدة في بعض المؤسسات تجعل المسؤولية مسؤولية مركزية، غير أن وثـــائق أخـــرى تنيط المسؤولية عن جوانب من جوانب مهمة التحقيق بوحدات أخرى أيضاً، مثل الأمم المتحدة، ومنظمة الصحة العالمية (انظر الحاشيتين ١٩ و٢٢ على التوالي).

(٧) "جهـــة التنســـيق الخاصة بالتحقيقات"، مذكرة داخلية وميدانية موجهة من المفوضة السامية إلى جميـــع الموظفـــين في المقر وفي الميدان، UNHCR/IOM/77/97-FOM/84/97، ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧؛ وكتيب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المعنون "مكتب المفتش العام" (بدون تاريخ).

(٨) يتولى المفتش العام في برنامج الأغذية العالمي مسؤولية التحقيق والتفتيش. غير أن عملية التفتيش التي يضطلع بها المفتش العام هي على ما يبدو تحقيقات سابقة للفعل أساساً.

(٩) إن دور قسم التحقيقات في مكتب خدمات المراقبة الداخلية بصدد الصناديق والبرامج التي لديها قدرات داخلية خاصة بها للتحقيق يعتبر مسألة لا تزال قيد النظر في الجمعية العامة للأمم المتحدة.

(١٠) يعتبر إصدار تقارير المراقبة الداخلية عن مسائل فرادى ممارسة معمولاً بها في الأمم المتحدة، ولكن رؤســـاء المراقـــبة الداخلية في المؤسسات الأخرى لا يأخذون بممارسة إصدار هذه التقارير إلى الأجهزة التشريعية بمبادرة منهم. ولقد قام رئيس مكتب مراجعة الحسابات والمراقبة الداخليتين في منظمة الصحة العالمية بإصدار تقرير في عـــام ١٩٩٩ عـــن "تقييم وحدات الدعم الإداري"، ولكن ذلك كان استجابة لطلب جاء في قرار اتخذه المجلس التنفيذي (EB 103.R6).

الحواشي (تابع)

(١١) للاطلاع على ولاية رئيس مكتب مراجعة الحسابات والمراقبة الداخليتين في منظمة الصحة العالمية، انظر التعميم الإعلامي رقم ٦٩ الصادر عن منظمة الصحة العالمية بشأن "مكتب مراجعة الحسابات والمراقبة الداخليتين" (IC/96/69 المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦) والقاعدة ١١٧-٤ من القواعد المالية في منظمة الصحة العالمية. وللاطلاع على ولاية رئيس المراجعة الداخلية للحسابات في منظمة العمل الدولية، انظر القاعدة المالية ١٤-١٠ من القواعد المالية لمنظمة العمل الدولية. وفيما يلي الصيغة ذات الصلة في ميثاق مكتب المفتش العام في منظمة الأغذية والزراعة: "يقدم مكتب المفتش العام تقريراً عن نتائج أعماله ويضع توصيات للإدارة لاتخاذ إجراءات بشأنها ويرسل نسخة عنها إلى المدير العام وإلى مراجع الحسابات الخارجي. وبحسب تقدير المفتش العام، يمكن أن يقدم أي تقرير كهذا أيضا إلى اللجنة المالية مصحوبا بتعليقات المدير العام عليه ويمكن أن يتاح للدول الأعضاء المعنية الأخرى (التأكيد مضاف)." انظر: منظمة الأغذية والزراعة، نشرة الأمين العام، رقم ٢٠٠٠/١١، ١ شباط/فبراير ٢٠٠٠، الفقرة .

(١٢) هذه المجموعة المفيدة من أهداف التحقيق مدرجة في الوثيقة الصادرة عن مكتب الأخلاق والاستقامة في الأعمال التجارية في مجموعة البنك الدولي والمعنونة "معايير وإجراءات للتحري والتحقيق"، Draft Rev. 1.1، ٢٩ أيار/مايو ٢٠٠٠، ص ١.

(١٣) انظر: *معايير الممارسة الفنية للمراجعة الداخلية للحسابات*، معهد مراجعي الحسابات الداخليين (Altamonte Springs, Florida، ١٩٩٧)، ص ١٦.

(١٤) أنشئت مكاتب المفتش العام على النحو التالي: اليونسكو، ١٩٨٩ (غيّر اسمه في عام ٢٠٠٠ فأصبح دائرة الرقابة الداخلية)؛ وبرنامج الأغذية العالمي، ١٩٩٤؛ ومنظمة الأغذية والزراعة، ١٩٩٧؛ واليونيدو، ١٩٩٨ (غيّر اسمه في عام ٢٠٠٠ فأصبح مكتب المراقبة والتقييم الداخليين)؛ ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ١٩٩٩. وفي معظم الحالات، تشير هذه التواريخ إلى إعادة تنظيم و/أو تعزيز أجهزة/مكاتب مراقبة قائمة في السابق.

(١٥) "استعراض تنفيذ قرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ باء"، A/RES/54/244، ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠، الفقرتان ١٦ و١٧.

الحواشي (تابع)

(١٦) في هـــذا الصدد، يلاحظ خصوصا المرفق الثاني الذي يتضمن اقتباسا من دليل مراجعة الحسابات الداخـــلية في المنظمة العالمية للأرصاد الجوية (الصادر في آب/أغسطس ١٩٩٩) يبين المبادئ التي يتبعها المحققون في بيـــئة الأمم المتحدة. ومن المصادر ذات الصلة أيضا: الباب المتعلق بمهمة التحقيق في الأمم المتحدة في نشرة الأمين العام بشأن إنشاء مكتب خدمات المراقبة الداخلية (ST/SGB/273 المؤرخة ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤)؛ ودليل قسم التحقيقات في مكتب خدمات المراقبة الداخلية (الذي صدر لأول مرة في شباط/فبراير ١٩٩٧ والذي يجري تأوينه حاليـــا)؛ "اختصاصات ومدونة قواعد السلوك لمكتب المفتش العام"، في مجموعة مواد إعلامية مأونه وبدون تاريخ صادرة عن مكتب المفتش العام في برنامج الأغذية العالمي، الفقرات ١٣-١٩.

(١٧) انظر مجموعة البنك الدولي، "معايير النوعية" في المرفق الثالث.

(١٨) لا بـــد مـــن الإشـــارة إلى أن التوصل إلى أن اتفاق بشأن الإجراءات قد يكون أمراً أصعب من التوصل إلى اتفاق بشأن المعايير بسبب اختلاف القواعد القانونية فيما بين المؤسسات. فعلى سبيل المثال، قد يوجد لـــدى مؤسســـة نظام يقتضي القيام على الفور بإبلاغ أي شخص يشتبه في ارتكابه فعلاً غير مشروع بهذا الأمر، وهذا من شأنه أن يستبعد الممارسة المتبعة في العديد من المؤسسات وهي إجراء تحقيق أولي. غير أنه فيما قد يكون مـــن الضـــروري الفصل بين الاتفاق على المعايير وبين الاتفاق على الإجراءات، يظل الاتفاق على كليهما الهدف النهائي. ومن شأن الصعوبات التي تعترض التوصل إلى اتفاق على الإجراءات أن تكون بمثابة إشارة إلى الاختلاف في القواعد القانونية فيما بين المؤسسات بحيث قد يكون من المفيد التنسيق بين هذه القواعد.

(١٩) مـــثلاً، الفقـــرة ٢ من "التدابير والإجراءات التأديبية المنقحة"، نشرة التعليمات الإدارية الصادرة لـــلموظفين عـــن وكيـــل الأمـــين العام للإدارة والتنظيم (ST/AI/371، المؤرخة ٢ آب/أغسطس ١٩١٩)، تنيط مســـؤولية الـــتحقيق ، "رئيس المكتب أو الموظف المسؤول" عندما يبدو أن موظفاً قد سلك سلوكاً يخضع لإجراء تـــأديبي. والفقـــرة ١٢ أيضاً من "تقرير متابعة عن المخالفات الإدارية التي تسبب خسائر مالية للمنظمة"، تقرير الأمـــين العـــام (A/54/793، المؤرخ ١٣ آذار/مارس ٢٠٠٠) والصادر بعد إنشاء مكتب خدمات المراقبة الداخلية بوقـــت طويـــل، تشير إلى أنه ينبغي لرؤساء الإدارات/المكاتب التحقيق في مزاعم الإهمال الجسيم لأنهم على معرفة بإجراء التحقيقات في سوء التصرف.

(٢٠) مـــن الموكد أن كلمة "أولياً" في هذا السياق لا تعني "سطحياً أو "طارئاً"؛ فالتحقيق "الأولي" من قبل قسم التحقيقات في مكتب خدمات المراقبة الداخلية يكون تحقيقاً عميقاً بالقدر المطلوب.

الحواشي (تابع)

(٢١) رد منظمة العمل الدولية المكتوب على استبيان وحدة التفتيش المشتركة، ٥ تموز/يوليه ٢٠٠٠. وإضافة إلى ذلك، توجد لدى منظمة العمل الدولية لجنة المساءلة التي تقوم بجملة أمور منها النظر في حالات التحقيق المحالة إليها من أمين الصندوق والمراقب المالي، وتتثبت من الوقائع، وتتيح فرصة لجميع الموظفين المسؤولين لتقديم توضيحاتهم. وتقدم هذه اللجنة تقاريرها إلى المدير العام من خلال أمين الصندوق والمراقب المالي. ويرأس هذه اللجنة مدير إدارة الخدمات المالية وتضم ممثلاً واحداً عن كل من إدارة الخدمات المالية، ومكتب المستشار القانوني، وإدارة شؤون الموظفين، ويحضر اجتماعاتها بصفة استشارية رئيس مراجعي الحسابات الداخليين أو ممثله. انظر التعميم رقم ٢٢٣، السلسلة ٢ المؤرخة ١٧ شباط/فبراير ١٩٩٨.

(٢٢) إن ولاية مكتب المراجعة الداخلية للحسابات والمراقبة مرفقة بالتعميم الإعلامي رقم ٦٩ الصادر عن منظمة الصحة العالمية بشأن "مكتب مراجعة الحسابات والمراقبة الداخليتين" (IC/96/69، المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦). فيما يتعلق بإناطة المسؤولية عن التحقيق بمسؤولين آخرين انظر الفقرات ٣١٠-٣٤٥ والفقرة ٤٩٠ من دليل منظمة الصحة العالمية والفقرة ١٢ من التعميم الإعلامي رقم ٢٨ بشأن "التحرش الجنسي" IC/96/28، المؤرخ ١٤ أيار/مايو ١٩٩٦.

(٢٣) رد المنظمة العالمية للملكية الفكرية المكتوب على استبيان وحدة التفتيش المشتركة، ٣٠ آذار/مارس ٢٠٠٠.

(٢٤) الادعاءات المتعلقة بسرقة أموال من جانب أحد موظفي مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية" مذكرة من الأمين العام، A/53/811 مؤرخة ٢٨ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩.

(٢٥) اقتبس جزء مما يلي من جدول بشأن الفرق بين مراجعة الحسابات والتفتيش والتحقيق قدمه مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى المؤتمر الثاني لمحققي منظمات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف، روما، ٨-٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٠.

(٢٦) بدلاً من التسديد رُصدت لمكتب خدمات الرقابة الداخلية اعتمادات مباشرة من ميزانيتي المحكمة الجنائية الدولية لرواندا والمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا لتمويل السفر المتصل بالتحقيقات التي طلبتها الجمعية العامة في عام ١٩٩٦ وعام ١٩٩٧.

الحواشي (تابع)

(٢٧) لم تكـــن في الواقع المبالغ التي سددتها جميع الصناديق والبرامج محدودة، وعلى سبيل المثال المبالغ الـــتي ســـددها برنامج الأمم المتحدة للبيئة. وفيما يتعلق بهذه النقطة، لاحظ أحد كبار موظفي هذا البرنامج أنه لو طُلب إلى البرنامج أن يسدد لمكتب خدمات الرقابة الداخلية ثمن خدمات التحقيق فإنه سينظر في بناء قدرته الخاصة عـــلى إجراء التحقيقات داخل المؤسسة، حتى وإن كان لا يوجد فيه ربما العدد الأساسي اللازم من القضايا لتبرير ذلك.

(٢٨) وأكد مسؤولو مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في المقابلات بوجه خاص أن من الخطأ أن تعـــتمد المفوضية كلياً على مكتب خدمات الرقابة الداخلية في إجراء التحقيقات فتفقد قدرتها على تحديد القضايا ذات الأولوية. وبينوا أن ذلك يمثل مبرراً هاماً لإنشاء وظيفة خاصة بالتحقيق في المؤسسة.

(٢٩) في هـــذا الصدد، ينشر اليونيدو الدروس المستخلصة من التحقيقات على شبكته الداخلية وسيتم وصل ذلك ببرنامج حاسوبي لتلبية الحاجة لرصد متابعة جميع توصيات الرقابة.

(٣٠) انظر سابقة البنـــك الدولي فيمـــا يخـــص قاعـــدة البيانـــات هـــذه، " World Bank Listing of Ineligible Firms - Fraud and Corruption", http://www.worldbank. عـــلى الموقـــع الشبكي التالـــي: .org/html/opr/procure/debart.html

(٣١) نُوقشـــت إمكانيـــة القيام بمراجعة مشتركة للحسابات الداخلية فيما يخص برنامج النفط مقابل الغذاء في العراق خلال الاجتماع الحادي والثلاثين لممثلي دوائر مراجعة الحسابات الداخلية لمنظمات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف، الذي استضافه برنامج الأغذية العالمي، روما، ٥-٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٠.

(٣٢) تتصـــل هـــذه الأوصاف فقط بالقدرات التحقيقية لوظيفة الرقابة الداخلية ولا تشمل القدرات التحقيقية لخدمات الأمن والسلامة.

(٣٣) انظـــر A/RES/48/218، باء، ١٢ آب/أغسطس ١٩٩٤، ST/SGB/273، ٧ أيلـــــول/سبتمبر ١٩٩٤؛ وST/IC/1996/29، ٢٥ نيسان/أبريل ١٩٩٦.

(٣٤) E/ICEF/1997/CRP، أيلول/سبتمبر ١٩٩٧، خاصة الفقرات ٧ و٢٩ و٣٣ و٣٦ و٤٤.

(٣٥) UNDP/ADM/97/17، الفرع الثاني - ٢.

الحواشي (تابع)

(٣٦) "Establishment of an Inspection and Investigation Function"، مذكـــرة داخلية من المدير التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي إلى جميع موظفي البرنامج، ٣٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤.

(٣٧) "تنظـــيم المقـــار، فييـــنا وعمان وغزة"، توجيه الإدارة رقم ٣، تنقيح، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥، الفرع حاء.

(٣٨) "Focal point for Investigation"، مذكـــرة داخـــلية وميدانيـــة من المفوض السامي إلى جميع الموظفـــين في المقـــر والميـــدان، UNHCR/IOM/77/97-FOM/84/97، ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧؛ "أنشطة التفـــتيش الـــتي تضـــطلع بهـــا المفوضـــية السامية لشؤون اللاجئين"، اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي، A/AC.96/934، ١٨ آب/أغسطس ٢٠٠٠.

(٣٩) رد منظمة العمل الدولية الكتابي على استبيان وحدة التفتيش المشتركة، ٥ تموز/يوليه ٢٠٠٠.

(٤٠) دليـــل مـــنظمة الأغذية والزراعة، "مكتب المفتش العام"، الفصل الأول، الفرع ١٠٧-٢، ١٠ شباط/فبراير ٢٠٠٠.

(٤١) اليونســـكو، "اقـــتراح المدير العام لإنشاء نظـــام رقابـــة داخلية لليونسكو"، 160EX/23، ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠.

(٤٢) مـــنظمة الطـــيران المـــدني الدولي، "Statute of internal audit"، ١ تموز/يوليه ١٩٩٢، الفصل الثاني، الفقرة ٣(أ).

(٤٣) مـــنظمة الصحة العالمية، "مكتب مراجعة الحسابات الداخلية والرقابة"، IC/96/69، ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦.

(٤٤) الاتحـــاد البريدي العالمي، عهد بمهمة التحقيق إلى مراجع الحسابات الداخلي في رسالة تعميميـــة "Rapport d'Audit interne", Communication de service, No. 83/1996, annex, المـــرفـــق، ٢ تشـــريـــن الأول/أكتوبر ١٩٩٦.

الحواشي (تابع)

(٤٥) إن مهمة إجراء التحقيقات التي عُهد بها إلى دائرة مراجعة الحسابات الداخلية والتحقيق في المنظمة العالمية للأرصاد الجوية مبينة في القاعدة المالية ١٣-٨ وفي "ميثاق مراجعة الحسابات الداخلية"، المرفق الثامن عشر، الفرع حاء.

(٤٦) عُهد بمهمة التحقيق إلى مكتب مراجعة الحسابات الداخلية والتقييم سابقاً في الوكالة الدولية للطاقة الذرية في عام ١٩٩٧. انظر SEC/NOT/1708، ١١ تموز/يوليه ١٩٩٧.

(٤٧) دليل مراجعة الحسابات الداخلية للمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (الصادر في آب/أغسطس ١٩٩٩)، المرفق الثاني.

(٤٨) مجموعة البنك الدولي، Business Ethics and Integrity Office, "Standards and procedures for inquiries and investigations", Draft Rev. 1.1, 29 May 2000, sec. 1.2 and appendix A.

(٤٩) "Accountability, Disciplinary Measures and Procedures"، رسالة تعميمية من مدير مكتب الموارد البشرية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي موجهة إلى جميع موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان/مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، UNDP/ADM/97/17، ١٢ آذار/مارس ١٩٩٧، المرفق ألف.