

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone: +251 11 5517700 Fax: +251 11 5517844

Website: www.au.int

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الرابعة والثلاثون
أديس أبابا، إثيوبيا، 7-8 فبراير 2019،

الأصل: إنجليزي

EX.CL/1120(XXXIV)Rev.1

تقرير عن تفويض السلطة إلى المفوضية في المسائل المتعلقة بالإدارة الداخلية للمفوضية

تقرير عن تفويض السلطة إلى المفوضية في المسائل المتعلقة بالإدارة الداخلية للمفوضية

أولاً. الخلفية

1. قرر المؤتمر، خلال قمته الاستثنائية الحادية عشرة بموجب الفقرة 28 من المقرر Ext/Assembly/AU/Dec.1(XI) ما يلي:

يطلب كذلك من رئيس المفوضية تقديم مقترحات محددة بشأن تفويض السلطة للمفوضية فيما يخص المسائل المتعلقة بالإدارة الداخلية للمفوضية، عن طريق المجلس التنفيذي، خلال دورته العادية في فبراير 2019 وذلك من أجل ضمان مرونة واستجابة أكبر عند تأدية ولاية المفوضية.

ثانياً. السياق

2. تم إعداد المقترحات في سياق الإصلاح الجاري للمفوضية، والذي من شأنه أن يحقق، في نهاية المطاف، ثلاث نتائج مؤسسية:

- أ) مفوضية تُدار بشكل جيد وتؤدي مهامها على أساس خطوط سلطة واضحة والمساءلة مع الإبقاء على الالتزام بالتعاون والعمل الجماعي.
- ب) مفوضية منسّقة تقدم نتائج ملموسة تمشياً مع الأولويات والخطط المتفق عليها، مع الحفاظ على أعلى المعايير الائتمانية والمساءلة في إدارة مواردها بما يتماشى مع مبدأ القيمة مقابل المال.
- ج) مفوضية قائمة على الأداء، يعمل بها موظفون متحمسون لديهم مسار وظيفي واضح ويحافظون على معايير أخلاقية عالية ولديهم التزام قوي بقيم الوحدة الأفريقية الشاملة في إنجاز عملهم ولا يفلتون من العقاب الإداري ولا يخضعون للتعسف.

ثالثاً. ما هي القضايا الرئيسية؟

3. تم الاسترشاد بالسؤالين التاليين في إعداد هذا التقرير:

- أ) هل هناك أي سلطات أو صلاحيات محددة يلزم تفويضها إلى المفوضية لتعزيز الأداء الداخلي للمفوضية؟
- ب) هل هناك أي تناقض في النصوص القانونية فيما يتعلق بمهام أو مسؤوليات المفوضية فيما يتعلق بالكيانات أو الأجهزة الأخرى تؤثر على حسن سير عمل المفوضية وأجهزة الاتحاد؟

4. تنص المادة 20(1) من القانون التأسيسي على إنشاء مفوضية للاتحاد تكون أمانة له. وتنص المادة 20(3) من القانون التأسيسي على أن المؤتمر هو الذي يحدد هيكل المفوضية ومهامه ونظمه.

5. ترد مهام المفوضية في المادة 3 من النظام الأساسي للمفوضية. غير أن المفوضية مسؤولة عن إعداد أي نظم ولوائح مالية وإدارية وكذلك مقترحات هيكلية ويتم تقديمها إلى أجهزة صنع السياسة من خلال لجنة الممثلين الدائمين.

6. يرد دور رئيس المفوضية في المادتين 7 و 8 من النظام الأساسي للمفوضية والمادة 1 من النظم واللوائح المالية للاتحاد الأفريقي. وترد السلطات الإدارية للرئيس فيما يتعلق بالموظفين وإدارة الموارد البشرية في نظم ولوائح العاملين في الاتحاد الأفريقي.

السلطة الإدارية والمالية للرئيس

7. يتمتع الرئيس بالسلطة المحاسبية النهائية لجميع موارد الاتحاد (المادة 1 من النظم واللوائح المالية للاتحاد الأفريقي). إن الرئيس في دوره كمسؤول محاسبة:

أ) يكون مسؤولاً عن المسائل الإدارية وتنفيذ هذه النظم واللوائح (المادة 6 (1) من النظم واللوائح المالية للاتحاد)

ب) يتحمل المسؤولية العامة عن العمليات الإدارية للتأكد من قدرة الاتحاد على السداد وتسوية النفقات المحتملة (المادة 6 (2) من النظم واللوائح المالية للاتحاد)

ج) تؤول السلطة النهائية للدخول في الالتزامات والقيام بالتسديدات المحملة على موارد الاتحاد إلى الأمر بالصرف ويكون تعامله صارماً وفقاً للاعتمادات المخصصة في ميزانية الاتحاد؛ (المادة 6 (3) من النظم واللوائح المالية للاتحاد)

د) يمنح صلاحية تحمل النفقات والدخول في التزامات محملة على الميزانية وفقاً للمخصصات المرصودة في ميزانية الاتحاد، لموظفي المراقبة الذين يكونون مسؤولين بصورة مباشرة أمامه. (المادة 6 (4) من النظم واللوائح المالية للاتحاد)

هـ) يكون موظفو المراقبة المعنيون بالشؤون الإدارية والمالية لأجهزة ومؤسسات الاتحاد مسؤولين أمامه. (المادة 6 (5) من النظم واللوائح المالية للاتحاد)

و) يكون مسؤولاً أمام المجلس التنفيذي. (المادة 6 (10) من النظم واللوائح المالية للاتحاد)

8. يتمتع الرئيس بالصلاحيات التالية في إطار نظم ولوائح العاملين:

أ) صلاحية تعيين جميع الموظفين الآخرين من غير المنتخبين الخاصين/السياسيين (الفصل 6، المادة 6.1 ب). بالنسبة لهذه الفئة من الموظفين، يتمتع الرئيس بما يلي:

1- سلطة الترقية الدورية من خطوة لأخرى في جدول المرتبات وكذلك التدرج الوظيفي (الفصل السادس، المادة 6.1 ب).

2- سلطة النقل والتسريح/الفصل وفقاً للنظم واللوائح (الفصل السادس، المادة 6.1 ب).

3- لدى ممارسة هذه الصلاحية بموجب المادة السادس (1) (ب) من النظم واللوائح، يتلقى الرئيس المشورة من مجلس التعيين والترقية والتوظيف.

ب) صلاحية تحديد شروط وظروف تصنيف الوظائف وفقاً لطبيعة الواجبات والمسؤوليات التي تطابق الوظائف (الفصل الثالث، المادة 11)؛

ج) صلاحية تحديد الحد الأدنى للسن والمؤهلات والخبرات لكل وظيفة يتم شغلها (الفصل الخامس، المادة 4.27)؛

- (د) صلاحية الإعلان عن جميع الوظائف الشاغرة على الرغم من أنه يجوز له ممارسة السلطة التقديرية للإعلان عنها داخليا أو لصالح الموظفين النظاميين بما يتماشى مع أحكام نظم ولوائح العاملين (الفصل الخامس، المادة 1.28)؛
- (هـ) صلاحية ضمان إتاحة برامج التعلم والتطوير المناسبة لمنفعة الموظفين (الفصل السابع، المادة 1.37 (أ))؛
- (و) صلاحية اتخاذ التدابير الإدارية والتأديبية (بما يتماشى مع إجراءات وأحكام نظم ولوائح العاملين) ضد موظفين تثبت مخالفتهم لنظم ولوائح للاتحاد. ويجوز له إصدار تحذير أو توبيخ شفهي أو كتابي ضد أي موظف.

9. بالإضافة إلى ما سبق، فإن المفوضية مسؤولة عن ضمان تقييم الموظفين سنويا من قبل مشرفيهم المباشرين فيما يتعلق بفعاليتهم، وكفاءتهم ونزاهتهم من خلال آليات تقييم الأداء التي تقمّ امتثال الموظف للمعايير القابلة للتنفيذ الواردة في نظم ولوائح العاملين لأغراض المساءلة والاستمرارية في خدمة الاتحاد (الفصل السادس، المادة 36 أ).

رابعاً. استعراض الأحكام القانونية ذات الصلة

سلطات المؤتمر فيما يتعلق بالمفوضية:

10. فيما يلي الأحكام ذات الصلة من قواعد إجراءات مؤتمر الاتحاد الأفريقي:

- (أ) المادة 4 (1) (ر)، يكون للمؤتمر سلطة تحديد هيكل ومهام ونظم المفوضية؛
- (ب) المادة 4 (2)، يجوز للمؤتمر تفويض أي من سلطاته ومهامه إلى أي جهاز آخر للاتحاد.

سلطات المجلس التنفيذي فيما يتعلق بالمفوضية:

11. فيما يلي الأحكام ذات الصلة من قواعد إجراءات المجلس التنفيذي:

- (أ) المادة 5 (1) (ف)، يتمتع المجلس التنفيذي بسلطة بحث نظم ولوائح العاملين والنظم واللوائح المالية للاتحاد وتقديمها إلى المؤتمر لاعتمادها؛

النظام الأساسي للمفوضية:

12. فيما يلي الأحكام ذات الصلة من قواعد إجراءات مؤتمر الاتحاد الأفريقي:

- (أ) المادة 3 (و)، يمكن للمفوضية أن تنشئ، على أساس البرامج المعتمدة، الوحدات التشغيلية التي تراها ضرورية؛
- (ب) المادة 3 (ي)، تعد المفوضية برنامج وميزانية الاتحاد للموافقة عليهما من قبل أجهزة صنع السياسات؛

ج) المادة 20 (1)، تعد المفوضية برنامج وميزانية الاتحاد كل سنتين (2) وتعرضهما على المؤتمر للبحث من خلال لجنة الممثلين الدائمين والمجلس التنفيذي.

د) المادة 3 (2) (5)، تقوم المفوضية بإعداد لوائح ونظم العاملين للاتحاد الأفريقي وتقديمها إلى المؤتمر لإقرارها؛

هـ) المادة 7 (1)، تكون مسؤوليات الرئيس على النحو التالي: يكون الرئيس التنفيذي؛ الممثل الشرعي للاتحاد؛ والأمر بالصرف للمفوضية؛

مهام لجنة الممثلين الدائمين فيما يتعلق بالمفوضية:

13. فيما يلي الأحكام ذات الصلة من قواعد إجراءات لجنة الممثلين الدائمين:

أ) المادة 4 (1) (و)، تبحث لجنة الممثلين الدائمين برنامج وميزانية الاتحاد الأفريقي والمسائل الإدارية والمالية للمفوضية وتقدم توصيات إلى المجلس التنفيذي؛

ب) المادة 4 (1) (ز)، تبحث لجنة الممثلين الدائمين التقرير المالي للمفوضية وتقدم توصيات إلى المجلس التنفيذي؛

ج) المادة 4 (1) (ط)، تبحث لجنة الممثلين الدائمين التقارير بشأن تنفيذ ميزانية الاتحاد.

14. ومع ذلك، يبدو أن هناك عددا من القيود المفروضة على بعض المهام الواردة في المادتين 3 و20 للمفوضية، والمادة 7 المتعلقة بمهام الرئيس التنفيذي بالنسبة لرئيس المفوضية مع اشتراط ممارسة بعض هذه المهام بالاشتراك مع لجنة الممثلين الدائمين، على النحو التالي:

أ) المادة 8 (و) يقوم الرئيس، بالتعاون مع لجنة الممثلين الدائمين، بإعداد نظم ولوائح العاملين وتقديمها إلى المجلس التنفيذي لإقرارها؛

ب) المادة 8 (ز) ، يقوم الرئيس، بالتعاون مع لجنة الممثلين الدائمين، بإعداد الميزانية والحسابات التي تمت مراجعتها وبرنامج العمل وتقديمها إلى الدول الأعضاء قبل بدء دورات المؤتمر والمجلس التنفيذي بشهر واحد على الأقل. (ملاحظة: يبدو أن هذا يتناقض أيضاً مع المادة 11 من النظم واللوائح المالية للاتحاد الأفريقي، التي تنص على أن يتم إعداد ميزانية الاتحاد من قبل موظف المحاسبة، المحدد في المادة 1 من النظم واللوائح المالية على أنه رئيس المفوضية).

ج) المادة 8 (ع)، يقوم الرئيس، بالتعاون مع لجنة الممثلين الدائمين، بتقييم الاحتياجات المتعلقة بفروع أو مكاتب إدارية وفنية بالتعاون مع لجنة الممثلين الدائمين، إذا كان ذلك لازماً للأداء الكافي لمهام المفوضية، وإنشاء مثل هذه الفروع أو المكاتب، أو إلغائها عند الاقتضاء، بموافقة المؤتمر.

د) المادة 18 (3)، يتم تعيين كبار العاملين الإداريين والمهنيين والفنيين في المفوضية، بالتشاور مع لجنة الممثلين الدائمين.

خامسا. التقييم

15. فيما يتعلق بالمسألة الأولى، ينبغي النظر في تقديم طلب إلى المؤتمر لتفويض بعض سلطاتها لتحديد هيكل المفوضية (المادة 4 (1) (ر)) إلى المفوضية نفسها. الأساس المنطقي لطلب مثل هذا التفويض هو على النحو التالي: المرونة التشغيلية والشفافية وتجنب أخطاء الماضي. ومن المعروف جيدا أن هيكل مابوتو لم يعكس أبداً الاحتياجات البرنامجية والتشغيلية للمفوضية، وعبر السنين خضع الهيكل لعدة تعديلات وتغييرات غير نظامية وغير رسمية.

16. لتفادي ذلك وضمان الشفافية الكاملة للهيكل العام، ينبغي أن تتمتع المفوضية بالمرونة للقيام بإعادة الهيكلة الدورية، استناداً إلى أساس منطقي واضح وضمن حدود مالية واضحة يقرها مؤتمر الاتحاد. وتجدر الإشارة إلى أن النظام الأساسي للمفوضية يمنح المفوضية بالفعل سلطة إنشاء تلك الوحدات التشغيلية التي تراها ضرورية (المادة 3 و)، على أساس البرامج المعتمدة. وبموجب هذه المقترحات، سيتم توسيع ذلك ليشمل جميع الإدارات والمديريات والوحدات.

17. فيما يتعلق بالمسألة الثانية، صحيح أن هناك تناقضات في النصوص القانونية فيما يتعلق بمهام أو مسؤوليات المفوضية التي تؤثر على حسن سير عمل المفوضية وأجهزة الاتحاد. وهناك حاجة لمعالجة التناقضات في ثلاثة مستويات رئيسية:

(أ) أولاً، معالجة التناقض الداخلي بين المادتين 3 و8 من النظام الأساسي للمفوضية. وينبغي موازنة المادة 8 بحيث تعكس المادة 3 التي تنص بوضوح على أن المفوضية مكلفة بإعداد الميزانية والنظم واللوائح المالية والإدارية وبرنامج العمل وكذلك أي مقترحات هيكلية جديدة

(ب) ثانياً، معالجة التناقض بين المادة 8 من النظام الأساسي للمفوضية والقاعدة 4 من قواعد إجراءات لجنة الممثلين الدائمين. ومن الواضح أن وظيفة لجنة الممثلين الدائمين هي بحث المقترحات المقدمة من المفوضية وتقديم المشورة في نهاية المطاف إلى المجلس التنفيذي بشأن محتوى المقترحات المقدمة. لذلك ينبغي تعديل المادة 8 لحذف "بالاشتراك مع لجنة الممثلين الدائمين" حيثما كان ذلك مناسباً.

(ج) ثالثاً، وفي ضوء (1) تقارير المراجعة المختلفة لمجلس المراجعين الخارجيين والتي أبرزت عدداً من قضايا المساءلة المتكررة فيما يتعلق بالحوكمة المالية والإدارية داخل بعض الأجهزة و (2) نظراً لدور الرئيس كمسؤول أمر بالصرف للاتحاد، ينبغي الشروع في إجراء مراجعة لتفويض سلطاته الإدارية والمالية لأجهزة الاتحاد الأفريقي ذات الصلة في سياق المادة 6 (1) والمادة 6 (5) من النظم واللوائح المالية.

سادسا. التوصيات:

(1) ينبغي تفويض الصلاحيات اللازمة للمفوضية لإعادة الهيكلة أو إنشاء وحدات برنامجية وتشغيلية، لا تتجاوز 10% من ميزانية التشغيل المخصصة أو المعتمدة بالفعل، بناء على إخطار مؤتمر الاتحاد وتقرير يقدم إلى أجهزة صنع السياسة عند الانتهاء من إنشاء الهيكل/الهيكل.

(2) تتم معالجة تناقضات النصوص القانونية ذات الصلة فيما يتعلق بأدوار ومسؤوليات كل من المفوضية، ورئيس المفوضية، ولجنة الممثلين الدائمين، على النحو التالي:

(أ) تعديل المواد ذات الصلة من النظام الأساسي للمفوضية بحيث تعكس أن المفوضية ورئيسها هما المسؤولان عن إعداد الميزانية ونظم ولوائح العاملين. ثم يتم تقديم هذه الوثائق، من خلال لجنة الممثلين الدائمين، إلى المجلس التنفيذي ومؤتمر الاتحاد.

(ب) حذف المادة 18 (3) بكاملها. وبما أن مؤتمر الاتحاد سيوافق على الهيكل العام للمفوضية ووظائفها ولوائحها في حدود ميزانية متفق عليها، فليس هناك حاجة إضافية إلى الموافقة على بدء عمليات توظيف كبار الموظفين من قبل لجنة الممثلين الدائمين إذا قام مؤتمر الاتحاد بتفويض بعض سلطاته لإعادة الهيكلة أو إنشاء هياكل جديدة.

(ج) تنسيق المادة 7 (1) من النظام الأساسي للمفوضية بشأن دور رئيس المفوضية بصفته المسؤول الأمر بالصرفي المفوضية، مع المادة 1 من النظم واللوائح المالية للاتحاد الأفريقي، واللذين تنصان على أن رئيس المفوضية هو الموظف الأمر بالصرف في الاتحاد الأفريقي ككل وليس فقط مفوضية الاتحاد الأفريقي.

(د) عرض الاستعراضات المقبلة للنظم واللوائح المالية ونظم ولوائح العاملين على المجلس التنفيذي، من خلال لجنة الممثلين الدائمين، بحلول يوليو 2019 للنظر فيها بصورة أولية. وسيوفر ذلك الإطار اللازم لتعزيز اللوائح المالية والإدارية للمفوضية. ويناط بالمفوضية إعداد التعديلات والمقترحات في هذا الصدد.

(هـ) يقوم رئيس المفوضية، تمشياً مع صلاحياته بموجب المادة 1 (النظم واللوائح المالية) كمسؤول أمر بالصرف في الاتحاد، بإجراء استعراض للتفويض الحالي للسلطات التابعة له فيما يتعلق بالتمويل والإدارة داخل أجهزة الاتحاد الأفريقي ذات الصلة بهدف تعزيز الحوكمة والمساءلة ووضع خطوط توجيهية لضمان السير الفعال والموثوق به للمؤسسات.

AFRICAN UNION UNION AFRICAINE

African Union Common Repository

<http://archives.au.int>

Organs

Council of Ministers & Executive Council Collection

2019-02-07

Report on the delegation of Authority to the Commission in matters relating to the Internal Management of the Commission

Africa Union

African Union

<https://archives.au.int/handle/123456789/6466>

Downloaded from African Union Common Repository