

January 2009



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## لجنة الشؤون الدستورية والقانونية

### الدورة الرابعة والثمانون

روما، 4 فبراير/شباط 2009

### تفويض سلطات المدير العام

#### معلومات أساسية

-1 تدعو خطة العمل الفورية إلى اتخاذ التدابير التالية :

"مراجعة النصوص الأساسية لتنص على أنه تماشياً مع المبدأ التفق عليه بتفويض السلطات إلى أدنى مستويات مناسبة، فإن للمدير العام أن يفوض السلطة والمسؤولية النهائية في مجالات عمل معينة والإجراءات لموظفيين معينين، وأن يكون هذا التفويض منصوصاً عليه في دليل الإجراءات الإدارية في المنظمة ومنتشرة في توصيف عملهم" (خطة العمل الفورية، الإجراء 3-43).

-2 وكانت هذه المسألة مدار بعض المداولات ضمن جماعة العمل المعنية التابعة للجنة المؤتمرات. ووفقاً لهذا الإجراء فإن من الواجب إدخال تعديل على "النصوص الأساسية" بما يتيح "للمدير العام أن يفوض السلطة والمسؤولية النهائية في مجالات عمل معينة والإجراءات لموظفيين معينين" وأن ينص على هذا التفويض في دليل الإجراءات الإدارية في المنظمة وينشر في توصيف عمل الموظفين المعينين.

-3 وتتناول هذه الوثيقة بضعة مسائل تتعلق بتنفيذ الإجراء المذكور. ومن بين هذه المسائل، التي جرى لفت انتباه المكتب القانوني إليها، هي ما إذا كان من الواجب تعديل الدستور، بما يمكن المدير العام من تفويض السلطة والمسؤولية في مجالات عمل معينة. كما تدرس الوثيقة ما إذا كانت هناك حاجة، من الزاوية القانونية، إلى تعديل النصوص الأساسية لتنفيذ الإجراء، وما هي طبيعة وفحوى التعديل المحتمل، في ضوء الوضع في المنظمات الأخرى لمنظمة الأمم المتحدة.

طبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ.

ويرجى من السادة المسؤولين والراغبين التكرم بإحضار نسخهم منهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها.

ويمكن وثائق المجتمعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: [www.fao.org](http://www.fao.org)

-4 و تستعرض الوثيقة الحالية ما يلي : (أ) الأحكام الراهنة في النصوص الأساسية بشأن سلطات المدير العام ، (ب) أحكام الصكوك التأسيسية للمنظمات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة بشأن المسألة ، (ج) الممارسة القانونية للمنظمة فيما يتصل بتفويض السلطات الإدارية للمدير العام . وعلى هذا الأساس فإن الوثيقة (1) تطرح عدداً من الاعتبارات القانونية ، (2) تقترح تعديل اللائحة العامة للمنظمة .

### **الأحكام الراهنة للنصوص الأساسية بشأن سلطات المدير العام**

-5 ترد الأحكام المعنية لدستور المنظمة بشأن هذه المسألة في الفقرتين 4 و 5 من المادة 7 ، وذلك على النحو التالي :

4 - للمدير العام كامل التفويض والسلطة في إدارة أعمال المنظمة ، مع مراعاة حق المؤتمر أو المجلس في الإشراف العام .

5 - يشترك المدير العام ، أو الممثل المعين من قبله ، في جميع جلسات المؤتمر والمجلس دون أن يكون له حق التصويت ، وله أن يقترح على المؤتمر والمجلس الإجراءات الملائمة المتعلقة بالسائل المطروحة أمامهما للنظر فيها .

6 - ولا يتضمن الدستور أي أحكام بشأن احتمال تفويض المدير العام لسلطاته .

7 - ويمكن قراءة الأحكام المذكورة أعلاه بالترافق مع المادة 8 من الدستور بشأن تعيين الموظفين ووضعهم في المنظمة والمستكلمة بالمادة 37 من اللائحة العامة . وتنص الفقرة 1 من المادة المذكورة من اللائحة العامة بتعابير عمومية على ما يلي :

"للمدير العام كامل السلطة والتفويض في توجيه عمل المنظمة ، مع مراعاة حق المؤتمر والمجلس في الإشراف العام طبقاً لهذه اللائحة واللائحة المالية . ويعتبر المدير العام أكبر موظفي المنظمة ، وهو بهذه الصفة يخدم المؤتمر والمجلس ، وينفذ قراراتهما ، ويعمل نيابة عن المنظمة في جميع معاملاتها ."

8 - وتحتوي اللائحة العامة ، وكذلك اللائحة المالية ، على أحكام مستفيضة بشأن سلطات المدير العام في ما يتعلق بعدد ضخم من المسائل المتصلة بالأنشطة ، وبحياة المنظمة بصفة عامة . وتتضمن المادة 14-1 من اللائحة المالية حكماً مخصوصاً بشأن تفويض السلطات على النحو التالي :

"للمدير العام أن يفوض لغيره من موظفي المنظمة من سلطته ما يراه ضرورياً لتطبيق هذه اللائحة بصورة فعالة ."

## أحكام الصكوك التأسيسية لمنظمات الأمم المتحدة بشأن سلطات الرؤساء التنفيذيين

- 9 تماشل أحكام النصوص الأساسية في المنظمة، ولاسيما الدستور، من حيث الشكل والمضمون، أحكام الصكوك التأسيسية للمنظمات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة، على نحو ما أكدته المشاورات والبحوث المشتركة بين الوكالات. وثمة نهج مشترك إزاء المسألة على امتداد المنظمة، كما يبرز الأساس المنطقي ذاته في النصوص الأساسية للمنظمات. وكقاعدة عامة فإن الصكوك التأسيسية لا تتضمن إشارات إلى إمكانية تفويض رئيس الوكالة لسلطاته، حتى في النصوص الأساسية الرئيسية لتلك المنظمات. وباستثناء الحالة المخصصة لتمثيل رئيس الوكالة في المجتمعات أجهرة معينة،<sup>1</sup> فإن ذلك يرجع إلى أن من المفترض أن تفويض السلطة الإدارية هو أمر يعود كلياً إلى رئيس المنظمة.
- 10 ويتناول الفصل الخامس عشر من ميثاق الأمم المتحدة مسألة الأمانة ويشتريط على عدد من الأحكام بشأن ذلك. وتنص المادة 97 على أن "يكون للهيئة أمانة تشتمل أمنياً عاماً ومن تحتاجهم الهيئة من الموظفين . وتعيين الجمعية العامة الأمين العام بناءً على توصية مجلس الأمن. والأمين العام هو الموظف الإداري الأكبر في الهيئة". أما المادة 98 فتنص على أن "يتولى الأمين العام أعماله بصفته هذه في كل المجتمعات العامة ومجلس الأم安ن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس الوصاية، ويقوم بالوظائف الأخرى التي تكلماً إليه هذه الفروع. وبعد الأمين العام تقريراً سنوياً للجمعية العامة بأعمال الهيئة". ويعالج هذا الفصل عدداً من المسائل المعنية مثل الطابع الدولي للأمانة والالتزام ذي الصلة للأعضاء باحترام الصفة الدولية للبحثة لمسؤوليات الأمين العام والموظفيين، وعدم السعي للتأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم، وكذلك سلطة الأمين العام إزاء الموظفيين. ولا يتناول الميثاق قضية تفويض سلطات الأمين العام.
- 11 وتنص المادة 8 من دستور منظمة العمل الدولية على أن "يرأس مكتب العمل الدولي مدير عام يعينه مجلس الإدارة ويكون مسؤولاً ، رهنًا بتعليمات المجلس، عن حسن سير عمل الكتب وعن أي مهام أخرى توكل إليه" (الفقرة 1). كما تنص هذه المادة على أن "يحضر المدير العام أو نائبه جميع المجتمعات مجلس الإدارة" (الفقرة 2). ولبيت هناك من إشارة في دستور منظمة العمل الدولية إلى تفويض المدير العام لسلطاته.
- 12 وتشير المادة 31 من دستور منظمة الصحة العالمية إلى أن المدير العام "(...) وهو خاضع لسلطة المجلس، هو المسؤول الفني والإداري الأعلى للمنظمة". وتنص المادة 32 على ما يلي: "يكون المدير العام، بحكم منصبه، أميناً جمعية الصحة والمجلس ولجميع لجان المنظمة والمؤتمرات التي تدعوا المنظمة إلى عقدها . وله أن يفوض هذه الوظائف إلى غيره" ..
- 13 وتنص المادة السابعة من النظام الأساسي للوكالة الدولية للطاقة الذرية على أن "يرأس جهاز موظفي الوكالة مدير عام" يكون "الموظف الإداري الأعلى في الوكالة". وبموجب الفقرة باء من المادة السابعة "يتولى المدير العام تعين

---

<sup>1</sup> على نحو ما تنص الفقرة 5 من المادة 7 من دستور المنظمة. وهناك أحكام مماثلة في الصكوك التأسيسية للمنظمات الأخرى.

الموظفين وتنظيم جهازهم وإدارته. وهو يخضع لسلطة مجلس المحافظين ولرقابته". كما تنص المادة على أن "ينهض بواجباته وفقاً لأنظمة التي يعتمدتها المجلس". ويشير النظام الداخلي للمؤتمر العام ومجلس المحافظين، على غرار ما هو عليه الحال في المنظمات الأخرى، إلى إمكانية تمثيل المدير العام في اجتماعات المؤتمر العام ومجلس المحافظين (المادة 37 من النظام الداخلي للمؤتمر العام والمادة 8 من النظام الداخلي لمجلس المحافظين).

- 14 ووفقاً لاتفاقية إنشاء المنظمة البحرية الدولية، يقوم المجلس، بموافقة الجمعية، بتعيين الأمين العام. وتتألف الأمانة من الأمين العام ومتى قد تتطلب المنظمة من عاملين آخرين. وبموجب المادة 47 من الاتفاقية "يعتبر الأمين العام الموظف الإداري الرئيسي للمنظمة ويعين الموظفين المشار إليهم أعلاه". وليس هناك من أحكام صريحة بشأن تفويض سلطات المدير العام.

- 15 وفي المنظمة العالمية لملكية الفكرية فإن المدير العام هو المسؤول التنفيذي الأول للمنظمة. وتنص اتفاقية هذه المنظمة على أن المدير العام، بصفته المسؤول التنفيذي الأول، يمثل المنظمة، ويقدم تقارير إلى الجمعية العامة ويعمل وفقاً لتوجيهاتها فيما يتعلق بالشؤون الداخلية والخارجية للمنظمة. كما أنه مسؤول عن إعداد برامج وميزانيات المنظمة. وليس هناك من حكم يتعلق بتفویض سلطاته، وذلك بناء على افتراض أن القدرة على التفویض متصلة في السلطة المترتبة للرئيس التنفيذي باعتباره المسؤول التنفيذي الأول للمنظمة.

- 16 وبموجب اتفاقية إنشاء الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، "يكون رئيس الصندوق هو الممثل القانوني للصندوق" و"يكون مسؤولاً عن تسيير أعمال الصندوق، وذلك تحت إشراف وتوجيه مجلس المحافظين والمجلس التنفيذي" (الفقرتان (ج) و(د) من البند 8، المادة 6). ويحق لرئيس الصندوق تعين موظفين لتمثيله في اجتماعات مجلس المحافظين (البند ط) من المادة 6) أو في مناسبات أخرى (مثل احتفالات توقيع اتفاقيات القروض). وليس هناك من حكم في الصكوك الدستورية بشأن تفویض سلطات رئيس الصندوق إلى الموظفين الآخرين.

- 17 ولا يتضمن دستور منظمة الطيران المدني الدولي أي حكم صريح بالنسبة لتفویض المسؤول التنفيذي الأول لسلطاته إلى الموظفين الآخرين "ولكن بالطبع فإن من المفترض توفر مثل هذه القدرة".<sup>2</sup>

- 18 وتنص النصوص الأساسية للاتحاد الدولي للاتصالات بهيكل خاص وتتألف من اتفاقية هذا الاتحاد ودستوره<sup>3</sup> وتنص المادة 5 من الاتفاقية على أن الأمين العام "يكون مسؤولاً عن إدارة موارد الاتحاد إجمالاً، وله أن يفوض إدارة جزء من هذه الموارد إلى نائب الأمين العام وكذلك إلى مدير المكتب، بعد التشاور معلجنة التنسيق إذا اقتضى الأمر". وبموجب المادة 11 من دستور الاتحاد، فإن الأمين العام يظل "مسؤولاً أمام المجلس (مجلس الاتحاد) عن جميع الجوانب الإدارية والمالية لأنشطة الاتحاد".

<sup>2</sup> رسالة من المكتب القانوني لمنظمة الطيران المدني الدولية.

<sup>3</sup> تشكل اتفاقية الاتحاد الدولي للاتصالات النص الأساسي له. ويضطلع دستور الاتحاد بتنفيذ الاتفاقية. وفي هذا الاتحاد فإن العلاقة بين الاتفاقية والدستور تمثل العلاقة القائمة بين دستور منظمة الأغذية والزراعة ولائحتها العامة.

-19- وفي حين أن منظمة التجارة العالمية ليست، عند التزام الدقة، جزءاً من منظمة الأمم المتحدة، فقد يكون من المفيد الإشارة إلى أن اتفاقية مراكش المنبثقة للمنظمة تنص على أن يرأس أمانتها مدير عام، ولكنها لا تتضمن أية أحكام تتعلق بتفويض سلطاته. (انظر المادة 6).

-20- وفي الختام، ونتيجة المشاورات والبحوث المشتركة بين الوكالات، فيبدو أن مسألة تفويض السلطة الإدارية للرئيس التنفيذي للمنظمة هو أمر يرجع برمه إلى رئيس الوكالة، وأنه يقرر ذلك على أساس اعتبارات الكفاءة والإدارة الجيدة. وكقاعدة عامة فإن تفويض السلطات غير مستبعد ولا منتظر في الصكوك التأسيسية، بالنظر إلى اعتبار أن إمكانية تفويض السلطة الإدارية، وفقاً لمبادئ القانون المعتمدة عموماً، هو قدرة ناجزة متصلة من قدرات رئيس الوكالة، الذي يظل في نهاية المطاف مسؤولاً أمام الأجهزة الرئيسية فيما يتصل بأية سلطة مفوضة، على نحو ما ينص عليه دستور الاتحاد الدولي للاتصالات بشكل واضح. وبصورة أكثر تحديداً، وباستثناء هذه الحالة المعينة، فإن الصكوك التأسيسية للمنظمات لا تحدد إمكانية قيام رئيس الوكالة بتفويض سلطاته، ولا الظروف المرتبطة بمثل هذا التفويض.

### **ممارسات المنظمة المتعلقة بتفويض السلطات الإدارية للمدير العام**

-21- يمكن النظر إلى مسألة تفويض السلطات من زوايا متنوعة، على نحو ما يتضح من الكتابات القانونية التي تبرز بعض الاختلافات في معالجة المسألة تبعاً للاختصاصات المعنية (أي القانون الدستوري، والقانون الإداري، والقانون العمالـي، والقانون الجنائي، وما إلى ذلك)<sup>4</sup> ومن المفيد إجراء استعراض لممارسات المنظمة المتعلقة بتفويض السلطات الإدارية للمدير العام عند النظر في المسائل المطروحة.

-22- وفي منظمة الأغذية والزراعة درست المسألة في ما يتعلق بتفويض السلطات الإدارية للمدير العام ضمن المنظمة. وفي كثير من الأحيان يقوم المدير العام بتفويض سلطته إلى كبار المسؤولين المعينين في المنظمة، وذلك من خلال دليل الإجراءات الإدارية، أو عبر قرارات إدارية محددة. ويتضمن القسم 119 من الدليل المذكور قائمة طويلة بالسائل التي يفوض فيها المدير العام سلطاته إلى مسؤولين آخرين في المنظمة. وقد جرى اختبار الجوانب القانونية المتعلقة بمثل هذا التفويض، أو قيام الرؤساء الآخرين للوكالات بمنح تفويض مماثل، وذلك في المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، ويتصف الموقف إزاء هذا الأمر بوضوح بالغ. ويشتمل هذا الموقف على بعض سمات.

<sup>4</sup> هناك في الواقع اختلافات مهمة في النهج إزاء تفويض السلطات تبعاً للاختصاصات والبلدان المعنية، والتي قد تختلف اختلافاً واسعاً عن النهج المعتمد في القانون الدستوري أو الإداري. وعلى سبيل المثال فإن القانون التجاري والعمالـي في فرنسا يتيح للمدير تفويض سلطاته إلى مدير مفوض بالنسبة إلى عدد من القرارات. كما يمكن القيام بمزيد من التفويض الفرعـي لهذه السلطة. ويمكن تحـمـيل المـديـر المـرؤـوس المسـؤـولـيـة الجنـائـية عـما يـتـحـذـهـ من قـرـاراتـ. فالـديـرـ الـذـيـ فـوـضـ سـلـطـاتـهـ لـيـسـ مـسـؤـلاًـ مـنـ النـاحـيـةـ الجنـائـيةـ عـنـ الـقـرـاراتـ المتـخـذـةـ. عـلـىـ أـنـ الشـخـصـ الـذـيـ فـوـضـ سـلـطـاتـ يـتـحـمـلـ المسـؤـولـيـةـ المـدنـيـةـ عـنـ أيـ أـضـرـارـ نـاجـمـةـ عـنـ اـسـتـخـدـامـ السـلـطـاتـ المـفـوضـةـ. وهـكـذاـ فـحـتـىـ فـيـ الـحـالـاتـ الـتـيـ يـمـكـنـ فـيـهاـ لـلـمـديـرـ تـفـوـضـ سـلـطـاتـ وـاسـعـةـ، فإـنـهـ يـمـكـنـ أـنـ يـعـتـبرـ مـسـؤـلاًـ عـنـ التـبعـاتـ الـتـيـ قـدـ تـنـشـأـ عـنـ اـسـتـخـدـامـ السـلـطـاتـ المـفـوضـةـ.

(أ) أولاً، ينبغي أن يمنح المدير العام تفويض السلطات بصورة صحيحة إلى مسؤول ما لتقدير مسائل معينة وأن ينعكس ذلك في أمر إداري يتم الإعلان عنه حسب الأصول. وبمقدور المدير العام إلغاء هذا التفويض أو تعديله. وقد أعاد عدد من قرارات المحكمة الصادرة تأكيد هذا المبدأ، وكان هناك في بعض الأحيان استعراض قضائي واسع لما إذا كان التفويض قد صدر بالفعل، وما إذا كان أمر إداري معين يُزعم أنه يشكل تفويضاً للسلطات قد وضع وجرى الإعلان عنه بصيغة قانونية مناسبة، بحيث يشكل تفويضاً صالحًا للسلطات.<sup>5</sup> وقد نوقشت المسألة مؤخرًا في منظمة الأغذية والزراعة فيما يتعلق بنشرة المدير العام<sup>6</sup> التي فوض المدير العام بموجبها سلطاته في العديد من المجالات إلى بعض المسؤولين.

(ب) ثانياً، ينبغي أن تُستخدم السلطات المفوضة من جانب أولئك المسؤولين الذين فوضت لهم فحسب، ولا يمكن لهم منح تفويض فرعى بها، ما لم ينص تفويض السلطات صراحة على أن بمقدور هؤلاء المسؤولين القيام بذلك. وأكَّدت المحكمة الإدارية هذا الموقف أيضًا في عدد من الحالات<sup>7</sup>، بما يتناشى مع المبدأ القديم للقانون الرومانى القائل "*delegate potestas non potest delegare*" أي "الوكيل لا يوكل غيره". وهذا المبدأ مجسد في أحكام بدان القانون المدنى والقانون العام على حد سواء.

(ج) وقد تدعو الحاجة إلى تقديم بعض الإيضاحات في هذا الصدد، ولاسيما فيما يتعلق بما يطلق عليه بصورة شائعة اسم "تفويض التوقيع" بالمقارنة مع تفويض السلطات. وفي حالة تفويض التوقيع، فإن سلطة اتخاذ قرار معين لا تُفوض أو تُفوض فرعياً إلى مسؤول. فهذا الأخير يُمنح فحسب إمكانية إعداد وثيقة تعرض القرار المعين ونقل هذا القرار إلى الأطراف المعنية باسم السلطة المكلفة بصلاحيَّة اتخاذ القرارات. على أن المسؤول هو الذي يتمتع بسلطة تقرير من هو الشخص الذي يتَّخذ القرار المعنى. وهذا الحل، الذي يطبق كثيراً على المسائل الإدارية، لا يتفادى الحاجة إلى أن يقوم المسؤول الذي فوضت إليه السلطات باتخاذ القرار، وإلى أن يقدم الدليل، إن اقتضى الأمر ذلك، على أنه اتَّخذ مثل هذا القرار. وهناك حالات قامت المحكمة الإدارية ببحث بشأنها، في ضوء كل الظروف ذات الصلة، حول ما إذا كانت السلطة التي نقلت القرار قد تجاوزت دورها وقامت فعلياً باتخاذ قرار لا يتمتع بأي سلطة لاتخاذِه.

-23 وثمة سمات قانونية أخرى لتفويض السلطات لم تخضع للنقاش ضمن المنظمة، أو أنها نوقشت ضمن سياق آخر غير تفويض سلطات المدير العام. ومن بين هذه السمات أن عمليات التفويض قد تتناول فحسب جزءاً محدوداً من سلطات المسؤول المفوض. ومن المفترض أن هذه المسألة لم تُطرح لأن رؤساء الوكالات، عموماً، يفوضون جزءاً من سلطاتهم فحسب. وليس من الصائب قانونياً أن يقوم مسؤول إداري بتحويل عام سلطاته لأنه بموجب القانون الإداري فإن سلطة

<sup>5</sup> قرارات المحكمة رقم 869 و 282 و 247.

<sup>6</sup> نشرة المدير العام رقم 19/2006.

<sup>7</sup> قرار المحكمة رقم 1477.

اتخاذ الإجراءات لا تعتبر حقاً باتخاذ الإجراءات بل التزاماً بذلك، وليس بمقدور مسؤول إداري أن يتخلّى عن واجباته ومسؤولياته الدستورية.

-24 وبالإضافة إلى ذلك، فإنه طبقاً للقانون الإداري، وبصورة أعم في أي سياق مشترك بين المؤسسات، فإن المسؤول الذي يفوض سلطاته إلى مسؤول مرؤوس يظل في نهاية المطاف مسؤولاً عن الإجراءات التي يتخذها مرؤوسه. ويُطبق هذا المبدأ بشكل صارم في المنظمات الدولية، حيث إن تفويض السلطات من الرؤساء التنفيذيين لا يطبق على نحو عام وغير مقيد، ويظل الرؤساء التنفيذيون مسؤولين إزاء الأجهزة الرئيسية المعنية. وعلى سبيل المثال فإن من غير المناسب لدير عام أن يرفض تحمل مسؤولية إجراء معين ضمن مهمته في علاقاته مع الأجهزة الرئيسية، بحجة أنه فوض سلطاته بالنسبة للقضية المعنية إلى مسؤول آخر. إذ أن ذلك سيضر بالعلاقة العادلة بين وظائف الأجهزة الرئيسية والوظائف الإدارية لرئيس الوكالة.

-25 وتنقسم هذه المبادئ بالأهمية عند النظر في المسألة في السياق الذي درستها فيه لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل لمنظمة الأغذية والزراعة والذي انعكس في خطة العمل الفورية، أي سياق العلاقة بين الأجهزة الرئيسية والمدير العام، كمسؤول تنفيذي أول للمنظمة، ضمن مجالات الاختصاصات والسلطات المعنية للجانبين.

### **الاعتبارات القانونية المعنية**

-26 عند دراسة كيفية تطبيق الإجراء 3-43 لخطة العمل الفورية، فإن من المفيد الإشارة، بالإضافة إلى ما تقدم، إلى بضعة اعتبارات.

-27 فمن الزاوية القانونية، فإن من المحتمل أن يتم النص في الدستور أو اللائحة العامة على تفويض المدير العام لسلطاته الإدارية بشأن عدد من القضايا. "ولن يشكل ذلك التزاماً على المدير العام". وستمثل الإشارة الصريحة إلى مثل هذه التفويض مجرد إمكانية متاحة للمدير العام بأن يتخذ إجراءات بطريقة معينة، استناداً إلى اعتبارات الإدارة الجيدة والتنظيم الداخلي للعمل. ولذلك فإن السؤال الذي يُثار هو ما إذا كان من الضروري تعديل النصوص الأساسية بغية الإشارة إلى احتمال هو في كل الأحوال متصل في السلطات الإدارية للمدير العام.

-28 وكما يتبيّن من الاستعراض المدرج أعلاه للصكوك التأسيسية لمنظمات منظومة الأمم المتحدة، فإن اعتماد أحكام محددة غاية التحديد بشأن تفويض سلطات المدير العام قد لا يتنامى مع الهدف العام المتمثل في الحفاظ على النطاق المعنى لاختصاصات الأجهزة الرئيسية والإدارة، وهو ما يشار إليه عموماً في خطة العمل الفورية على أنه "الحكومة" والإدارة، لأن ذلك سيثير البلبلة في الخط الفاصل بين مجالي العمل هذين. وربما يكون من الأفضل أن تكون الأجهزة الرئيسية، من جهة، والإدارة، من جهة ثانية، في موقع يتبيّح لها أن تمارس وظائفها بشكل كامل ضمن مهامها المعنية. ويتناهى ذلك مع توصية التقييم الخارجي المستقل للمنظمة الداعية إلى أن يكون هناك تمييز أوضح بين الحكومة

والإدارة. وعلى أية حال فإن من المقترح، إذا ما تم اتخاذ قرار بتعديل النصوص الأساسية، بـألا يجري ذلك عبر تعديل الدستور، بل من خلال تعديل اللائحة العامة.

29- وإذا ما استقر الرأي على أن من المناسب إدخال تعديل يخول المدير العام صلاحية تفويض سلطته "النهائية" بشأن عدد من المسائل إلى مسؤولين معينين، فإن من الواجب النص بوضوح على أن المسؤولين المعينين، المستفيدين من تفويض السلطة، يجب أن يتحملوا المسؤولية عن قراراتهم، لا أن يتحملها المدير العام، على نحو ما تنتهي عليه عبارة "السلطة النهائية". ويثار السؤال حول ما إذا كان ذلك يتماشى مع المبدأ العام المتجسد في النصوص الأساسية للمنظمة والقائل بأن المدير العام هو المسؤول التنفيذي الأول للمنظمة، المسؤول عن تنفيذ مقررات المؤتمر والمجلس، وعن العمل بالنيابة عن المنظمة في كل معاملاتها. ولن يعبر ذلك عن الموقف المقبول عموماً والمتبعة على امتداد الأمم المتحدة، ومن المشكوك فيه أن يكون ذلك محباً من زاوية السياسات.

30- وعلى ذلك فإن من المقترح اعتماد نهج مماثل لما هو متبع في الاتحاد الدولي للاتصالات، أي إمكانية قيام الأمين العام بتفويض مسؤولياته إلى مسؤولين آخرين، شريطة أن يظل الرئيس التنفيذي مسؤولاً عن كل الإجراءات إزاء الأجهزة الرئيسية، وهو ما يعني أنه لن يتم تفويض أي سلطة "نهائية" وأن المدير العام يظل المسؤول في نهاية المطاف عن القراراتتخذة في ظل السلطات المفوضة. وسيتماشى ذلك مع ممارسات المنظمة، على نحو ما هو موصوف في الفقرات من 22 إلى 24، ومع المفاهيم القانونية للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

31- وفي ضوء ما تقدم فإن لجنة الشؤون الدستورية والقانونية يمكن أن تتصور خيارين اثنين لتنفيذ الإجراء 3-43 لخطة العمل الفورية :

(أ) **ال الخيار الأول:** على نحو ما هو واضح من الممارسات المتبعه في معظم منظمات منظومة الأمم المتحدة، فإن من الممكن الاعتبار، من الزاوية القانونية، أن لا حاجة هناك إلى تعديل النصوص الأساسية للمنظمة بغية تمكين المدير العام من تفويض سلطاته الإدارية بشأن عدد من المسائل ضمن مهمته. ويرجع ذلك إلى بضعة أسباب هي: (1) أولاً، أن التحديد المناسب للمجالات المعنية للحكومة والإدارة، أي اختصاصات الأجهزة الرئيسية والإدارة، سيتطلب أن يكون كل من الطرفين قادرًا على تنفيذ مسؤولياته بشكل كامل ضمن مهامه المعنية؛ (2) ثانياً، أن إمكانية تفويض السلطات الإدارية، وفقاً لمبادئ القانون المعتمدة عموماً، هو أمر مفروغ منه، ومتناصل في الوظائف الإدارية للمدير العام، كما هو الحال في المنظمات الأخرى لمنظومة الأمم المتحدة؛ (3) أن اللائحة المالية تتضمن أحکاماً بشأن تفويض المدير العام لسلطاته بشأن المسائل المالية.

(ب) **ال الخيار الثاني:** استجابة للرغبات التي أعرب عنها الأعضاء والإجراء 3-43 لخطة العمل الفورية فإن بالمستطاع إدخال تعديل على المادة 37 من اللائحة العامة بشأن وظائف المدير العام. ويمكن أن يكون مضمون التعديل المقترن على غرار أحکام دستور الاتحاد الدولي للاتصالات بحيث يستطيع المدير العام تفويض سلطاته، ولكنه يظل مسؤولاً إزاء المؤتمر والمجلس. وعلى هذا فإنه يمكن إضافة الفقرة التالية إلى اللائحة العامة :

"المدير العام أن يفوض سلطته الممنوحة له بموجب هذه المادة، في ظل ما يمكن أن يحدده من ظروف، شريطة أن يظل مسؤولاً إزاء المؤتمر والمجلس عن توجيهه عمل المنظمة، وفقاً للفقرة 4 من المادة 7 من الدستور".

### **التدابير المقترحة للجنة**

- 32 إن اللجنة مدعوة إلى استعراض هذه الوثيقة وأن تبدي ما تراه مناسباً من آراء.
- 33 وللجنة مدعوة تحديداً إلى ما يلي:
  - (أ) الإشارة إلى ما إذا كانت هناك أية قضايا معينة معروضة في هذه الوثيقة تتطلب الإرشاد من جانب لجنة المؤتمر.
  - (ب) استعراض وإبداء المشورة حول الخيارات المطروحة أعلاه لتنفيذ الإجراء 3-43 لخطة العمل الفورية.