

جامعة القاهرة

مركز البحوث والدراسات السياسية
CENTER FOR POLITICAL RESEARCH AND STUDIES

سلسلة بحوث سياسية

- ٥١ -

الجهاز الادارى للمنظمة الدولية
(الامانة العامة للأمم المتحدة)

دراسة نظرية تطبيقية

د. عطية حسين افندي

كلية الاقتصاد - جامعة القاهرة

ديسمبر ١٩٩١

- ٥١ -

الجهاز الادارى للمنظمة الدولية
(الامانة العامة للأمم المتحدة)
دراسة نظرية تطبيقية
د. عطية حسين افندى
كلية الاقتصاد - جامعة القاهرة
ديسمبر ١٩٩١

تهدف هذه السلسلة إلى إقامة الحوار العلمى بين المشتغلين بالبحوث والتدريس فى علم السياسة، وذلك بنشر بحوث تتناول وجهات نظر منهجية أو دراسات تتعلق بالظواهر السياسية موضع الاهتمام الاكاديمى، وتخضع بحوث السلسلة للتحكيم من قبل اثنين من الاساتذة المتخصصين.

الجهاز الادارى للمنظمة الدولية
(الامانة العامة للأمم المتحدة)
دراسة نظرية تطبيقية

استهلال

يعد تكوين مكرتارية أو امانة دائمة للمنظمة الدولية من التطورات الرئيسية التي شهدتها التنظيم الدولي منذ قيام عصبة الأمم وحتى الآن ، فبدونها تصبح المنظمة الدولية غير قادرة على الادارة الحقيقية والفعالة لمهامها ووظائفها الدولية .

ومنصب الامين العام لم ينبثق أصله كلية من ركاب الحرب العالمية الثانية وانقاضها، فالافكار والآراء التي أبدت إهتماماً به لها خلفية تاريخية. فوظيفة الامين العام في ترتيب وتنسيق ادارة المؤتمرات جذور في المؤتمرات الدبلوماسية المؤقتة التي كانت جد شائعة في القرن التاسع عشر . لقد كانت الدولة المضيفة في مثل تلك المؤتمرات كالمؤتمر الذي انعقد في برلين في عام ١٨٧٨ تزود المؤتمر بالموظفين، وإذا بدت هناك حاجة إلى شيء أكثر من مجرد الخدمات المشتركة ، مثل صياغة مادة قانونية أو بلاغ ، فإن الوفود المختلفة المشتركة في المؤتمر تساهم في توفير الموظفين على أساس المساواة العددية، ونظراً لأن المؤتمرات كانت لها واجبات مؤقتة، فإنه لم تكن شمة حاجة إلى قيام جهاز ادارى دائم .

على أنه مع قيام مؤسسات دولية دائمة خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، فإنه رؤى وجوب توفير موظفين دائمين، وكانت الاجتماعات الدورية تحتاج إلى إعداد لا بالمعنى المادى فحسب ، وإنما بالمعنى الفكرى أيضا ، وكان لابد من الاحتفاظ بسجلات للجلسات ، وكانت المسائل التي تحال من إجتماع إلى إجتماع للدراسة تشار من جديد وكانت بعض التقارير أحيانا لابد من إعدادها إعداداً مسبقاً وخاصة التقارير التي تتناول الميزانية، والتي لم تكلف بوضعها أي حكومة من الحكومات الاعضاء. وشمة أسلوب آخر لمواجهة هذه الإحتياجات يمكن

إيجاده في إتحاد البريد العالمي الذي استعان بموظفين من الحكومة السويسرية .
وهناك مؤسسات أخرى بعضها غير حكومي بدأت يستعين بموظفين دوليين ثم جاءت عصبة
الأمم لتؤكد الحاجة إلى الجهاز الإداري الكبير . ومن بعدها الأمم المتحدة التي
يدور هذا البحث حول جهازها الإداري (أمانتها العامة) وخصوصاً الأمين العام .
وبصفة عامة يتكون الجهاز الإداري للمنظمة الدولية من موظفين فنيين
وإداريين، يباشرون أعمالهم في مقر المنظمة أو خارجه، ويوجد بصفة مستمرة
ويطلق عليه اصطلاح الأمانة العامة للمنظمة ، ويتشكل هذا الجهاز على النحو
التالي :

(1) رئيس يخطب به الأشراف العام وتسيير شؤون الجهاز الإداري ويسمى "الأمين
العام" أو "المدير العام" في بعض الأحوال. ويتم تعيين هذا الأمين العام
بواسطة الجهاز العام أو الجهاز التنفيذي للمنظمة الدولية أو بواسطتهما
معاً، ويكون ذلك عادة لعدة أعوام، ويعاون الأمين العام مجموعة من الأمناء
المساعدين .

(2) إدارات مختلفة يتولى العمل فيها عدد من الموظفين الدوليين الذين
لا يعتبرون ممثلين لدولهم بل يكون انتماءهم لمنظمة يعملون لصالحها
ولا يعبرون عن رغبات أو مصالح الدول التي يرتبطون بها برابطة الجنسية .
وهذا هو ما يميز الجهاز الإداري عن الأجهزة الأخرى في المنظمة التي يجري
تمثيل الدول المختلفة فيها ويعبر كل مندوب عن آراء دولته ويدافع عن
مصالحها .

ويكتسب الجهاز الإداري (الأمانة العامة) أهمية متزايدة في حياة المنظمة
الدولية حيث يختص بتسيير الأعمال الإدارية اليومية بينما تمارس الأجهزة الأخرى
نشاطها على فترات متباعدة نسبياً وبشروط وإجراءات معينة .

(3) ويحدد ميثاق المنظمة الدولية اختصاصات جهازها الإداري، وبصفة عامة يمكن
القول بأن هذه الاختصاصات تتركز في الآتي :

1 - إجراء الاتصالات الإدارية سواء مع أجهزة المنظمة الأخرى أو مع الجهات
والهيئات الخارجية .

٢ - الاعداد لدورات وجلسات الاجهزة الرئيسية الاخرى مثل اعداد التقارير ووشاشق العمل .

٣ - متابعة تنفيذ قرارات الاجهزة الرئيسية الاخرى .

٤ - تقديم الاستشارات التي تطلبها الاجهزة الرئيسية الاخرى .

٥ - قيام الامين العام بمهام معينة تعهد بها إليه الاجهزة الاخرى .

ولقد شهدت السنوات الاخيرة تطورا هاما لطبيعة عمل الامين العام وخاصة بالنسبة للامين العام للأمم المتحدة الذي تجاوز المهام الادارية المعتادة واصبح يلعب دورا سياسيا هاما .

عن هذا الجهاز الادارى للمنظمة الدولية يجئ هذا البحث محاولا القاء الاضواء على طبيعة المهمة الادارية الملقاة على عاتق الجهاز والعوامل المؤثرة على فعاليته وكفاءته وعلى القائم بالعمل ذاته اى الموظف الدولى ثم عرض تطبيقى للجهاز الادارى للأمم المتحدة اى للامانة العامة لها واخيرا تقويم دور هذا الجهاز الادارى ومقترحات تطويره لزيادة فعاليته وكفاءته . وعلى ذلك ينقسم البحث إلى اطار نظرى وقسم تطبيقى .

الاطار النظرى

يتضمن هذا الاطار المفاهيم التالية :

(١) المنهج البيئى فى دراسة الادارة .

(٢) التنظيم الادارى .

(٣) الفعالية والكفاءة .

(٤) الموظف الدولى .

(١) بيئة الادارة

تشير دائرة المعارف البريطانية إلى ان أول من استعمل كلمة بيئة (Ecology) هو عالم الحيوان الالمانى ايرنست هيكت (Ernest Haeckel) وأصل

الكلمة الانجليزية هي كلمة (oikos) الاغريقية والتي تعنى مكان المعيشة او مكان السكن^(١).

ويعنى استخدام هذا المفهوم ان هناك علاقة شائبة بين العامل (Factor) وبين المحيط الذى يتواجد فيه، فالعامل هنا سواء كان كائنا حيا او قراراً اداريا او نظاما سياسيا لابد من ان يؤثر فى محيطه ولا بد كذلك من ان يتأثر بما حوله بل ان المحيط الذى يتواجد فيه هو المسئول عن تشكيله النهائى، ولهذا السبب استحدث بعض دارسى الادارة العربية الحديثة لفظه "ايكولوجى" ككلمة ومفهوم جديد يضاف إلى التعابير الادارية العربية الحديثه^(٢).

والواقع انه لا يستقيم الحديث عن بيئة الادارة دون الاشارة إلى روادها الاوائل الذين اكدوا على اهمية المنهج البيئى وقد كانت بداية هذا الاتجاه فى اواخر الاربعينات واوائل الخمسينيات على يد رواد حركة الادارة العامة المقارنة مثل فرد ريجز (Fred Riggs) وروبرت داهل (R. Dahl) وفيريل هيدى (F. Heady) حيث ركز هؤلاء وغيرهم على ضرورة انتقال الدرامات المقارنة من منهج الوصف الهيكلى (Structural) إلى المنهج الهيكلى الوظيفى (Structural Functionl) ثم إلى منهج ارحب هو التركيز على التفاعلات بين النظام الادارى وبيئته الخارجيه .

فى هذا السياق يشير بعض الباحثين إلى ان المنهج البيئى (الايكولوجى) يمثل تحليلا متكاملا ينظر إلى المنظمة باعتبارها نظاما يتفاعل مع البيئة المحيطة وان محاولة رفع كفاءة وفعالية العمل الادارى بالمنظمة لا يجب ان تقف عند حد دراسة المتغيرات الداخلية (البناء التنظيمى - نظم العمل - الاجراءات وتوزيع الاختصاصات... الخ) بل يجب ان تشمل كذلك على دراسة وفهم العوامل البيئية الخارجية المؤثرة فى العمل الادارى وانعكاساتها عليه^(٣).

لقد اشرت كتابات (فردريجز) على ادب الادارة العامة المقارنة ثم ادارة التنمية والالمام الواعي بكتاباته وما احتوته من دراسات لبيئة العملية الادارية يعتبر هاما وضروريا بل وحيويا^(٤) .
هذا ونجد ان اكثر كتاب ودارسو الادارة العامة اهتماما بالعلاقات البيئية هم المختصين بشئون الحكم المحلى والادارة المحلية^(٥) .

(٢) التنظيم الادارى

لعل اهم ما يميز دراسة التنظيم هو تنوعها وتشمعها بشكل ادى إلى صعوبة حصر أو تصنيف المناهج المختلفة في دراسة هذا الموضوع ، والى تعذر وضع مبادئ واسى ثابتة للتنظيم لها صفة العمومية في التطبيق ، ومع ذلك فان المنظمات المختلفة تستخدم بعض المبادئ التنظيمية التى تحظى باتفاق كبير بين كتـاب الادارة وممارسيها باعتبارها معايير للتنظيم الجيد السليم^(٦) .

وينظر بعض الدراسين إلى التنظيم باعتباره الطريقة التى يتم بمقتضاها تنسيق الجهود البشرية لتحقيق اهداف محددة، والبعض الاخر يعرف التنظيم بانـه الشكل أو الاطار الذى يمكن من خلاله توزيع الابعاء والاختصاصات والتنسيق بين كافة العاملين فى المنظمة لتحقيق اقصى درجة ممكنة من الكفاية فى تحقيق الاهداف المحددة، وفريق ثالث يرى التنظيم باعتباره عملية تحديد العمل الذى ينبغى اداؤه وتحديد العلاقات التى تمكن الافراد من تحقيق اهداف المنظمة بفعالية^(٧) .

وتتضمن جميع التعاريف والمفاهيم الخاصة بالتنظيم مجموعة من العناصر التى لابد من توافرها فى هذا النشاط^(٨) وهى :

- هدف محدد يسعى افراد التنظيم إلى تحقيقه .
- مجموعة من الافراد تشترك فى تحقيق الهدف المتفق عليه .

- تقسيم وتوزيع العمل على افراد التنظيم حتى يستطيع كل فرد تركيز اهتمامه في اداء عمل معين دون غيره .
 - ادوات وامكانيات تنظيمية تسهل قيام الافراد بالاعمال المحددة لهم .
- وحتى يكون التنظيم فعالا تجدر مراعاة بعض المبادئ التنظيمية التي ظهرت في الفكر الادارى المعاصر في تطوره منذ اواخر القرن التاسع عشر إلى الآن والتي تعتبر بمثابة معايير عامة يمكن الاسترشاد بها عند القيام بعملية التنظيم ، ومن اهم هذه المبادئ ما يلي :
- وحده الهدف - التخصيص - التنسيق - نطاق الاشراف (التمكن) - وحدة القيادة (وحدة الامر) - تفويض السلطة - توازن (تكافؤ) السلطة والمسئولية - تجميع الاعمال أو الوظائف المتشابهة في وحدة واحدة - قصر خط السلطة - مرونة (ديناميكية) التنظيم .

(٣) الفعالية والكفاءة

ان القيمة الحقيقية للادارة المعاصرة هي قدرتها على تحقيق اهداف وانجازات يعمد الحصول عليها بدون نشاط وجهد المتخصصين ، وليس القصد مجرد الوصول الى اهداف او انجازات ما ولكن الاساس هو في تحقيق مستوى من الكفاءة يمثل افضل استثمار للموارد والطاقات المتاحة ويجعل الناتج او العائد بقيمة حقيقية أعلى من كل ما بذل في سبيل الوصول اليه .

وذلك ما تقدم به الفعالية الادارية او قدرة الادارة على اداء الاعمال الصحيحة والتوصل الى تحقيق النتائج المطلوبة في حدود التكلفة المناسبة .

فعالية الادارة المعاصرة تعبر عن السمات الهامة للادارة :

- ١ - التكامل بين اقسام واجزاء التنظيم الادارى .
- ٢ - الوضوح والتحديد في نظام اتخاذ القرارات وموضوعية المعايير المستخدمة في الوصول الى قرار .
- ٣ - الاستقلال وحرية الحركة التي يتمتع بها التنظيم الادارى في مواجهة المناخ الذي يحيط به ومصادر السلطة الممنوحة له .

مظاهر الفعالية الادارية فى الاتى :

- حسن اداء واستثمار الوحدة .
- ضبط التكلفة وترشيد الاتفاق .
- النظام وضبط تتابع "العمليات فى توقيتها الصحيح" .
- دقة الاداء وارتفاع مستوى الجودة فى الاعمال .
- التركيز على النتائج وعدم الانسياق وراء ضبط الاجراءات بديلا عن النتائج .
- التكين على استمرار عناصر القوة فى الموقف المحيط بالادارة^(٩) .

اذن تُعنى الفعالية بالوصول إلى الهدف ، بينما يراد بالكفاءة استغلال الموارد المتاحة (البشرية والمادية) فى تحقيق الاهداف المنشودة أو بمعنى آخر سلامة الوسيلة الموصلة اليها، وبينما تركز الفعالية على النهاية أو نقطة الوصول تهتم الكفاءة بكيفية بلوغ هذه النقطة^(١٠) .

وتعرف بعض الاراء فعالية المنظمة الدولية بأنها تعنى أن ما يتخذ أو يتم بواسطة المنظمة أو هيئاتها من قرارات وافعال يكون له اثر فعال تسوية المشكلة التى تتناولها المنظمة، أو فى عمل المنظمة من اجل تحقيق الاغراض التى انشئت من اجلها، وبطبيعة الحال عدم الفعالية يعنى العكس^(١١) .

ويعرفها آخرون بأنها قدرة المنظمة على التأثير فى الازمات والمشكلات التى تتناولها سواء بحلها تماما أو بوقف تدهورها أو باتخاذ اجراءات بشأنها .

ويُقَرَف "ارنست هاس" الفعالية بأنها تتضمن قدرة الدول الاعضاء فى المنظمة على استخدام مبادئ واحكام وأعراف واجراءات المنظمة من اجل تهدئة الصراعات التى تعرض على المنظمة بصورة ناجحة كما تتضمن القدرة على اقناع الدول الاعضاء بعرض خلافاتهم على المنظمة بدلا من البحث لها عن حلول شائبة أو متعددة الاطراف^(١٢) .

ولدراسة الفعالية مدخلان المدخل الاول يعالجها من زاوية الاهداف التي تطمح المنظمة في تحقيقها، والثاني يتناولها باعتبار المنظمة نظاما فرعيا في بيئة اكبر وتشور بينهما علاقة تداخل وتفاعل مستمر (١٣).

ويقدم "هنت" أربعة معايير لقياس الفعالية :

المعيار الاول : بلوغ الاهداف المحددة .

المعيار الثاني : التعاون ، اى قدرة المنظمة على دمج اعضائها فيها في نظام متكامل من الادوار المتداخلة .

المعيار الثالث : الصراع ، ويتعلق بالاداء الفردى أو الجماعى الذى يمثل اتجاهها سلبيا لاداء المنظمة الكلى .

المعيار الرابع : هو معيار مزدوج حيث يتضمن مدى اشباع الحاجات النفسية ومدى اشباع الحاجات الاساسية (١٤).

ويركز البعض في دراسة الفعالية على علاقة المنظمة بالبيئة فيسرون ان المقياس الاخير للفعالية هو الاستمرار والبقاء اى القدرة على ممارسة اعمالها وقبول المجتمع بها على المدى الطويل (١٥). وانه يكمل هذا المقياس مقياس اخرى مثل الانتاج والرضا والكفاءة والتكيف والتطور (١٦).

وتتعدد العوامل التي تؤثر على فعالية المنظمة ولعل اهمها مجال اختصاص المنظمة ومدى ماتتمتع به من سلطات، وموقف الدول الاعضاء ونظرتهم اليها ولحدود دورها ولاهية ما يحققون من نتائج من خلالها ومدى الثقة التي تتمتع بها المنظمة ، وتأثير الرأى العام على مواقف الدول داخل المنظمة وحيال قراراتها وانشطتها المختلفة.

واخيرا تجدر الاشارة إلى ان الاختصاصات التي تتمتع بها المنظمة الدولية انما هي اختصاصات وظيفية وهو مايعنى ان جميع اختصاصات المنظمة ترتبط باهدافها والغرض من انشائها .

وباستخدام المنهج الوظيفي خصوصا في اطار نموذج (الموند) وافكار (بارسونز) ومع الاخذ في الاعتبار الوظيفة الكلاسيكية، يمكن اشارة مؤالين اساسيين بخصوص فعالية المنظمة الدولية :

ما هي القدرات والابنية الضرورية لاداء المنظمة لوظائفها ؟
هل تملك ادارة المنظمة ذاتية في الحركة والنشاط ام تخضع تماما لتوجيهات الدول الاعضاء؟ (١٧)

(٤) الموظف الدولي

التعريف :

يساهم عدد من الاشخاص الطبيعيين في التعبير عن ارادة المنظمة الدولية، والتصرف باسمها وتسيير اعمالها ووجه نشاطها، فالمنظمات الدولية تستعين بعدد من المستخدمين الدوليين للنهوض بالاعباء الادارية والفنية التي يتطلبها تحقيق اهداف كل منظمة. وقد تمت محكمة العدل الدولية^(١٨) لتعريف المستخدم الدولي فقررت انه "كل موظف باجر أو بدون اجر، يعمل بصفة دائمة أم لا ، يعين بواسطة أحد أجهزة المنظمة لممارسة أو للمساعدة في ممارسة إحدى وظائف المنظمة، هو باختصار كل شخص تتصرف المنظمة بواسطته" فالمستخدم في المنظمة الدولية طبقا لهذا التعريف، هو كل شخص طبيعي تمارس المنظمة، بواسطته، الاختصاصات المنوط بها تحقيقها، وذلك وفقا لما تمدره أجهزتها المختصة من تعليمات، وسواء كان نشاط هذا المستخدم مقابل اجر أو بالمجان، وسواء كان هذا العمل مؤقتا أو دائما .

ويطلق وصف الموظف الدولي على طائفة من المستخدمين الدوليين الذين يشغلون وظائف تتسم بالدوام والاستمرار، ويتمتعون بنظام قانوني خاص لتنظيم علاقتهم بالمنظمة وبيان التزاماتهم نحوها، وحقوقهم قبلها.

ويمكن تعريف الموظف الدولي بأنه "كل من تكلفه المنظمة الدولية بالتفرغ على وجه الاستمرار للقيام بعمل من أعمالها، تحت اشراف أجهزتها المختصة، وطبقا للقواعد الواردة في ميثاقها ولوائحها" (١٩) ويجب على الموظف الدولي أثناء قيامه بعمله ألا يخضع لتأثير سلطة خارجية، فليس له أن يطلب أو يتلقى في تادية واجبه تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجية عن المنظمة. وعليه أن يمتنع عن القيام بأي عمل قد يسرع إلى مركزه بوصفه موظفا دوليا مسؤولا امام المنظمة وحدها، وتسبغ المنظمة على موظفيها حمايتها .

ويمكن القول بصفة عامة بأنه يلزم توافر السمات التالية في الموظف

الدولي :

- ١ - وجود ميثاق جماعي ينشئ هيئات ادارية دائمة أو مؤقتة، يدعى على تعيين موظفين، كما يتضمن طريقة تعيينهم واختصاصاتهم وطريقة مباشرتهم لوظائفهم.
- ٢ - أن يؤدي الموظف العمل خدمة لمنظمة دولية، أو نوع من فروعها. فلا يعد موظفا دوليا من يؤدي عمله خدمة لدولة معينة أو مؤسسة دولية لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية.
- ٣ - أن يعمل الموظف الدولي للمصلحة الجماعية المشتركة وان يمتد نشاطه ليشمل مصالح تتصل بأقاليم كل الدول الاعضاء.
- ٤ - أن يؤدي الموظف عمله تحت اشراف اجهزة المنظمة الدولية ووفق أحكام ميثاقها ولوائحها، وبتعليمات وأوامر من رؤسائه فيها وحدهم. من ثم لا يعتبر موظفا دوليا من يخضع في أدائه لوظيفته لقوانين الدولة التي ينتمى اليها أو تعليماتها. وتدعى مواثيق المنظمات الدولية على الصفة الدولية لموظفيها، وعلى تعهد الدول الاعضاء باحترامها وعلى مسئولية موظفيها أمام المنظمة وحدها (المادة ١٠٠ ، ١٠١ من ميثاق الامم المتحدة) وهو مايؤدي إلى استقلال الموظف الدولي أمام الدولة التي ينتمى إليها وامام الدول الاخرى .

٥ - أن يحدد النظام القانونى للموظف الدولى بطريقة دولية : وهذا ما يميز
الموظف الدولى عن طوائف اخرى من الاشخاص يعملون فى خدمة منظمة دولية أو
مرفق دولى، دون أن يشغلوا وظيفة دولية تتصف بالشبث والامتقرار ، ودون
أن يخضعوا فى تعيينهم وفى تحديد اختصاصهم ونظامهم القانونى لاحكام
اتفاقية دولية، ومثال ذلك الموظفين التابعين لدولة تقوم بالوصاية على
أقليم معين (٢٠).

النظام القانونى للموظفين الدوليين (٢١)

يتضمن ميثاق كل منظمة نموذا خاصة المركز القانونى للموظفين الدوليين
العاملين فى خدمة المنظمة ومن ثم يمكن القول بان ميثاق كل منظمة يقيم نظاما
قانونيا لموظفى المنظمة، وهو ما يؤدي إلى التسليم بتعدد الانظمة القانونية
للموظفين الدوليين بتعدد المنظمات الدولية. ومع ذلك فان من المستطاع استخلاص
بعض المبادئ العامة المشتركة من تلك المواثيق المتعددة، والنظر اليها بوصفها
المبادئ العامة التى تحكم وتنظم المركز القانونى للموظف الدولى .
ولعل أهم ما يستوقف النظر فى مجال دراسة النظام القانونى للموظفين
الدوليين هو النظام الخاص بتعيينهم والحقوق المقررة لهم والحصانات
والامتيازات التى يتمتعون بها (٢٢).

٥ - تعيين الموظفين الدوليين

المنظمة الدولية هى التى تقوم بتعيين موظفيها وتقوم المنظمة أيضا بوضع
لوائح خاصة بشروط تعيينهم وخدمتهم.
ولا يشترط لتعيين الموظف الدولى الحصول على موافقة دولته، غير أن الدول
تضغط على المنظمات الدولية لتمنع تعيين رعاياها بدون الحصول على موافقتهم.
وتلجأ الدول عادة إلى اصدار التشريعات الوطنية اللازمة التى تمنع رعاياها من
العمل فى خدمة المنظمات الدولية دون الحصول على موافقتها السابقة. كما قد

تقوم الدول بالضغط الشخصي على رؤساء الادارات الدولية لكي يخضعوا لتوجيهاتها ونماذجها فيما يتعلق بتعيين رعاياها في الادارات الدولية، ومثال ذلك ما قامت به الولايات المتحدة في سنة ١٩٥٢ ، ١٩٥٣ لاستبعاد رعاياها الشيوعيين من وظائف الامم المتحدة .

وغالبية موظفي المنظمات الدولية يخضعون لرئاسة الامين العام، وهناك طائفة منهم تمارس عملها باستقلال وحرية، ويظهر ذلك في العمليات التي تتطلب خبرة فنية من نوع خاص، مثل اللذين يمارسون الوظائف القضائية كقضاة محكمة العدل الدولية. ويوجد نوع خاص يتمتع بالاستقلال التام في ممارسته لاعماله ولكنه يخضع للمسئولية السياسية اللاحقة امام فروع المنظمات، فوسيط الامم المتحدة في فلسطين (الكونت برنادوت) كانت له حرية تامة في التصرف يقيدتها خضوعه للمسئولية السياسية امام الجمعية العامة. هذا ويلاحظ أن النظم الادارية للمنظمات الدولية قد تطورت تطورا كبيرا جعلها شبيهة بالادارات الوطنية الداخلية .

ويلاحظ أيضا ان الدول ولاسيما الكبرى منها تحرص على ملء أكبر عدد من الوظائف الدولية بأفراد ينتمون إلى جنسيتها، وهو ما يحمل في ذاته مخاطر انحياز أولئك الموظفين إلى جانب مصالح دولهم. وهذا في حقيقة الامر هو الباعث على انتهاج سياسة التوزيع الجغرافي العادل للوظائف. حيث تقترب الرغبة في العثور على أفضل الكفاءات، لشغل الوظائف الدولية، بالرغبة في إيجاد نوع من التوازن، داخل الجهاز الاداري للمنظمة بين مواطني مختلف الدول الاعضاء. وقد يتحدد المركز القانوني للموظف الدولي في المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية (الامين العام للامم المتحدة والامين العام لجامعة الدول العربية). وقد يتحدد في عقد تبرمه المنظمة مع الموظف وفقا للوائح التي وضعتها المنظمة لتنظيم اوضاع وشروط العمل بها .

وقد اختلف الفقه فى تكييف طبيعة العلاقة التى تربط الموظف بالمنظمة :

(أ) فذهب فريق إلى تصوير هذه العلاقة على أنها علاقة تعاقدية على أساس ان تلك العلاقة تركز على عقد العمل المبرم بين الموظف الدولى من جهة وبين المنظمة من جهة أخرى، ومن ثم فان مبدأ العقد شريعة المتعاقدين يحكم تلك العلاقة فيما يتصل بشروط صحتها وما ترتبه من حقوق والتزامات متبادلة.

(ب) وشمة رأى آخر يصف تلك العلاقة بأنها "علاقة تنظيمية" ويجرى المقارنة بينها وبين وضع الموظف العام قبل جهة الادارة فى الانظمة القانونية الداخلية، ومؤدى هذا رأى أن يكون الموظف الدولى خاضعا إلى جانب الاحكام التى ترد فى عقد العمل، لكل ما تقرره احكام ميثاق المنظمة ولوائحها وقراراتها الادارية، التى تصدر عن متطلبات ظروف العمل .

(ج) ويرى رأى الغالب فى الفقه الاخذ بحل وسط بين الاتجاهين السابقين، مؤداه القول بان علاقة الموظف بالمنظمة "علاقة تنظيمية وتعاقدية" يكون الموظف الدولى فى ظلها خاضعا بموجب العقد الذى أبرمه مع المنظمة لنظام قانونى قابل للتغير طبقا لوضع المنظمة واحتياجاتها. وينطوى على احترام الحقوق المكتسبة للموظف الدولى (٢٢) .

(٢) الحقوق المقررة للموظف الدولى

تفرض اعتبارات حسن أداء الموظفين الدوليين لاعمالهم تقرير بعض الحقوق التى يعترف بها لهم ومن أهم هذه الحقوق ، عدم المساس بصفتهم الدولية أو محاولة التأخير عليهم بأى شكل من الاشكال .

ويتمتع الموظف الدولى بحرية الرأى والفكر السياسى، وذلك فى الحدود التى لاتمس استقلاله وحيده أو تجعلها محل شك .

ويحصل الموظف الدولى على مقابل مالى مناسب يكفل له مستوى يناسب الوظيفة الدولية التى يشغلها، ولاتخضع المبالغ المالية التى يحصل عليها الموظف الدولى فى صورة مرتب أو معاش أو مكافأة للضرائب التى تفرضها دولة المقر أو الدولة التى ينتمى اليها الموظف الدولى .

وتتولى المنظمة الدولية توفير الحماية لموظفيها ضد ما قد يتعرضون له من أضرار أثناء تأديتهم لأعمال وظائفهم، وقد جاء في الرأي الاستشاري الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في أبريل سنة ١٩٤٩ بشأن تعويض الأضرار بأن هذه الحماية الوظيفية أمر ضروري لضمان استقلال الموظف في عمله، وبالتالي استقلال عمل المنظمة الدولية نفسها، وأن على الموظف الدولي أن يعتمد على حماية المنظمة دون حاجة لأي حماية أخرى وخاصة حماية الدولة التي ينتمي إليها، والا كان في ذلك قضاء على استقلاله.

ويتمتع الموظفون الدوليون بالحق في تشكيل هيئات تتولى الدفاع عن مصالحهم، كالجمعيات أو النقابات، ويعرف الواقع الدولي عددا من النقابات الخاصة بموظفي بعض المنظمات الدولية .

وفوق هذا وذاك يتمتع الموظف الدولي بحماية إدارية وقضائية. أما الحماية الإدارية فتتمثل في حق الموظف في التظلم الإداري أمام الأمين العام أو اللجان المتمثلة بذلك، وأما الحماية الإدارية فقد تحققها له المحاكم الإدارية الدولية. والموظفون الدوليون، بالمعنى السابق، يجب أن يقوموا بأعمالهم متحررين من كل قيود تؤدي إلى خضوعهم لسيطرة سلطة خارج المنظمة الدولية. فلا يجوز لهم تلقي تعليمات من حكوماتهم، بل عليهم تنفيذ تعليمات السلطة المختصة في المنظمة الدولية. ومن الناحية العملية يوجد هؤلاء الموظفون في الأمانة العامة للمنظمة الدولية، ويكون الأمين العام للمنظمة رئيسهم الإداري الأعلى ويتمتع الموظفون الدوليون بطائفة من الامتيازات والحصانات، وكذلك بالحماية الوظيفية، التي تقابل الحماية الدبلوماسية.

ولقد تضاءل استقلال بعض الموظفين الدوليين في علاقاتهم مع المنظمة الدولية، على أثر ظهور طائفة من الأجهزة التي تضم أفراداً يتمتعون باستقلال وحرية في تأدية وظائفهم، بعيداً عن كل رقابة رئاسية. وذلك لأن الأعمال التي يقوم بها هؤلاء الموظفون تحتاج إلى درامة موضوعية أساسها الخبرة والكفاية كما هو الحال بالنسبة للخبراء الدوليين في الشؤون المختلفة، والقضاة الدوليين

ولقد أدت الحاجة الماسة إلى جهود أفراد يتمتعون في تأدية أعمالهم بحرية
التقدير واتخاذ القرارات، إلى قيام طائفة أخرى من الوظائف الدولية، يطلق
عليها الوظائف شبه القضائية ومن أمثلة الوظائف التي تقوم بها لجنة
القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة، ولجنة حقوق الإنسان، ولجنة تصفية
الاستعمار (٢٤).

وتقوم كل منظمة دولية بتحديد الوضع القانوني لموظفيها. ويترتب ذلك
اختلاف المراكز القانونية للموظفين الدوليين. ولكن بالرغم من ذلك، فللوظيفة
الدولية بعض السمات المشتركة التي لا تختلف من منظمة لأخرى.

من ذلك أن الموظف الدولي يتحدد وضعه القانوني، طبقاً لقواعد خاصة، غير
قواعد القانون الداخلي. ويقوم بمباشرة وظائف دولية دائمة. وتوجد القواعد
القانونية التي تحكم الوضع القانوني للموظف الدولي، في ميثاق المنظمة وفي
لوائحها الداخلية، وأيضاً يرجع في ذلك أو المبادئ العامة للقانون الدولي،
واحكام المحاكم الدولية التابعة للمنظمات الدولية، واحكام محكمة العدل
الدولية السابقة والحالية والمحاكم الدولية الأخرى.

ويمكن التعويل على استمرار وشمول الوظيفة الدولية لتمييز الموظف
الدولي عن طائفة معاونين المؤقتين. مثل الخبراء والمحكمين لان استخدامهم
لا يؤدي إلى تفرغهم واستفراق المهمة الموكلة اليهم لكل اوجه نشاطهم. وايضا هذا
المعيار يميز الموظف الدولي بالمعنى الكامل عن طائفة الاشخاص اللذين بالرغم
من أن المهمة التي تعهد بها اليهم المنظمة تستغرق كل وقتهم، إلا أنها مع ذلك
مهمة غير دائمة ولكن لمدة محدودة فقط. ومع ذلك، فإن التفرقة بين الموظفين
الدوليين الدائمين والموظفين الدوليين المؤقتين، إنما هي تفرقة نسبية،
وتتوقف على مبادئ عامة تختلف من منظمة لأخرى. وذلك لان بعض المنظمات الدولية
لا ترغب في أن تصبح الوظيفة العامة الدولية ولذلك لاتعمد الا على الموظفين
المؤقتين، كما هو الحال مثلا بالنسبة لحلف الاطلنطي (٢٥).

المحاكم الادارية الدولية .

لما كان النزاع بين الموظف الدولى من جهة، وبين المنظمة التى يعمل بها من جهة اخرى امر متصور ، ولما كان من المستحيل على الموظف الدولى ان يلجأ إلى المحاكم الوطنية لبلد المقر أو لاي بلد آخر، نظرا لما تتمتع به المنظمات الدولية من حصانات قضائية فى مواجهة هذه المحاكم . فقد اتجهت بعض المنظمات الدولية وفى مقدمتها هيئة الامم المتحدة إلى انشاء محاكم ادارية داخل اطارها، تختص بالنظر فى الدعاوى التى قد يرفعها موظفوها مستهدفين الفاء ما قد يمه صدره الامين العام فى شأنها من قرارات غير مشروعة، أو تعويضهم عن الاضرار التى تصيبهم نتيجة صدور مثل تلك القرارات .

وقد انتهت محكمة العدل الدولية فى فتواها الصادرة فى ١٢ يوليو ١٩٥٤ حول اشار احكام التعويض الصادرة من المحكمة الادارية للامم المتحدة، إلى التسليم بالرأى القائل بان لاحكام المحاكم الادارية الدولية قوة الشئ المقضى به فى مواجهة المنظمة الدولية التى يتبعها الموظف الدولى، وهو ما يؤدي إلى ان المنظمة لاتستطيع التحلل من تنفيذها بأى حال من الاحوال^(٢٦) .

الدراسة التطبيقية

الامانة العامة للامم المتحدة

يتناول البحث في هذا الجزء التطبيقى دراسة الامانة العامة للامم المتحدة باعتبارها جهاز الادارة الدولية للمنظمة العالمية في ضوء النقاط التالية :

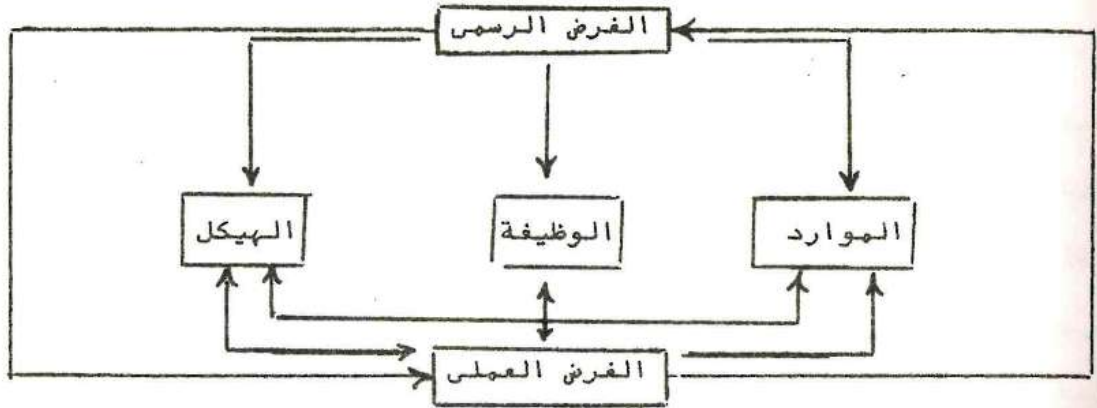
- (1) بيئة نظام الامم المتحدة .
- (2) تنظيم الامانه العامة للامم المتحدة .
- (3) وظائف الامين العام للامم المتحدة .

(1) بيئة نظام الامم المتحدة

توجد الان مجموعة من المنظمات العالمية تعرف باسم "اسرة الامم المتحدة" نشأت قبيل انتهاء الحرب العالمية الثانية وتشمل منظمة سيامية ذات اختصاص عام وشامل هي هيئة الامم المتحدة، وعددا من المنظمات الفنية ذات الاختصاص المحدود حيث يقتصر نشاطها على قطاع معين من الانشطة وهي الوكالات المتخصصة والعلاقات والروابط القانونية والوظيفية بين هذه المجموعة الكبيرة من المنظمات تكون نظاما دوليا يطلق عليه املاحا اسم (نظام الامم المتحدة) وحيث ان طبيعة اى نظام تنبثق من الوظيفة التى يقوم بها فان وظيفة المنظمة هي التى تحدد هيكلها structure وعليه تقوم علاقة تفاعل بين هيكل التنظيم والوظيفة المكلف بها .

لقد جاء (نظام الامم المتحدة) معبرا عن (لامركزية وظيفية) بمعنى التعايش بين المنظمة الرئيسية وهي هيئة الامم ومجموعة من الوكالات المتخصصة القائمة بذاتها وتتمتع بقدر كبير من حرية التصرف، ومع ذلك فإن مبدأ اللامركزية، وان امتبعد عنصر الرقابة من المركز ، لم يستبعد عنصرى التنسيق والتكامل .

ويميز الكتاب عند عرضهم لاغراض واهداف الأمم المتحدة بين الغرض Purpose اي الهدف الرسمي المعلن في الميثاق والوظيفة Function وهي ما يحدث فعلا في عملية تحقيق الغرض . والهدف الرسمي والمعلن لنظام ما يمكن ان يتخذ كمدخل Input اساسي يمر خلال عملية يحددها "الهيكل" و "الوظيفة" و "الموارد" الخاصة بالنظام، وناتج هذه العملية Output يمثل الهدف العملي .



الغرض العملي كناتج نظامي لنشاط الأمم المتحدة (٢٧)

ويجب التمييز ايضا بين الدور والوظيفة .

أما الدور Role فتعني ما يترقبه الغير من الجهاز نظرا لمركزه في التنظيم أو لملاحياته الواردة في اللوائح ، واما الوظيفة Function فتشمل ماحققه الجهاز فعلا من خدمات للتنظيم وتكون الوظائف مطابقة لادوار المناطقة بالجهاز، وقد تكون غير مطابقة لهذه الادوار وفي بعض الحالات معاكسة لها وعندها نحصل على مايسمى بالوظائف المضادة أو السلبية ان صحت هذه الترجمة لكلمة Disfunction (٢٨) .

ويحدد ميثاق الأمم المتحدة الفروع الرئيسية لها في ست : جميعة عامة، مجلس امن ، مجلس اقتصادي واجتماعي ، مجلس وصاية، امانه عامه، محكمة عدل دولية .

وإسباب عديده ليس هناك مجال التفضيل فيها - لم يعد نظام الأمم المتحدة المؤسس في عام ١٩٤٥ متفقا ومواكبا للتطورات الحادثة في النظام الدولي ولم يعد يكفي لمواجهة الاحتياجات المعاصرة للعالم والتي شكلت تحديا للمنظمة العالمية عليها أن تستجيب له بشكل أو بآخر خصوصا مع الاتجاه المتزايد نحو العالمية وتزايد الارتباط والاعتماد المتبادل بين دول العالم وتداخل وتشابك وتعقد المشكلات الدولية . ويكفي ان نتذكر انه مطلوب الآن مواجهة مشكلات جديدة للبشرية في مقدمتها مشكلات البيئة تناقص الموارد الطبيعية ودور الشركات عبر الوطنية - الاسلحة النووية - ملكية الموارد في قيعان المحيطات وما إلى ذلك وفي ظل البيئة الدولية التي تتسم بالتطورات المتلاحقة على نظام الأمم المتحدة ان يستجيب لهذه التطورات ومن ثم يصبح ضروريا على الجهاز الإداري لها اي الامانة العامة - ان تتطور وتتكيف مع التغير في نظام الأمم المتحدة أو بيئتها . وتجب الامانة العامة هنا كفرع مندمج بمعنى تكوينها من افراد يتمتعون بالعضوية بصفتهم الشخصية ولا يتأثرون في تصرفاتهم وملوكهم بمؤثرات خارجية بما فيها مؤثرات الدول التي ينتمون اليها بجنسياتهم . في هذه البيئة تقوم الامانة العامة للأمم المتحدة بإداء مهامها باعتبارها الجهاز الإداري للمنظمة العالمية .

(٢) تنظيم الامانة العامة للأمم المتحدة (٢٩)

تتضمن دراسة تنظيم الامانة العامة للأمم المتحدة موضوعين متكاملين هما : مكاتب وادارات الامانة العامة من ناحية ، وموظفوها من ناحية اخرى .

أولا : مكاتب وادارات الامانة العامة

تتكون الامانة العامة من عدد من الموظفين يعملون تحت رئاسة الأمين العام . هؤلاء الموظفون موزعون على ادارات متعددة يرأس كل منها موظف كبير . وقد بدأ منذ عام ١٩٥١ محاولات ادخال تعديل على تكوين الامانة العامة . ومع ذلك فهي حاليا كما يلي :

١ (المكاتب : وهي عبارة عن عدد من المكاتب يرأس كل منها موظف دولي .
وتفترق المكاتب عن الإدارات في كون الأولى أكثر اتصالاً بالأمين العام
من الثانية . وعدد هذه المكاتب حالياً خمس مكاتب هي :

١ - المكتب التنفيذي للأمين العام

يرأس هذا المكتب المساعد التنفيذي للأمين العام . ويتولى هذا
المكتب عمل كافة أعمال الأمانة العامة من حيث الإعداد والتحضير
والتنسيق وتقديم مشروعات جدول الأعمال ورعاية الجمعية العامة
والإتصال بالدول والتنسيق بينها .

٢ - مكتب الشؤون القانونية

ويرأسه المستشار القانوني للأمين العام . ويتولى هذا المستشار
إسداء النصح والمشورة في المسائل القانونية لكل أجهزة المنظمة كما
يشرف على صياغة المعاهدات الدولية التي تكون المنظمة أحد أطرافها .

٣ - المكتب المالي

ويرأسه مسئول مالي عن الشؤون المالية وشؤون الميزانية وتحصيل
الإشتراكات السنوية وغيرها من إيرادات المنظمة .

٤ - مكتب شؤون المستخدمين

ويرأس هذا المكتب مدير عام ، ويختص بكل ما يتعلق بالموظفين من تعيين
وتدريب واختبار وتوزيع على المكاتب والإدارات وكذلك الترقيات والمرتبات .

٥ - مكتب وكلاء الأمين العام :

ويرأس هذا المكتب وكيلان للأمين العام ، ويختصان بإسداء النصح
والمشورة للأمين العام في المسائل المتعلقة بالمنظمة كما أن الأمين العام
قد يكلفهما بعمل معين أو مهمة خاصة .
هذه المكاتب الخمس تتبع الأمين العام مباشرة ويكاد ينحصر اختصاصها في
مساعدة الأمين العام بطريقة مباشرة أو غير مباشرة .

ب) الإدارات : الإدارات الأساسية في الأمانة العامة هي خمس إدارات بالإضافة إلى بعض المكاتب :

١ - إدارة الشؤون السياسية والأمن

يرأس هذه الإدارة وكيل للأمين العام. وتقوم بإعداد دراسات عن المسائل السياسية والمسائل المتعلقة بالأمن، وتقدم خدماتها لمجلس الأمن ولجانته وللجمعية العامة ولجانها في كل ما يتعلق بالسياسة والأمن .

٢ - إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية

ويرأس هذه الإدارة وكيل للأمين العام ونائب له. وتقوم بإجراء الدراسات عن الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وتقدم خدماتها للجمعية العامة ولجانها وللمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وكذلك تقوم بطبع ونشر ما يتعلق بهذه الشؤون ، ولها دور في المعاهدات الدولية الخاصة بهذه الأمور والتي تكون المنظمة طرفاً فيها .

٣ - إدارة الوصاية والمعلومات عن الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي

وهذه الإدارة يرأسها وكيل الأمين العام وتقوم بكل ما يتعلق بنظام الوصاية وتقدم خدماتها لأجهزة الأمم المتحدة المعنية بهذا النظام وللبلاد غير المتمتعة بالحكم الذاتي وأيضا للبلاد الواسية .

٤ - إدارة الأنباء (الاعلام)

ويرأس هذه الإدارة وكيل الأمين العام، وتختص بكل ما يتعلق بالنشر من أسدء النصيحة للأمين العام والإشراف على نشر الأنباء على مكاتب النشر التابعة للأمم المتحدة في المناطق المختلفة من العالم. وكذلك تشترك مع المنظمات المتخصصة في نشر المعلومات عن المنظمة الدولية .

٥ - إدارة المؤتمرات

ويرأسها وكيل الأمين العام، وتختص بالإعداد للمؤتمرات وتنظيم الجلسات وتشرف على المكتبة العامة للمنظمة وعلى طبع وشائق المؤتمرات .

أما عن المكاتب فهناك عدد منها تابع للأمانة العامة يقوم بإداء أعمال

متنوعة أهمها :

(أ) مكتب الخدمات العامة الذي تقرر انشاؤه عام ١٩٤٩ كجزء من الامانة العامة لمساعدة ممثلى الدول بالنسبة لوسائل النقل والاتصالات وللمحافظة على أمن المنظمة واعضاء الوفود .

(ب) مكتب المعونة الفنية الذي تقرر انشاؤه عام ١٩٥٠ كجزء من الامانة العامة ويختص بكل مايتصل ببرامج المعونة الفنية وماتقتضيه من بعثات وخبراء .

(ج) مكتب الأمم المتحدة للمقر الاوربي وهو اكبر مكتب خارج مقر المنظمة حيث مركزه المقر الاوربي للامم المتحدة بجنيف وهو المبنى الذى شغلته عمبة الأمم، ويعتبر هذا المبنى المقر الرئيسى للجنة الاقتصادية للامم المتحدة بأوروبا، وكذلك للمنظمات المتخصصة .

ثانيا : موظفو الامانة العامة للامم المتحدة

تتكون الامانة العامة - باعتبارها الجهاز الادارى للامم المتحدة - من موظفين يرأسهم موظف كبير هو الامين العام .

وتعرض الدراسة فيما يلى لموظفى الامانة العامة وتفرّد بندا مستقلا للامين العام للاهمية المتزايدة لدراسة دوره وتأثيره الذى يتخطى نطاق العمليات الادارية (٢٠) .

ككيف يتم تعيين هؤلاء الموظفين وما هى الشروط الواجب توافرها فيهم وامتيازاتهم وحصاناتهم .

(أ) التعيين : يقوم بتعيين موظفى الامانة العامة كبير موظفى الأمم المتحدة وهو الامين العام اذ انه (الموظف الادارى الاكبر فى المنظمة) . ويكون تعيين هؤلاء الموظفين فى حدود (من تحتاجهم الهيئة من الموظفين) . ويقوم الامين العام بتعيين الموظفين طبقا لما نمت عليه اللوائح التى تقرها المنظمة وذلك تطبيقا لنص ميثاق الأمم المتحدة الذى يقرر "يعين الامين العام موظفى الامانة طبقا للوائح التى تضعها الجمعية العامة" (٢١) . والاصل العمام ان الامين العام لايعين فقط موظفى الامانة العامة، ولكن يعين ايضا موظفى

الاجهزة الاخرى التابعة للامم المتحدة حيث ينص الميثاق "يعين للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية مايكفيهما من الموظفين على وجه دائم ويعين لغيرهما من اجهزة الامم المتحدة الاخرى ما هي بحاجة اليه منهم. ويعتبر جملة هؤلاء الموظفين جزء من الامانة" (٣٢). والقاعدة في التعيين هي المسابقات خاصة بالنسبة للوظائف الفنية والقليلة الالهمية ومع ذلك تتدخل مسائل سياسية وشخصية بالنسبة للتعيين في بعض الوظائف خاصة الوظائف ذات الالهمية. وهذا ما ينقلنا إلى موضوع الشروط التي يتعين توافرها في موظفي الامم المتحدة.

(ب) الشروط : الامل العام في شروط التعيين هو الشروط الموضوعية ويضاف إلى ذلك شروط جغرافية، ومع ذلك لا يندر تدخل العوامل الشخصية والسياسية . أما بالنسبة للشروط الموضوعية فلعل أهمها توافر درجة عالية من المقدرة والكفاءة والنزاهة. والمقدرة تشير عنصر السن وعلاقته بطبيعة العمل، والكفاءة تشير عنصر الثقافة بصفة عامة والمؤهلات التي تتطلبها بعض الاعمال، والنزاهة تشير عنصر الاخلاق والسلوك الانساني عموما وبالذات معاملة الولاء، أما عن الشرط الجغرافي فهو يهدف إلى تحقيق نوع من التوزيع العادل لوظائف المنظمة الدولية على دول العالم ومناطقه الجغرافية المتعددة بحيث لا تكون منطقة ما محتكرة لمعظم الوظائف والواقع ان هناك اراء عديدة حول مدى ملائمة حرمان بلاد معينة أو مناطق معينة من افراد على مستوى معين من الثقافة وذلك بتعيينهم في المنظمة الدولية، كما لا يزال النقاش قائما حول احتكار الامريكيين والاوربيين لمعظم وظائف المنظمة بما في ذلك الوظائف الهامة وعدم شغل دول الشرق وبالذات دول العالم الثالث لوظائف تتناسب مع عدد هذه الدول أو طبقا لنسبة السكان في المناطق والدول المختلفة. ويلاحظ ان هذين الشرطين قررتهما المادة ٢/١٠١ بقولها "ينبغي ان يراعى في المكان الاول في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم شروط الحصول على اعلى مستوى من القدرة والكفاءة والنزاهة، ويجب

ان يعنى بانه من المهم ان يكون ذلك الاختيار مبنيا على اوسع مايمكن من
اسس جغرافية".

ومع ذلك فان الاعتبارات الشخصية واعتبارات السياسة الدولية تتدخل كثيرا
في موضوع تعيين الموظفين بالامم المتحدة. وغالبا ما يظهر دور الاعتبارات الشخصية
بالنسبة للوظائف التي لاتتمل مباشرة بالامور السياسية وبغض النظر عن كون هذه
الاعتبارات مصدرها شخص أو اشخاص داخل الدولة أو شخص أو اشخاص داخل المنظمة.
اما الاعتبارات السياسية فهي عادة تأتي من الدول وبالنسبة لوظائف معينة ذات
اهمية. ويتم ذلك بقيام دولة ما بترشيح شخص معين لشغل وظيفة معينة بالمنظمة،
وبالرغم من هذا قد تأتي هذه الاعتبارات من المنظمة نفسها بهدف حل موضوع معين
أو زيادة ارتباط دولة معينة بالمنظمة أو تقديرا لشخص معين .

هؤلاء الموظفون يتعين عليهم خدمة المنظمة باخلاص ومدق وهذا مايعبر عنه
بضرورة توافر الولاء لديهم للمنظمة. وفي سبيل تحقيق هذا الولاء قرر الميثاق
امرین هامین: اولهما الارتباط بالمنظمة وللمنظمة وحدها وهذا مايعبر عنه
الميثاق: بقوله "ليس للامین العام ولا للموظفین ان يطلبوا أو يتلقوا في تادية
واجبهم تعليمات من اية حكومة أو اية سلطة خارجة عن الهيئة ، وعليهم ان
يتمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يرس إلى سراكزهم بوصفهم موظفین دولیین
مسؤولین امام الهيئة وحدها" (٢٣) وثانيهما عدم تأثير الدول في الموظفین وهو
ما قرره الميثاق بأن "يتعهد كل عضو في الامم المتحدة باحترام الصفة الدولية
البحثة لمستوليات الامین العام والموظفین ، وألا يسعى إلى التأثير فيهم عنسد
امطلاعهم بمسؤولياتهم" (٢٤). وعلى العكس مما يستفاد من هذا النص فان التأثير
كما يكون اثناء الخدمة بالمنظمة يمكن ان يحدث بعد انتهاء الخدمة في المنظمة
حيث ان اعطاء دولة من الدول للقب أو نيشان أو مكافأة أو وظيفة هامة لشخص سبق
عمله بالمنظمة يشجع غيره على محاولة للتقرب من هذه الدولة حتى يحصل على مثل
ذلك عند انتهاء خدمته بالمنظمة .

وصفة القول ان الولاء المطلوب من الموظفين ليس ولاء سلبيا ينحصر في عدم الولاء للوطن الذي ينتمى اليه ولكنه ولاء ايجابي لصالح المنظمة يتمثل في وعى بصير ومستمر تصاحبه قدرة على وزن الامور بما يتفق ومالح المنظمة وحدها .

ج - امتيازات وحصانات موظفي الامانة العامة :

حيث أن الامين العام وغيره من موظفي المنظمة الدولية يقومون باعمال لخدمة المنظمة لذلك تعين تقرير امتيازات لهم تفنيهم وهذا ماتضمنته قواعد المرتبات والمعاشات. وحيث أن القيام بخدمة المنظمة يتطلب ترك هؤلاء الموظفين لاطوانهم والعمل في المكان والزمان الذي تقوم المنظمة بتحديدهما لذلك تعين توفير الحصانات اللازمة لتيسير ذلك التنقل والتفرغ، وهذا مايقرره نظام موظفي المنظمة .

١ - الامتيازات :

وهي تتضمن مرتب معين يتقاضاه الموظف اثناء العمل وكذل معاش أو مكافأة معينة يستحقها عند ترك العمل. وتتدرج هذه المرتبات والمعاشات طبقا لنظام ترتيب الوظائف بالامانة العامة الذي يتضمن تقسيمها على النحو الاتي :

(أ) الوظائف الفنية : وهي مايعبر عنها بحرف أ وتنقسم إلى خمس درجات اعلاها ١١ وادناها ١٥ .

(ب) الوظائف الرئيسية وتبدأ بوظيفة مدير وهو مايعبر عنها بحرف ب ، ب١ ، ب٢ وهكذا .

ويأتى في القمة وظائف مساعدي (وكلاء) الامين العام وهي اعلى الوظائف بعد الامين العام .

(ج) وظائف الخدمات العامة : وهي مايعبر عنها بحرف ج وتضم الموظفين الذين يؤدون اعمال مكرتارية للموظفين الفنيين كما تضم العمال وتنقسم إلى خمس درجات اعلاها ٥ج وادناها ٥ج .

وبحسب كل وظيفة ودرجتها داخل هذا الترتيب العام تكون المرتبات
والمعاشات .

٢ - الحصانات :

يتمتع الامين العام وباقي موظفي الامانة العامة بوضع قانونى خاص على اساس
انهم موظفون دوليون تم اختيارهم وتعيينهم طبقا لانظمة وضعتها سلطة دولية. ومن
اجل ضمان الاستقرار والطمأنينة لهم ويقصد توفير قدر معين من الاستقلال والحياد
ضرورى لامكان قيامهم باعباء وظائفهم على النحو المطلوب تقرر بعض الحصانات لهم
تتدرج فى المضمون وفقا للوظيفة والدرجة . ويمكن القول انها تشمل عادة ما
ياتى :

- (ا) الحصانة القضائية : وهى تعنى عدم الخضوع للقضاء بالدول الاعضاء أو الدول
التي ترتبط مع الامم المتحدة باتفاقيات حصانات بها فى ذلك الدولة التي
يحمل الموظف جنسيتها. ويتمتع بهذه الحصانة بعض كبار موظفي المنظمة
وبشروط معينة .
- (ب) الحصانة الشخصية : وهى تعنى عدم الخضوع لاجراءات بوليس الاجانب والحماية
الخامة وحرمة المسكن وذلك فى حدود معينة ووظائف معينة .
- (ج) الحصانة المالية : وهى خاصة بالاعفاء من الضرائب على الدخول التي يحصل
عليها الموظف من عمله بالمنظمة .
- (د) الاعفاءات الاخرى : مثل الاعفاء من الخدمة الوطنية وتسهيل اجراءات السفر
وغير ذلك من الاعفاءات التي تقرر وبالشروط الواردة بخصوص كل منها .
- (هـ) المحكمة الادارية : لعل وجود محكمة ادارية تابعة للامم المتحدة يمثل اهم
الضمانات التي يستطيع موظفو الامم المتحدة اللجوء اليها عند الاعتداء على
حقوقهم أو مخالفة شروط التعاقد معهم. وقد تضمنت اللائحة الاساسية للمحكمة
كيفية تشكيلها وعملها ومن له حق التظلم اليها وقواعد الفصل في
المنازعات التي تنشأ بين الموظفين - أو ورثتهم - وبين الامم المتحدة أو

المنظمات المتخصصة. وولاية المحكمة تشمل قضاء الالغاء كما تشمل قضاء التعويض . واحكامها نافذة في حق الامم المتحدة والمنظمات المتخصصة .
(و) الحماية الوظيفية : وتظهر اساسا من خلال حق المنظمة في المطالبة بالتعويض عن الاضرار التي قد تصيب احد موظفيها. والقاعدة العامة في هذا التعويض ان يشتمل على تحقيق عنصرين : الاول يتمثل في التعويض عن الضرر الذي اصاب المنظمة نتيجة الاعتداء على مندوبيها، والثاني يتمثل في التعويض عن الاضرار الشخصية التي اصاب الموظف نفسه (٣٦) .

وتقوم الامانة العامة باعتبارها الجهاز الاداري للامم المتحدة بعده وظائف يجمع بينها الصفة الادارية وهي اساسا مايلي :

(١) تؤدي الامانة العامة وظيفة (السكرتارية) التي تشبه ما هو موجود بالنسبة

لسكرتارية المجالس النيابية في النظم البرلمانية. ومع ذلك فهي تؤدي ايضا خدمات عديدة للاجهزة المختلفة مثل ابداء الاراء القانونية وغير ذلك .

(٢) تؤدي الامانة العامة وظيفة (الامداد بالمعلومات) وهي وظيفة تتطلب تجميع

واعداد معلومات وافية وكافية حتى يكون من المستطاع اتخاذ مايناسب من تدابير .

(٣) تقوم الامانة العامة باداء (منظمة تنفيذية) بالمعنى الدقيق مثل امدادات

المعونة الفنية وغيرها .

ويتصل بذلك العمل شبه التنفيذي ما يقوم به قسم الخدمات الميدانية

للأمم المتحدة من المحافظة على الامن والنظام داخل مباني المنظمة وتسهيل امور الانتقال والاتصال .

(٤) وتقوم الامانة العامة باعباء (الادارة الداخلية لموظفي المنظمة). وفي عام

١٩٤٩ تقرر انشاء مجلس استشاري للخدمة العامة الدولية لمساعدة الاميين

العام في تعيين الموظفين ووضع اللوائح التي تحكم اوضاعهم وواجباتهم

وحقوقهم كما يساعد الامين العام مجلس اخر هو مجلس التعيين والترقى الذي

يتكون من كبار موظفي المنظمة للنظر في امور الموظفين (٣٧) .

ومع ان وظيفة الأمانة العامة أساسا هي وظيفة إدارية الا أن طبيعة عمل الأمانة العامة ساعد على إمكان قيامها بدور سياسي ملحوظ يظهر في خلق سياسة ما ووسائل تحقيق ذلك متعددة ومن أهمها حالة طلب قيام الأمانة العامة بترجمة احد القرارات أو صياغته ليكون أكثر دقة فان ذلك يعنى خلق سياسة معينة أو ترجيحها. ويظهر هذا الدور من خلال كون الأمانة العامة هي التي تقوم بمعبء تذكير الدول بالتزاماتها والمحافظة على هيبة المنظمة وكرامتها والعمل على تحقيق اهدافها. وفي حالات كثيرة تقوم الأمانة العامة باقناع ممثلى احد الدول على الخصوص لكي يتبنى مقترحات الأمانة وعرضها على الجهاز المختص. ويظهر هذا الدور الاخير على الخصوص في حالة قلة خبرة هؤلاء الممثلين أو عدم استلامهم التعليمات من حكوماتهم أو عدم الالمام بالموضوع أو ضرورة ايجاد مخرج ما يوفر حلا لمسألة معينة. وظهر هذا في اثناء حرب السويس عام ١٩٥٦ وبعد فشل مجلس الأمن في اتخاذ قرار في الموضوع بسبب استعمال انجلترا وفرنسا لحق الاعتراض حيث اوجت الامانة العامة - وبالذات الامين العام داج هموشولد - إلى ممثل يوغوسلافيا بدعوة الجمعية العامة للانعقاد غير العادى لبحث الموضوع كما ساعدت يوغوسلافيا فى اعداد مشروع القرار الخاص بالانسحاب وتدبير الاصوات اللازمة عند الاقتراع . هذه هذه بعض الاساليب التي يظهر من خلالها كيف تقوم الأمانة العامة بدور سياسى فى امور عديدة وان كان الاختصاص السياسى يظهر بصورة أكثر وضوحا من خلال اختصاصات الامين العام .

ثالثا : وظائف الامين العام للأمم المتحدة (٢٨)

الامين العام هو رئيس السكرتارية العامة وهو كبير الموظفين الاداريين فى المنظمة ومسئول كل المسئولية عن عمل السكرتارية ويتولى رفع تقرير كل سنة إلى الجمعية العامة عن عمل المنظمة .

وهو فى حقيقة الامر الذى يضطلع بالمسئولية وليس التنظيم الذى يسمى بالسكرتارية أو الأمانة .

ويشير وجود منصب الأمين العام ووظيفته السؤال عن دور فرد في بيئة دولية حيث يكون للدول فيها ممثلون وعن ما الذي يمثله في الحقيقة وعن طبيعة دوره هل يقتصر على المهام الادارية ام يمتد ليشتمل غيرها خاصة في المجال السياسي .

ان الاحكام القانونية تكاد تقترب من القول بأن الأمين العام يعتبر فرعاً رئيسياً من فروع الأمم المتحدة لأنه يمثل الفرع الذي يرأسه ويوجهه ، أكثر من ذلك هو يعمل كأمين عام لجميع الفروع الأخرى كما تقضى بذلك لوائح الإجراءات لتلك الفروع .

لقد أصبح الأمين العام في ثلاثة طرق رئيسية ممثلاً في السيادة العالمية فهو يعمل كمدير لشئون السلم والامن بان يعطى تحذيرات مبكرة عن الاخطار وتنفيذ برامج من وضع هيئات اخرى واتخاذ مبادئ للعمل بمحض ارادته وتشجيع هيئات اخرى على العمل، وهو يراى شبكة واسعة من المؤسسات والسياسات وبرامج عمل في الحقول الاقتصادية والاجتماعية واخيراً يوجه ويدير سكرتارية يزيد عدد موظفيها عن خمسة الاف ويبسط نفوذه عن طريقها على السكرتاريات الدولية الأخرى التي يقدر عدد موظفيها بأكثر من خمسة اضعاف عدد موظفي الأمم المتحدة .

وهذه الاتجاهات الرئيسية الثلاثة تتداخل في بعضها البعض وتنافس بعضها .

بعضاً في اية لحظة وبالإضافة إلى ذلك فهي تشمل افراداً ومنظمات مكونة من نفس هؤلاء الافراد كما تشمل مصالح متصارعة للافراد والمنظمات وهؤلاء الافراد والمنظمات يرتبطون بنظائرهم من الممثلين الذين يركزون اهتماماتهم على السياسات المحلية .

ومع ذلك - ولاغراض التحليل وطبيعة الدراسة - يتم الفصل بين هذه الاتجاهات الرئيسية ويتم التركيز على الجانب الادارى في اختصاصات ووظائف الأمين العام للأمم المتحدة .

ونعرض لها فيما يلي :

(١) التعيين .

(٢) دور الأمين العام كمنسق .

(٣) الأمين العام وصنع السياسة .

(٤) الامين العام وادارة عمليات الأمم المتحدة .

(٥) اقتراحات الميزانية .

(١) التعيين

تنص المادة ٩٧ من ميثاق الأمم المتحدة على ان "يكون للهيئة امانة تشمل امينا عام، ومن تحتاجهم الهيئة من الموظفين، وتعين الجمعية العامة الامين العام بناء على توصية مجلس الأمن، والامين العام هو الموظف الادارى الاكبر فى الهيئة". وغنى عن البيان ان هذه المسألة تخضع للقواعد المقررة فى اتخاذ القرار فى الجمعية العامة ومجلس الأمن من حيث ضرورة توافر الاغلبية المشروطة - بالنسبة لمجلس الأمن والاعلبيية العادية فى الجمعية العامة واذا كان الميثاق قد حدد بدقة طريقة تعيين الامين العام فانه لم يتضمن ايه اشارة إلى المدة التى يجوز للشخص الواحد شغل المنصب خلالها وهو مايشير بعض التساؤلات القانونية والشروط التى يتعين توافرها فى شخص الامين العام تتصل بقدر معين من الكفاءة الادارية والقدرة على التنظيم والاعتدال فى الرأى والولاء للمنظمة وغير ذلك من الشروط التى تجعل منه قائدا اداريا وممثلا دبلوماسيا يضاف إلى ذلك شروط اخرى مثل الحياد السياسى وما إلى ذلك .

(٢) الامين العام كمنسق

تعمل الأمم المتحدة كمنظمة راعية ونقطة مركزية لمراجعة سلسلة معقدة من الوكالات الحكومية العاملة فى حقل انماء الرخاء العام. ان هذه الهيئات التى تعرف بالوكالات المتخصصة ، لها اعضاؤها وميزانياتها وموظفوها وكبار مديريها الاداريين. ويمكن مقارنة الامين العام فى الوظيفة والوضع القانونى. ويميل عملهم احيانا إلى التداخل مع عمل الأمم المتحدة، أو ان هذا العمل لا يكون مصمما بطريقة تكفل فعاليته، أو ان الاحتياجات الهامة للمجتمع الدولى قد يتبين ان من الافضل معالجتها عن طريق نظام الوكالات الحكومية. ان المجلس الاقصادى والاجتماعى يظطلع بمسئولية تنسيق الوكالات، ولكن هذه الهيئة التى تضمن بطريقة

غير متكافئة اربعة وخمسين ممثلا من حكومات وطنية لايمكن ان تعمل بدون مساندة هيئة موظفي السكرتارية ... ومن ثم فان الامين العام وهيئة موظفيه يقومون بوظائف تؤثر على هيكل البرامج كله .

ان الاداة الرئيسية للتنسيق على "المستوى العالمى" تحمل الاسم البيروقراطى، وهى اللجنة الادارية للتنسيق، وقد انبثق عنها عدد من اللجان الفرعية المتخصصة. وتتألف هذه اللجان من السكرتير العام كرئيس لها والمديرين العاملين للوكالات المتخصصة. ويعكس جدول اعمالها مشاكل التنسيق التى تنبثق من البرامج الهائلة والتوصيات التى تصدر عن المجلس الاقتصادى والاجتماعى، وهى تحاول تسوية المنازعات على السلطات والتخصصات ، وتعالج مسائل مثل الاحصاءات المنسقة والتطبيقات الوظيفية، وهى لاتشبه اجتماعات لسفراء من بلاد عديدة، الذين يتفاوضون حول مشكلة من المشاكل. وان هذه اللجنة المؤلفة من ممثلين من منظمات متمتعة باستقلال شبه ذاتى تتيح مائدة مفاوضات ولكنها لاتتمتع بالقدرة على فرض القرارات .

ويتولى الامين العام لمنظمة الام المتحدة تزويد اللجنة الادارية للتنسيق بالموظفين . ونتيجة لذلك، فان المباحثات التى تجرى فى اطارها لابد ان تتركز على مقترحاته وتحليلاته، وان كان من الخطا اغفال مدى صلابة المعارك التى تخوضها الوكالات المعنية من اجل مراكزها. لقد ادى هذا الجهاز التنسيقى عملا على مر السنين بسهولة متزايدة وان كان غالبا لايستطيع اختيار المشاكل التى يجب ان يعطيها الاولوية فى البحث والمعالجة ونتيجة لطريقة المساومة المتبعة فى اللجنة الادارية للتنسيق (٢٩) .

(٢) الامين العام ومنع الصياغة

ان للامين العام من الناحية الرسمية فى حقل الرخاء العام نفس المركز الذى يتمتع به بالنسبة للعلم والامن. فهو بمفته كبير الموظفين الاداريين يعتبر وكيفا تنفيذياً. والى جانب ذلك ، فهو لا يتمتع بأية سلطة تنفيذية للتدخل تشبهه

الاحكام المنصوص عليها فى المادة التاسعة والتسعين . ان الصورة التى يمكن استخلاصها للامين العام من ميثاق الامم المتحدة هو انه خادم للمنظمة . انه حتى فى عهد عصبة الامم كانت السكرتارية ، وهى تعمل نيابة عن الامين العام ، قد مارست نفوذاً كبيراً فى توسيع نطاق قدرة المنظمة على إنماء الرخاء العام ، كانت وظائف الامم المتحدة الخاصة بانماء الرخاء العام قد بنيت على أساس هذا النمط ، وان كانت فى الواقع اوسع نطاقاً . إن وظائف الامم المتحدة الخاصة بالرخاء فى الحقيقة قد تجاوزت حدود الاحلام التى كانت تراود المخططين الاوائل واتسعت مع هذه الوظائف تبعات الامين العام . وهناك بعض الافكار فى حقل الرخاء العام التى كثيراً ما يتولى الامين العام إقرارها ، فقد اهتم تريجفى لى بالمعونة الفنية وكان يحث على توسيعها فى كل مناسبة . ويعود الفضل الى همرشولد فى وضع مشروع يعرف باسم الاوبكس (OPFX) الذى يجرى بمقتضاه اعارة موظفين حكوميين للخدمة لدى الحكومات الاخرى وكائهم مواطنو الدولة التى يخدمونها ، ويعتبر هذا العمل جهداً لنشر الموارد النادرة للادارة الخبيرة . ولقد ايد كلا من همرشولد وأوشانت مشروعى الانماء العشريين اللذين كان اول من اقترحهما الرئيس جون كنيدي فى محاولة لتركيز وسائل الامم المتحدة الضئيلة بأسلوب اكفأ (٤٠) .

٤ - الامين العام وادارة عمليات الامم المتحدة

ان الدور الذى يقوم به الامين العام فى العمليات المباشرة لاشراء الرخاء العام اقل من الدور يقوم به رؤساء الوكالات المتخصصة . ولكن سكرتاريته تسدى المعونة الفنية فى حقول اخرى مثل الادارة العامة وحماية حقوق الانسان ، وتعمل الامم المتحدة فى حالات كثيرة كوكالة تعاقدية لبرنامج الانماء للامم المتحدة . والى جانب ذلك ، هناك نفوذ للامين العام فى برنامج التنمية التابع للامم المتحدة ، والسبب فى ذلك انه هو الذى يعين مدير البرنامج وان كان هذا التعيين يتم بعد مشاورات تجرى تجرى بعناية مع الحكومات . وتحظى الدول ذات المساهمات

الرئيسية في البرنامج برعاية كبيرة. ولقد عمل الامين العام مدة طويلة كرئيس للجنة الاستشارية التي تضم رئيس البنك الدولي للتعمير والانماء ورئيس برنامج التنمية، وكان المفروض ان توصي هذه اللجنة بانتهاج سياسة عامة، وليس من شك في انها كانت ذات تأثير احيانا.

وشمة ثلاث من وكالات الاغاثة لها بعض الاهمية تعتبر رسميا جزءا من السكرتارية وان كانت تعمل باستقلال شبه ذاتي، وهذه الوكالات هي الصندوق الدولي لاغاثة الطفولة والمندوب السامي للاجئين وهيئة اغاثة اللاجئين الفلسطينيين وتشغيلهم، اما بالنسبة للوكالات الجديدة نسبيا مثل مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والانماء فتتولى سكرتارية الامم المتحدة في المرحلة الاولى تزويدها بالموظفين ومن ثم يكون للامين العام بعض التأثير على هذه الوكالات .

وليس مبالغة القول بأن للامين العام شخصيا دورا سلبيا في انماء الرخاء العام، فهو يتحدث عادة عن البرنامج بطريقة عامة ويسند قسطا كبيرا من السلطة لسكرتاريته التي يميل اعضاؤها الى العمل في شبه استقلال ذاتي على اساس المستويات المهنية، انه لا يهمل عمله ولكن نظرا لطبيعة هذا العمل وحساسيته للمعالجة بأسلوب بيروقراطي فإن - اي العمل - يأتي في المرتبة الثانية بعد العمل الخاص بصيانته السلم والامن الدولي .

٥ - دور الامين العام في اقتراحات ميزانية الامم المتحدة

لعل عملية إعداد الميزانية اوسع وظائف الادارة نطاقا، ان تتضمن تخطيطاً للمستقبل، ويستطيع الامين العام ان يؤكد على بعض أوجه النشاط ويختصر اذ يرى باقتراحه أرقام الميزانية وذلك حسب تفسيره لرغبات فروع الامم المتحدة. وتبحث المسائل الرئيسية في الميزانية من الاقتراحات الخاصة بوظائف جديدة وشغلها بموظفين دوليين، وينطوي خلق وظائف جديدة على توسيع الأنشطة. ويستطيع الامين العام ايضا ان يعتبر ويقلل من أنشطة قائمة ومن ثم فانه يقترح اجراء خفض في عدد الوظائف .

واقترحات الميزانية ترفع الى الجمعية العامة حيث تتم دراستها وفحصها ثم اقرارها، وللجمعية العامة جهاز لمراقبة الميزانية يتمثل في لجنتها الاستشارية للمسائل الادارية والميزانية ، وكثيراً ما تقترح اللجنة خفض الرقم الذي اقترحه الامين العام الذي يعمد بدوره الى التوفيق بين الاقتراحين. وهناك مجلس المحاسبين الذي يعتبر " مراقب الميزانية" وهو يسعى الى ضمان ان يتم انفاق الاموال التي يزود بها الامين العام وفقاً للتعليمات .

ان بعض الاقتراحات الخاصة بالميزانية احدثت اثارا سياسية حادة، فقد كان همرشولد يرى دائماً انه يجب اعتبار عمليات حفظ السلام على انها جزء من ميزانية الهيئة العامة، ولكن يتم الاحتفاظ بحسابات منفصلة لنفقات قوات الطوارئ الدولية لغرض الايضاح. فاذا كانت هذه النفقات جزءاً من الميزانية العامة، فان نصيب كل عضو من الاعضاء يعكس النفقات الاضافية، ولقد احتج الاتحاد السوفيتي وفرنسا (في حالة الكونغو) بان دفعات من هذا القبيل لا تسرى عليهما وبدأتا في الامتناع عن دفع المبالغ التي تساوي نصيبهما الاضافي، وقد افتت محكمة العدل الدولية بان جميع الاعضاء ملزمون بدفع نفقات الهيئة ، وان هذا الامر يقع في اطار سلطات الجمعية العامة، ولكن الفتوى لم يكن لها تاثير ذو بال على الدول المعارضة، ونتيجة لذلك تراكمت المتأخرات على الاتحاد السوفيتي الى حد حمل الولايات المتحدة على اقتراح حرمان المندوبين السوفيتي من التصويت في الجمعية العامة وامكانية تنفيذ ذلك وفقاً لاحكام المادة التاسعة عشرة من ميثاق الامم المتحدة... وقد احدث ذلك ازمة حادة في الدورة التاسعة عشرة للجمعية العام في عام ١٩٦٤ لان الموقف الامريكي كان يتضمن اتخاذ اجراء صارم ضد دولة عظمى راحلت تلمح الى انها ستتردد بشكل غير مرضي. وقد اجم عدد كبير من الاعضاء عن تأييد اللفظ الامريكي على الاتحاد السوفيتي، ولكن قبل ان تتم تسوية المسألة بفضل تراخي الموقف الامريكي، وجدت الجمعية العامة نفسها تمضي في اجتماعاتها طوال فترة الدورة دون اخذ اصوات، وبهذه الوسيلة، تجنبت الجمعية العامة اتخاذ قرار نهائي فيما اذا كان ينبغي حرمان الاتحاد السوفيتي من التصويت؟ واخيراً تراجعت

الولايات المتحدة عن موقفها المتشدد، معلنة انها ايضا لن تكون ملتزمة فى المستقبل بان تدعم اوتوماتيكيا الميزانية الخاصة بحفظ السلام .
ولئن كثر الحديث عن الازمة المالية اذ ذاك من الناحية الفنية، فانها كانت أزمة سياسية ويمكن ان نجد نفس المسألة فى سياقات الامم المتحدة - التى يشارك فى تصميمها الى حد كبير ويؤيدها بقوة الامين العام - فى أزمة السويس عام ١٩٥٦ وغيرها من المناسبات المماثلة .

ولقد اظهرت الازمة المالية ان الدول الاعضاء تحتفظ بالاشراف على اعتماداتها الخاصة للمساهمة فى نفقات الامم المتحدة. ويجوز للامين العام ان يقترح ميزانية هيئته، ولكن فى استطاعة الاعضاء ان يختاروا ما اذا كانوا سيتجاوبون مع مبادرته هذه ام لا (٤١) .

مبحث ختامى

الجهاز الادارى للامم المتحدة : تقويم للدور ومقترحات للتطوير

تقويم دور الادارة الدولية

تحتل ادارة المنظمات الدولية فى مواجهة الاجهزة المهيمنة على المنظمة الدولية من جمعية عامة او مؤتمر او مجالس ، ذات المكان الذى تحتله الادارة الوطنية بالنسبة للحكومة .

وعلى ذلك فان الادارة الدولية مثل الادارة الوطنية تقوم باعمال التنفيذ، اى انها جهاز تنفيذى يخضع لسلطة عليا تهيمن عليه .

ومع ان الادارة تخضع للسلطة التنفيذية فى القانون الداخلى فان ذلك لا يمنع من ان تكون لوظيفتها اهمية كبرى . فالحكومة هى التى تأسر والادارة هى التى تنفذ، وتفقد الحكومة كل اهميتها اذا بقيت قراراتها بدون تنفيذ. والقوانين واللوائح لا تترجم الى اعمال حية الا بمساعدة الادارة ، وهذا ما يحصل أيضا فى داخل المنظمات الدولية .

واذا كان هناك وجه شبه قوى بين الادارة الدولية والادارة الوطنية فانه توجد بينهما أيضا اوجه خلاف ملموسة ، تنحصر فيما يلى :

فكل من الادارة الوطنية والادارة الدولية تباشر اعمالا قانونية ومادية، ولكن الادارة الدولية لا توجد الا مع علاقة اجهزة القيادة فى المنظمة من ناحية والحكومات من ناحية اخرى، وهى لاتدير مرافق عامة عادة فاذا كان الامر يتعلق باتخاذ جزاءات عسكرية كما هو الحال فى ظل عصبة الامم وميثاق الامم المتحدة ، فانه لايتولى هذه المهمة جيش دولى ، بل ان حكومات الدول الاعضاء هى التى تقدم وحدات هذا الجيش .

واذا كان الامر يتعلق بتنفيذ اتفاقية خاصة بالمخدرات او الصحة مثلا، فان قوات الشرطة واجهزة الصحة فى الدول المرتبطة بالاتفاقية هى التى تقوم بذلك. وقد تقوم ادارة المنظمة الدولية باعمال عادية واسعة، كما هو الحال بالنسبة للوكالة الدولية لشئون اللاجئين. فهذه الوكالة تقوم بعمليات الاطعام والنقل

والايواء لعدة ملايين من اللاجئين. وهذا مثال لحالات الادارة المباشرة التي تقوم بها الادارة الدولية .

ومن ناحية اخرى ، فان الادارة الدولية تتميز عن الادارة الوطنية، من حيث ان الامانة العامة للمنظمة الدولية تعد الجهاز الوحيد الذي له صفة دولية كاملة. وايضا لان الموظفين الدوليين بالرغم من انهم رعايا دول معينة فانهم مع ذلك لا يعدون ممثلين لهذه الدول، في مباشرتهم لوظائفهم، ولا يتلقون اوامر او تعليمات حكوماتهم بل يخضعون لسلطة الرئيس الاداري الاعلى للمنظمة الدولية، وهو الامين العام للمنظمة .

ونظرا لان اجهزة المنظمة الدولية الاخرى ، من جمعيات او مجالس او لجان او مؤتمرات لا تعقد الجلسات الا على فترات متباعدة من الزمن وطبقا لاجراءات معينة، فانه قد ترتب على ذلك ازدياد اهمية الجهاز الاداري للمنظمة الذي يوجد على سبيل الاستمرار، وخصوصا الامين العام للمنظمة الذي يعد الجهاز الدائم الوحيد في المنظمة الذي لا يخضع لسيطرة او رقابة دولة معينة (٤٢) .

ومع انه يجب على الامين العام ان يتحمل مسؤولية فردية كبيرة في هيئة تحتلها رسميا دول ، فانه يحظى ببعض الحماية القانونية من احكام الميثاق الرسمية. والاهم من ذلك ان هذه الاحكام تعامل السكرتارية كهيئة دولية يجوز لعضائها ان يتلقوا تعليمات من رئيسها، ولا يجوز لاي حكومة ان تصدر تعليمات للامين العام او رؤوسه .

ان التاكيد على الصيغة غير الاهلية للخدمة المدنية الدولية مستمد من احكام الميثاق لتعيين الموظفين وهذه هي مسؤولية الامين العام، وهكذا فان هيئة الموظفين الدوليين تنظم وفقا للميثاق بواسطة اعمال تتجاوز نفوذ اي حكومة، وبواسطة كبير موظفين اداريين لا يتلقى التعليمات الا من هيئات دولية . ويتفق التعيين من ناحية، مع طراز الوضع الدولي للسكرتارية لان الموظفين يجرى اختيارهم على اساس اعلى مستويات الكفاءة والتخصص والنزاهة .

ويقوم الامين العام داخل المنظمة، بادوار متعددة الادوار التي تعطى للامانة العامة، وتعتبر الامانة العامة في الحقيقة، جهازا يستخدمه الامين العام

لفرض القيام بالمهام التي يوكلها اليه الميثاق والانظمة من جهة ، وتلك التي تعود اليه ضمنا بحكم منصبه ووظيفته من جهة اخرى .

وتشير احكام ميثاق الامم المتحدة مؤالا هاما حول مجال ومضمون دور الامين العام في المنظمة، ولكنها لاتعرض جوابا مقنعا، والسؤال هوما اذا كان الامين العام فوق جميع موظفي المنظمة او انه يستطيع ممارسة وظائف قيادية .

ان القول بان الامين العام لديه اساسا واجبات مكتبية، بدأ بتقدير مكانته كفرد في نظام من الدول، ولانه ليست لديه السلطة او القيود الادارية لحكومة ما، فانه له فقط دوراً واحداً كمساعد للحكومات التي تتألف منها منظمته، وحتى ولو رغب في تجاوز هذا الدور، فانه ليست لديه المهمات التي يستطيع بها القيام بذلك. والى جانب ذلك. فهو يعين كبير الموظفين الاداريين للمنظمة، ويعمل كسكرتير عام للفروع الرئيسية الاخرى وسواء اكان فرعاً رئيسياً ام لا فان سكرتاريته موجودة اساساً لتمهيد الطريق للقرارات لا اتخاذ القرارات. والامين العام مسئول عن عمل السكرتارية، والحكومات الاعضاء مسئولة عن القرارات التي تنشط السكرتارية. والفرض من السلطات المهيمنة في المادة التاسعة والتسعين هو مساعدة الحكومات الاعضاء لا لتزويد الامين العام بدور مستقل .

اما الحجة القائلة بتزويد منصب الامين العام بوظائف قيادية تفترض في الحقيقة ان له وظائف كتابية، وان هذه الوظائف سيتم تنفيذها، ولكن حتى هذه الوظائف تتيح فرصاً قيادية للامين العام. إذ لديه الحق في التواجد والتحدث في جميع مناقشات الفروع الرئيسية، فهو يستطيع ان يحث ممثلي الحكومات على انتهاز سبل معينة. وهو في الواقع يفعل ذلك دائماً ، وخاصة في المجلس الاقتصادي والاجتماعي، حيث انه من الانصاف القول بانه من هذا المجلس ينشئ الاساس الفكري لجانب كبير من القرارات التي اتخذت وتكرر اتخاذها في شكل اكثر تعميماً من جانب الجمعية العامة ويثبث له واجبه الدستوري رفع تقرير رسمي الى الجمعية العامة عن عمل المنظمة وان يضع تقييمها واحكامها بل يثابح له مدير دائم يستطيع منه عرض الاقتراحات ويمكن لهيئة موظفيه مساعدته في ابلاغ وفود الدول باقتراحاته واقناعهم بها(٤٣).

ان وظائف الامين العامة اصلا ذات صفة روتينية، لكن ادارة السكرتارية فى نواح اخرى تنطوى على نتائج تؤثر على سياسة الامم المتحدة ، وتؤثر على الحكومات الاعضاء فى احيان كثيرة والى جانب ذلك يستطيع الامين العام ان يستخدم وظائفه الادارية لزيادة نفوذه الخاص .

يمكن الانتهاء الى نتيجة هامة وهى ان الدور النشط الذى يضطلع به الامين العام ومحاولاته الخاصة بالانذارات المبكرة ومبادراته واسلوبه فى التأثير على السياسة باجراء تنفيذى، كل ذلك اصبح جزءا من ممارسة مؤسساتية موحدة. قبلها غالبية الاعضاء ، بدون تحفظات من حيث المبدأ، وان لم يمنع ذلك من اثاره بعض المشكلات بشأن هذه الممارسات .

فضلا عن ان سكرتارية الامم المتحدة وسكرتاريات الوكالات المتخصصة تعتبر دعائم قوية للامين العام النشط. فواجباتها ومصلحتها المهنية مرهونة برخاء البيروقراطية الدولية. ان علامات هذا الرخاء، كما هى العادة فى اى بيروقراطية (تكمُن فى التوسع بالواجبات وبالتخصص وبميزانيات اكبر) وتتطلب مستوياتها المهنية ان تقترح تحسينات للبرامج التى تتحمل هى مسئوليتها. ان الامين العام النشط فقط هو الذى يستطيع ان يعمل لتحقيق هذه الغايات. وهذه تلقى عموما تأييدا من غالبية الدول الاعضاء التى تسعى حكوماتها للحصول على خدمات ومعونة اضافية من الامم المتحدة .

تطوير الادارة الدولية للامم المتحدة

يعكس نمو هيكل وكالات الامم المتحدة، ضخامة مجال ومدى واجباتها الجديدة المتزايدة ، والمصالح المتدوعة لعضويتها المفتردة. وقد زاد هذا النمو من شدة مشكلات التنسيق فيما يتعلق بجهود تحقيق نتائج البرامج المتداخلة والمتكاملة، نظرا لان التوزيع المشتت وغير المركزى لوظائف جهاز الامم المتحدة قد اصبح اكثر تشتتا ولامركزية. وقد استحدثت الاجهزة ومازالت فى سبيل تحقيق التنسيق المتماثل الفعال، ولكن عددها وتداخل اختصاصاتها كثيرا ما يزيده صعوبات التنسيق فى هيكل لم يقصد ان يكون منسقا. ويبقى بالاضافة الى ذلك ، مجالات للمشكلات بالغا الصعوبة

وباقيان دون حل. فليس هناك عملية فعالة للتنسيق بين البيروقراطية الدولية، سواء على المستوى الاقليمي أو بصفة خاصة على المستوى القومي، مما يضيف عبثاً هائلاً في مجال التنسيق يقع على عاتق كل بلد، وليس هناك ايضاً توفيق بين السياسات والاصاليب التي تتبعها اسرة البنك الدولي، واسرة الامم المتحدة في مجال البيروقراطية العالمية، ولاتوجد ايضاً اداة لتحقيق هذا التوفيق والتنسيق. ورغم عدم كفاية اي من نظم الامم المتحدة الادارية بما في ذلك جهاز التنسيق للقيام بوظائف التعاون الاقتصادي العالمي والذي يقف الآن على قمة سلم اولويات مهام واغراض الامم المتحدة، فقد يكون جهاز الموظفين اكثرها اهمية وينص ميشاق الامم المتحدة، على ان الاعتبار الملائق الاهمية في اختيار موظفي الامم المتحدة، سيكون اعلى مستويات الكفاءة والخزامة، ولكن المستويات التي سوف تستخدم، فيما يتعلق باختيار اعضاء جدد في هيئة الموظفين، «على اوسع اساس جغرافي ممكن». ويعنى هذا عملياً، استخدام الحصص اساساً للتوظيف ثم تطبيق مقاييس الجدارة بعد ذلك داخل تجمعات الحصص، مما أدى الى استخدام القدرات الحكومية للاختيار والتوصية التي تشجع اهمية الولاء القومي عن الولاء الدولي. كما أدى النظام ايضاً، الى استنزافات خطيرة للأفراد الأذكياء في بعض البلاد. وقد تكون هذه السياسة والممارسة التوظيفية، مقبولة في وكالة سياسية واجهزتها، ولكن لايمكن الاعتماد عليها لمواجهة الاحتياجات من المؤهل المعنى، والاستقامة المطلوبة في الادارة المسئولة، والارشاد لنظام عالمي للتنمية الاقتصادية والتعاون.

ان الجمعية العامة في دورتها عام ١٩٧٤ والتي خصتها للتنمية والتعاون الاقتصادي الدولي^(٤٤)، قد طلبت من السكرتير العام تعيين مجموعة من خبراء على مستوى عالٍ للتقدم بمقترحات بشأن التغيرات الهيكلية داخل جهاز الامم المتحدة، لجعله قادراً تماماً على معالجة مشكلات التعاون الاقتصادي الدولي. وفي مايو ١٩٧٥ قدمت «مجموعة ال ٢٥» تقريرها، «هيكل جديد للامم المتحدة للتعاون الاقتصادي العالمي»^(٤٥). وذكرت المجموعة في تقريرها: «لقد أصبح الآن مقبولاً على نطاق

واسع ، ان التحديات الكبرى التي تواجه الجنس البشرى ، يمكن مواجهتها فقط عن طريق العمل متعدد الاطراف، وان المكان المنطقى لهذا العمل، هو جهاز الامم المتحدة. ومع ذلك، هناك تناقض ظاهرى، انه فى نفس اللحظة التي اصبحت فيها هذا الاعتراف واسع الانتشار، هناك شكوك متزايدة حول قدرة جهاز الامم المتحدة كاداة لمواجهة هذه التحديات» .

وقد حددت المجموعة كعيب خطير تجزئة الجهود، وحتى آنذاك ، بين اثنتى عشرة منظمة وبرنامج عمليات، وأشارت الى تعدد الصناديق الخاصة والهيئات العديدة شبه المستقلة والمئات من اللجان المكونة من الحكومات وهيئات التنسيق، والجماعات المكونة لفرض خاص. كما حددت كنقاط ضعف اجهزة صنع القرار واساليب العمل والفصل غير الحقيقي بين التخطيط والعمليات، مستويات وانسواع التمثيل. نوعية الموظفين، والتنظيم الاقليمى. وكان الهدف من مقترحات المجموعة، تمكين جهاز الامم المتحدة من التعامل بفاعلية مع المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الدولية، وتحقيق التنسيق فى كل نظام الامم المتحدة - تنسيق آراء البلاد حول المشكلات الاقتصادية والاجتماعية - تحسين نقل الموارد الحقيقية والتكنولوجيا الى البلاد النامية - تنمية التعاون الاقتصادى بين الدول - وان تصبح اداة اكثر فاعلية لانشاء نظام اقتصادى دولى جديد اكثر تقبلا وعدلا .

ان التغيير الهيكلى الرئيسى فى تنظيم الامم المتحدة^(٤٦)، الذى اوصت به مجموعة ال ٢٥، هو انشاء منصب جديد قوى، تحت اشراف السكرتير العام مباشرة، يطلق عليه: «مدير عام التنمية والتعاون الاقتصادى الدولى» ويعاونه نائب مدير عام للبحث العلمى والسياسة، ويقدم خدمات تحليل الموظفين على اساس عالمى وبيئى القطاعات. ويمكن ان يكون التنظيم الوظيفى هيئة الامم المتحدة للتنمية ويمكن ادارة تلك الهيئة بواسطة نائب ثان. ويسيطر عليها مجلس عمليات، يمكن ان يحل محل جميع مجالس الادارة لوكالات الامم المتحدة العاملة .

والمدير العام للتنمية والتعاون الاقتصادى الدولى ، يمكن ان يرأس لجنة استشارية للتعاون الدولى والتنمية، مكونة من رؤساء صندوق النقد الدولى، البنك الدولى، الانكتاد UNCTAD واليونيدو UNIDO ، والوكالات المتخصصة، واللجان

الاقليمية ، نائبيه وغيرهم عندما يكون ذلك مناسباً. ويمكن توقع ان تخدم هذه اللجنة كجهاز تنسيقى بين الوكالات، وكذلك تساعد على استمرار الرقابة على الموقف الاقتصادى والاجتماعى العالمى، ويمكن اقامة «وحدة مشتركة» صغيرة، تابعة لمكتب المدير العام، مكونة من خبراء على مستوى عال معارين من الوكالات المتصلة بالموضوع، ولكن مسئولين امام المدير العام. وتكون وظيفة الوحدة ان تخدم كوكالة تحليل وتخطيط عالمية.

ويمكن ان يتطلب هذا التغيير الهيكلى، الغاء وظيفة مساعد السكرتير العام للشئون الاقتصادية والاجتماعية ، ويمكن ان تركز هذه الادارة - فيما بعد - على ابحاث صنع السياسة والمشورة الى المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

وتقدمت مجموعة ال ٢٥ بتوصيات اخرى، تتعلق بضرورة تقوية لجنة البرنامج والتنسيق التابعة للـ ECOSOC واللجنة الادارية للتنسيق التابعة للسكرتير العام، وان تصبح نظم ودورات ميزانيات وكالات الامم المتحدة العديدة، متزامنة ومتوافقة ومتصلة بنظم برامج البلاد، وان تلعب اللجان الاقليمية دوراً اكثر نشاطاً فى وضع وتنفيذ دوراً اكثر نشاطاً فى وضع وتنفيذ البرامج والمشروعات الاقليمية والاكثر اهمية. ان الممثل المقيم للولايات المتحدة، داخل بلده، يمثل اجهزة الامم المتحدة باكملها فى المجال الاقتصادى. وقد صادقت المجموعة على التصريحات السابقة للامم المتحدة بشأن تقوية الجات GATT والانكتاد UNCTAD واليونيدو UNIDO ، وتحسين موقف تمويت البلاد النامية فى صندوق النقد الدولى والبنك الدولى.

وبهذه الطرق العديدة ، اوضحت مجموعة ال ٢٥ افكارها حول ربط البحث العلمى والتحليل السياسى والتخطيط والانشطة العاملة فى نظام للامم المتحدة معاد هيكلته. واكدت ان سياسات وممارسات الموظفين، تحتاج الى تحسين لجعل سكرتارية الموظفين خدمة من الدرجة الاولى مكرمة للتعاون الدولى. ولهذا الغرض، اوصت باختبارات تنافسية على اساس حصص اقليمية، وبرنامج تدريبى سابق للتوظيف، ليس فقط لتوسيع مجال التوظيف ، بل ايضا لمساعدة البلاد النامية فى مواجهة احتياجاتها الخاصة المماثلة، بما فى ذلك برنامج الزمالة التابع للامم

المتحدة، وزيادة نسبة السيدات في الفئات المهنية، وبرنامج تدريبي اشد شأ
الخدمة لزيادة المهارات، بما في ذلك احتمال انشاء كلية موظفين، والسماح
باجازات التفرغ، ومرونة الحركة بين الوكالات لتنمية المهنة. واقترحت المجموعة
ايضاً ان تتحرك وكالات الامم المتحدة تجاه نظام موحد للموظفين، وان البحث عن
المواهب، لا يكون قاصراً على الوزارات والبعثات الاجنبية، بل يمتد الى المجتمعات
الاكاديمية والعملية، وحتى الى قطاعات المؤسسات التجارية العامة والخاصة .

وليس من الواضح بعد ، ما هو نوع نظام الموظفين الذي يمكن انشاؤه، او ما
تكون عليه نوعية الموظفين الدوليين، اذا نفذت هذه التوصيات فعلاً. ربما يمكن
زيادة المستوى العام للكفاءة بعض الشيء بتوسيع وتعميق مصادر التوظيف وتوفير
فرص تدريب قبل واثناء الخدمة، ولكن يمكن ان تستمر نظم الحصص بل حتى تزيد،
والا تكون الجدارة هي معيار الاختيار والتعيين. وفي نفس الوقت، فان خدمة
حكومية خاضعة للاشراف الدولي، قد تخلق كادراً ممتازاً من الموظفين الحكوميين،
يتولون الوظائف، قد وربما تكون دول العالم حذرة الى حد ما من التزايد السريع
لبيروقراطية عالمية، تديرها طبقة جديدة خاصة من البيروقراطيين من هذه
المرتبة. ويتطلب الامر، اعطاء مزيد من الاهتمام الى متطلبات الكفاءة الفعلية
والاستجابة الحقيقية في اداؤها لوظائف رئيسية، بالنسبة لرشاء الاقتصاد القومي،
وكذلك الاقتصاد الدولي. وتثور هنا تساؤلات عديدة بشأن المشكلات الجديدة التي
يجب على البيروقراطية الدولية التعامل معها مثل كيفية توزيع منافع تصنيع
الموارد المشتركة ، ايرادات الضريبة الدولية، المساهمات المالية من جانب
الدول الصناعية ، استنباط صيغ جديدة في الادارة وما الى ذلك وهو ما يؤكد
ضرورة ان تتكافى قدرات الاجهزة الادارية مع الاهداف من انشائها^(٤٧) .

وإذا ما انتقلنا مع مقترحات تطوير الاداء والقدرات للبيروقراطية الدولية
ومختلف الدراسات والتقارير في هذا الشأن - والتي بدأت في السنوات الاولى
لقيام الامم المتحدة - ووصلنا الى مطلع التسعينات لوجدنا تقريراً مقمداً من
الدول الاسكندنافية (السويد - فنلندا - النرويج - الدانمرك) عام ١٩٩١^(٤٨)

يمثل خلاصة المناقشات والبحوث التي قامت بها بعض المؤسسات البحثية في تلك الدول والتي تركزت في موضوع تطوير اداء الامم المتحدة بمختلف اجهزتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

ونكتفي في مجال دراستنا هذه بعرض مقترحات التطوير الخاصة بالهيئة الادارية للامم المتحدة حيث اعتبر التقرير - وهو صحيح - ان تزايد اهمية القضايا الدولية المشار اليها قد فرض ايضا ضرورة التفكير في وجود عناصر بشرية على درجة عالية من الكفاءة والاقتدار الامر الذي لا يوفره النظام الحالي الذي يتسم بالتداخل في الادوار فضلا عن التعقيدات الادارية التي تعطل الاداء وان هذا يمدق بصفة خاصة على الامانة العامة للامم المتحدة .

في هذا الشأن اخذت الدول الاربع بما انتهت اليه دراسة سابقة اعدتها جهاتها المعنية بتطوير التعاون الدولي من ضرورة استحداث وظيفة جديدة يتولاها مساعد للامين العام ويكون عمله مقصورا على المجالات الاقتصادية والاجتماعية دون سواها. وبطبيعة الحال هذه المقترحات تحتاج الى بحث ومناقشة وايضا اكد التقرير على اهمية دمج بعض الاقسام والاجهزة الادارية ان واهم ما جاء بالتقرير في هذا الخصوص هو التوكيد على ضرورة التشديد في عملية اختيار وتعيين موظفي الامم المتحدة باجهزتها المختلفة ووضع معايير اساسية وواضحة عند التعيين لشغل مناصب الامم المتحدة واعطاء الخبرة والتخصص اهمية خاصة ، التدريب المستمر ، اعادة النظر في المرتبات والمزايا الاخرى... الخ (٤٩).

وفي مجال تطوير العمل الاداري الدولي بالامم المتحدة ربما تكون احداث الدراسات - في حدود علم الباحث - هي تلك الدراسة الصادرة عن مؤسسة فورد بالتعاون مع مؤسسة داج همرشولد بالسويد (١٩٩١) (٥٠) ونقطة انطلاقها اننا اذا كنا نريد امم متحدة كفو وفعالية في التسعينات وما بعدها فاننا لا بد وان نعيد فحص وتنسيق مناهجها تجاه سواء المشكلات العالمية سواء العمليات الداخلية، وانه في التحليل الاخير سوف يعتمد نجاح الامم المتحدة - الى حد كبير - في الاستجابة للتحديات الجديدة على كفاءة قادتها ومن ثم جاء جوهر الدراسة اقتراح تحسين وسيلة الامم المتحدة في اختيار قادتها (الامين العام وكبار الموظفين)

حيث ان نظام الاختيار الحالى يزود الامم المتحدة بمنفذين رئيسيين تنقصهم الكفاءة للتغلب على والتفاعل مع المشكلات المعقدة التى تواجهها المنظمة اليوم وغدا .

وكان من اهم مقترحات الدراسة ان تكون مدة عمل الموظف الكبير فى الامم المتحدة سبع سنوات ولمرة واحدة فقط، وتحسين وسائل التنسيق بين الامين العام والوكالات المتخصصة للامم المتحدة. فضلا عن مقترحات اخرى لتطوير العمل فى الوكالات المتخصصة بالصناديق والبرامج كذلك توجه الدراسة رسالة جوهرية مقتضاها ضرورة ان تعطى الحكومات اهتماما اكبر لمسألة القيادة الفعالة فى نظام الامم المتحدة كموضوع ذو اهمية عالمية وان تلتزم نفسها بتعيين افضل العناصر كفاءة .

ان نظام الامم المتحدة مع كل مابه من عيوب او نواقص نظام فريد لا يقبل الازدواجية او اعادة الاختراع، وهو النظام العالمى الوحيد المناخ الذى عليه ان يستجيب ليس فقط لمطالب الحكومات ولكن ايضا للتوقعات المتزايدة لشعوب العالم . ان بث الحيوية فى نظام الامم المتحدة يتطلب قيادة ومهارة ادارية قادرة على تعبئة موارد المنظمة واستخدامها بطريقة رشيدة تحقق اهداف الامم المتحدة ذاتها .

ويبقى القول بأن الباحث يزعم القيام ببعض الابحاث الاخرى المكملة فى هذا المجال عن الادارة الدولية يعالج فى اولها الادارة الدولية على المستويين الاقليمى والدولى بمنهج مقارن للوقوف على اوجه التشابه والاختلاف على كل من المستويين وتأثير ذلك على فعالية الجهاز الادارى وكفاءته فى كل من المنظمة الدولية الاقليمية والمنظمة الدولية العالمية .

وكذا بحث آخر عن "الاتجاهات الحديثة فى الادارة الدولية"

والله الموفق

الهوامش

- (١) Encyclopaedia Britanica, Vol. 6. Ecology, p. 197 .
- (٢) د. مختار الاصم ، بيئة الادارة العامة فى دولة الامارات العربية المتحدة، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، العدد الرابع، نوفمبر ١٩٨٨ ، ص ١٩ .
- (٣) على سبيل المثال د. سمير محمد فريد، القيم واشرها وكفاءة وفاعلية المنظمة - نحو مدخل بيئى للدراسة والتحليل، مجلة العلوم الادارية والسياسية، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد الثالث، مايو ١٩٧٧ ، ص ص ١٩ - ٤٧ .
- (٤) راجع :
- F.W. Riggs, the Ecology and context of Public Administration, A comparative Perspective, Public Administvation Review, No. 2, March/ April 1980.
- , The Ecology of public Administration, Asia publishing house, 1967 .
- (٥) د. احمد رشيد ، الادارة المحلية : المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية، طبعة ثانية ، القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨١ ، ص ٤٧ .
- ، الادارة المحلية فى المملكة العربية السعودية ، شركة مكتبات عكاظ ، ١٩٨١ ، ص ٣٥ .
- (٦) د. احمد رشيد ، نظرية الادارة العامة، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٩ ، ص ٣٠٨ .
- (٧) د. سمير محمد فريد، التنظيم الادارى بدولة الامارات العربية المتحدة دراسة تحليلية، مجلة افاق اقتصادية ، العدد ٣٦ ، السنة الثامنة ، اكتوبر ١٩٨٨ ، ص ص ٧ - ٨ .
- (٨) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى ت كلا ، اصول الادارة العامة، القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٨٠ ، ص ص ٣٦٧ - ٣٧٠ .

- (٩) د. على السلمي ، مهنية الادارة ، مجلة عالم الفكر ، المجلد العشرون ، العدد الثاني ، يوليو / اغسطس ١٩٨٩ ، ص ٣١ - ٣٢ .
- (١٠) على محمد عبد الوهاب ، الفعالية الادارية ، اهميتها - مداخلها - مقاييسها ومشكلاتها ، معهد الادارة العامة ، الرياض ، ١٩٧٩ ، ص ١٢ .
- (١١) Ogley c. Roderick, Toward A General Theory of International Organization, International Relations, Vol. III, No, S, Nov 1969, P.601.
- (١٢) Ernesr B. Hoss, Beyond the Nation state: Functionalism and International organization, stanford university Press, 1964, P. 19 .
- (١٣) J. Hunt, The Resrless organization, sydney : J.wiley and sons, 1972, PP . 314 - 316 .
- (١٤) Ibid., P. 319 .
- (١٥) J. Gibson, J. Ivoncevich and J.Donnelly, Jr, organization structure, Process and Behavior, Dallar Business Publishers, Inc., 1973, PP. 28-29 .
- (١٦) Ibid., P. 30 .
- (١٧) فى تفصيل ذلك راجع
د. عطية حسين افندى، المنهج الوظيفى ودراسة المنظمات الدولية مع التطبيق على نظام الامم المتحدة ، فى "اتجاهات حديثة فى علم السياسة" ، تقديم د. على عبد القادر، مركز البحوث والدراسات السياسية ، ١٩٨٧ ، ص ٣٢٦ - ٣٢٤ .
- (١٨) راجع الرأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية فى قضية تعويض الاضرار التى تقع اثناء خدمة الامم المتحدة، الصادر فى ١١ ابريل ١٩٤٩ ، ص ٢٧٧ .
- (١٩) د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولى. النظرية العامة، القاهرة : دار النهضة العربية ، طبعة ثالثة ، ١٩٨٤ ، ص ٤٠٧ .

(٢٠) المرجع السابق ، ص ٤٠٨ .

وايضا

Livio Zeno - Zencovich, 'The concept of the Internatreal official in the united Nations, PP . 19 - 21.

دراسات فى القانون الدولى ، المجلد الثانى ، جامعة الدول العربية وموضوعات اخرى ، الجمعية المصرية للقانون الدولى ، ١٩٧٠ .

(٢١) فى شأن التمييز بين الوظيفة الدولية والوظيفة الوطنية راجع ، د. عز الدين فوده، الوظيفة الدولية مع اشارة خاصة للامم المتحدة وجامعة الدول العربية، مجلة العلوم الادارية، السنة السادسة، العدد الثانى ، يونيو-١٩٦٤ ، ص ص ٨٩ - ٩٩ .

(٢٢) تتعدد المصادر فى شأن النظام الخاص بتعيين الموظفين الدوليين والحقوق المقررة لهم والحصانات والامتيازات التى يتمتعون بها، راجع على سبيل المثال: د. عبد العزيز سرحان ، مبادئ التنظيم الدولى ، القاهرة : دار النهضة العربية ، طبعة ثانية ، ١٩٧٦ ، ص ص ٣٦٤ - ٣٦٦ . وكذلك د. مفيد شهاب ، سند ونطاق حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٤٣ ، ١٩٨٧ ، ص ص ١٧ - ١٤ .

وايضا د. عز الدين فودة ، مصدر سابق ، ص ص ١٠١ - ١١٢ .

Livio Zeno - Zencovich, op.cit, PP. 28-29

وانظر ايضا

(٢٣) د. صلاح الدين عامر ، مصدر سابق ، ص ٤١١ .

(٢٤) د. عبد العزيز سرحان ، مصدر سابق ، ص ص ٣٦١ - ٣٦٢ .

(٢٥) المصدر السابق ، ص ٣٦٢ .

(٢٦) يفمل الدكتور عز الدين فوده فى هذا الامر فيعرض لحق التقاضى امام المحاكم الادارية الدولية وعدم وفاء الوسائل السياسية والادارية التى انشئت فى بعض اجهزة المنظمات الدولية واماناتها العامة لتسوية المنازعات التى تقوم بين المنظمة وموظفيها والتطورات فى هذا السياق خصوصا اعفاء المنظمة الدولية من القضاء الاقليمى حتى استطاع فقه المحاكم الدولية ان يؤدى دوره فى تمحيص وايضاح المركز القانونى الصحيح للموظف

الدولى بما يضمن دولية الوظيفة واستقلالها فى كادر وظيفى محدد وسلم ادارى منتظم وان يحقق المصالح المشروعة للموظفين .. راجع د. عز الدين فودة ، مصدر سابق ، ص ١٣٧ - ١٤٦ .

(٢٧) د. عطية حسين افندى ، مجلس الامن وازمة الشرق الاوسط ١٩٦٧ - ١٩٧٧ ، دراسة حول فعالية المنظمة الدولية العالمية فى تسوية المنازعات الدولية ، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٦ ، ص ٩٥ .

(٢٨) المرجع السابق ، ص ٩١ - ٩٥ .

(٢٩) اعتمدت الدراسة فى هذا الجزء اساسا على كتاب د. ابراهيم شلبى ، التنظيم الدولى ، دراسة فى النظرية العامة والامم المتحدة ، القاهرة : مكتبة الاداب ومطبعتها ، ب . ت ، ص ص ٤٠٢ - ٤٠٦ حيث اورد تفصيلا كافيا لتنظيم الامانة العامة للامم المتحدة .

(٣٠) عن تطور دور الامين العام للامم المتحدة راجع ، د. سمعان بطرس فرج الله ، الامين العام للامم المتحدة ، المجلة المصرية للقانون الدولى ، المجلد ٣١ ، ١٩٦٥ ، ص ١٠٢ ومابعدها .

(٣١) نص المادة ١٠١ فقرة ١ من الميثاق .

(٣٢) نص المادة ١٠١ فقرة ٢ من الميثاق .

(٣٣) نص المادة ١٠٠ فقرة ١ من الميثاق .

(٣٤) نص المادة ١٠٠ فقرة ٢ من الميثاق .

وفى شان تحليل ونقد النصوص السابقة انظر

Livio Zeno - Zencovich, op.cit, PP. 28-29

(٣٥) د. ابراهيم شلبى ، مصدر سابق ، ص ص ٤١٢ - ٤١٣ .

(٣٦) راجع د. عز الدين فودة ، مصدر سابق ، ص ص ١٣١ - ١٣٦ .
وخاصة التمييز بين الحصانات الدبلوماسية وحصانات الموظفين الدوليين

Richard N. Swift, Personnel Problems and the united Nations Secretariat, International organization, Vol. 11, No. 2, Spring 1987. وايضا راجع

(٣٧) فى تفصيل وظائف الامانة العامة واعمالها ومشكلاتها، انظر
Wojciech Morawiecki, Some Problems Connected with organs of
International organization, International organization, vol. 19,
No. 4, Autumn 1965 .

Robert W. Cox, the executive Head, An essay on the leadership in (٣٨)
International organization, International organization, Vol. 23, No.,
3, 1969, PP. 205 - 230.

(٣٩) ليون جوردنكر ، الامين العام ، فى جيمس باروس (محرر) ، الامم المتحدة :
ماضيها ... حاضرها ومستقبلها، ترجمة نور الدين الزراري، القاهرة :
مؤسسة سجل العرب ، ١٩٧٩ ، ص ص ١٨٥ - ١٨٧ .

(٤٠) المصدر السابق ، ص ص ١٨٧ - ١٩٠ .

Theodor Meron, The U.N Secretariat, the rules and practice, (٤١)
Lexington, 1977, PP. 72 - 78 .

(٤٢) د. عبد العزيز سرحان ، مصدر سابق ، ص ص ٢٥٨ - ٢٦٠ .

(٤٣) ليون جوردنكر ، مصدر سابق ، ص ١٥٩ .

(٤٤) القرار ٣٢٥٤ / الدورة ٢٩ ، ١٩٧٤ .

A new U.N. structure for global cooperation (٤٥)
وهذا التقرير أقرته الجمعية العامة فى الدورة الخاصة السابعة للجمعية
العامة للامم المتحدة والتعاون الاقتصادى الدولى (القرار ٣٢٦٢ د ١ - ٧) .

(٤٦) جورج . ف . جانت ، ادارة التنمية : مفهومها - اهدافها - وسائلها، ترجمة
منير لبيب موسى، القاهرة : دار المعارف ، ١٩٨٦ ، ص ص ٤٦٦ - ٤٦٩ .

قائمة بما صدر من ملحة بحوث سياسية

<u>اسم المؤلف</u>	<u>عنوان البحث</u>
د. عز الدين فودة فبراير ١٩٨٨	رأى فى منهجية دراسة القانون الدولى العام.
د. جهاد ع. فودة مارس ١٩٨٨	نحو جماعه وطنيه فى مجال السياسة المقارنة البعيد البحثى (ملاحظات اولية)
Dr. Wadouda Badran ابريل ١٩٨٨	Funding Research Through External Aid : An Exploratory Study of the Egyptian Case 1975 - 1982
د. احمد حسن الرشيدى مايو ١٩٨٨	تطور عام السياسة فى مصر (النظم السياسية المقارنة)
السفير عمرو موسى مايو ١٩٨٨	التحول، فى النظام الدولى واثارها على العالم الثالث : نظرة مستقبلية
د. سيف الدين عبد الفتاح يونيو ١٩٨٨	بناء علم سياسه اسلامى.
د. عطيه حسين افندى اغسطس ١٩٨٨	مقدمة فى دراسة المفاوضات.
د. عبد المنعم سعيد اغسطس ١٩٨٨	مصر والنظام الدولى فى التسعينات.
د. هالة سعودى اكتوبر ١٩٨٨	المساعدات الامريكية ومواقف السياسة الخارجية المصرية ١٩٧٠ - ١٩٨٤
د. احمد حسن الرشيدى اكتوبر ١٩٨٨	اتجاهات البحث فى علم السياسة: دراسة للحالة المصرية.

- (اطار استراتيجى مقترح للتنمية العربية)
 د. خلدون حسن النقيب
 ديسمبر ١٩٨٨
- (دراسة الادارة العامة : فحص للحقل)
 د. السيد عبد المطلب غانم
 يناير ١٩٨٩
- (السياسة الخارجية السوفيتيه تجاه الشرق الاوسط فى عهد جورباتشوف)
 د. قيتالى ناوومكين
 (تحرير د. عطية حسين افندى)
 يناير ١٩٨٩
- (مجلس التعاون العربى : وثائق وآراء .)
 د. هدى ميتكيس
 مايو ١٩٨٩
- (الحقبة الريجانية فى السياسة الخارجية الامريكه)
 د. درية شفيق بسيونى
 يونيو ١٩٨٩
- (استراتيجيه حلف الاطلنطى فى الشرق الاوسط .)
 لواء . احمد عبدالحليم
 يوليو ١٩٨٩
- (آفاق النظام الدولى فى التسعينات)
 د. محمد السيد سعيد
 اغسطس ١٩٨٩
 Hazem A. Hosny
- (About Mathematical Thinking in Political Science.)
- (رسائل الماجستير والدكتوراه فى العلوم السيامية التى اجيزت بالكلية يناير ٨٦ ديسمبر ١٩٨٨ توثيق وتحليل)
 د. عطيه حسين افندى
 سبتمبر ١٩٨٩
- (Histoire et Methodologie Des Relations Internationales en Egypte un Apercu General.)
 Dr. Hassan Nafaa
 اكتوبر ١٩٨٩
- (الدور السياسى للاسلام فى السنغال دراسة تحليلية للطريقة المرديدية)
 د. اجلال محمود رافت
 نوفمبر ١٩٨٩

- Dr. Irina Zviagelskai The Impact of the middle east conflict on ((
 ديسمبر ١٩٨٩ the israeli society.
١. وهيب مسيحه (
 يناير ١٩٩٠ خواطر فى السياسة والاقتصاد
- د. ابراهيم شلبى (
 فبراير ١٩٩٠ السياسة فى اللغة والعلم
- د. اكرام بدر الدين (
 مارس ١٩٩٠ التوحيدية : دراسة للجماعات المصلحية
 فى تطورها المعاصر
- عمر عز الرجال (
 ابريل ١٩٩٠ نشأة وتطور وزاره الخارجيه المصريه
- د. اجلال رافت (
 مايو ١٩٩٠ النزاع السنغالى الموريتانى
 دراسة تحليلية لمسبباته المحليه والدولية
- د. حسن نافعة (
 يونيو ١٩٩٠ تجربه التكامل والوحدة الاوربية
 هل هي قابله للتطبيق فى الواقع العربى؟
- Dr. Ahmad Abdelwanis Sheta Interantional Liability For Injuries ((
 يوليه ١٩٩٠ Caused By Technological Activit:
- سليمان ماجد الشاهين (
 مايو ١٩٩٠ الكويت واعادة تسجيل ناقلات النفط
 إبان الحرب العراقيه الايرانية
- د. خير الدين عبد اللطيف (
 يونيو ١٩٩٠ الحماية الخاصة للمبعوثين الدبلوماسيين
 فى القانون الدولى
- د. جالينا مودالوفا (
 اكتوبر ١٩٩٠ البيروسترويكما والتعددية السياسيه
 فى الاتحاد السوفييتى
- د. احمد يوسف و د. نوال قاسم (
 اكتوبر ١٩٩٠ مصر والجماعة الاقتصادية الاوربية ١٩٩٢
 (تقرير عن ندوة)

- (٣٥) النظام الدولي وسياسات نزع السلاح
في افريقيا
د. علي الدين هلال
د. مصطفى علوي
نوفمبر ١٩٩٠
- (٣٦) تطور المجلس النيابي في مصر : دراسة توثيقية
د. احمد فارس عبد المنعم
ديسمبر ١٩٩٠
- (٣٧) المصريون في النمسا : "دراسة استطلاعية ميدانية"
هانز ج . هينريش وعلى الصاوي
يناير ١٩٩١
- (٣٨) عدم الانحياز وتحديات التسعينيات ميدانية"
"مجموعة دراسات"
تحرير د مصطفى علوي
يناير ١٩٩١
- (٣٩) AN EVALUATION OF ARAB INTEGRATION SCHEMES
Dr. WADOUDA BADRAN
فبراير ١٩٩١
- (٤٠) بعض الاقتراحات العملية لزيادة كفاءة وفعالية
مجلس الشعب
مجموعة باحثين
فبراير ١٩٩١
- (٤١) مفهوم انتقال السلطة (دراسة نظرية)
٢. صلاح سالم زرنوقة
مارس ١٩٩١
- (٤٢) النظام المحلي المصري بين المركزية
واللامركزية - دراسة مقارنة لقوانين
الادارة المحلية من ١٩٦٠ - ١٩٨٨
١. سمير عبد الوهاب
مارس ١٩٩١
- (٤٣) حزب البعث و مشكلة الاقليات
دراسة لافكار ميشيل عفلق وممارساته
د. نيفين عبد المنعم مسعد
ابريل ١٩٩١
- (٤٤) التطور الديمقراطي في المغرب
وآفاق التسعينات
د. هدى ميتكيس
مايو ١٩٩١
- (٤٥) تطور تدريسي علم السياسة
في جامعة الملك سعود
د. محمد احمد على مفتي
يونيو ١٩٩١

- (٤٦) التعددية فى اطار النظام السياسى اليابانى
د. اكرام بدر الدين
مايو ١٩٩١
- (٤٧) سيامة إعادة البناء (البيروسترويكا)
فى القوات المسلحة السوفيتية وموقف
العسكريين من هذه السيامة
د. خير الدين عبد اللطيف
اغسطس ١٩٩١
- (٤٨) الدولة الافريقية فى المحيط الهندى
والامن الافريقى
د. رجاء سليم
سبتمبر ١٩٩١
- (٤٩) نظريات العنف والثورة
دراسة تحليلية تقويمية
د. متروك هايس الفالح
اكتوبر ١٩٩١
- (٥٠) التقرير النهائى لمشروع :
التعليم والسياسة والتنمية
د. على الدين هلال
ود. امانى قنديل
نوفمبر ١٩٩١