

October 2012



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
Alimentación y la
Agricultura

A

لجنة المالية

الدورة السابعة والأربعون بعد المائة

روما، 5-9 نوفمبر/تشرين الثاني 2012

استعراض الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 لتمكينها من ممارسة سلطة مالية وإدارية أكبر مع بقائها ضمن إطار منظمة الأغذية والزراعة

يمكن توجيه أي استفسارات حول مضمون هذه الوثيقة إلى:

السيد Antonio Tavares

المستشار القانوني، مكتب الشؤون القانونية

الهاتف: +3906 5705 5132

طُبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحد من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

موجز

- تبحث الوثيقة FC 147/20 في حالة الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من دستور الفاو. وتوجد هذه الأجهزة ضمن الإطار الإداري للفاو وتعمل من خلالها. لكن، تبعاً لمضمون صكوكها التأسيسية، وآليات تمويلها واحتياجاتها الوظيفية وسلطاتها القانونية تجاه الأعضاء وشروط تعيين أمنائها ومسائلهم تجاه الأجهزة المذكورة، يتعين عليها ممارسة درجة معينة من الاستقلالية الوظيفية والتشغيلية لتأدية ولايتها وتنفيذ برنامج عملها. والوثيقة FC 147/20 هي وثيقة معتادة من وثائق لجنة المالية ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية وتستند إلى وثيقة سابقة عُرضت على لجنة الشؤون الدستورية والقانونية وعلى المجلس في سنة 2009.
- تتضمن الوثيقة FC 147/20 قائمة بعدد من الميادين التي يجوز فيها للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، قدر المستطاع وبحسب ما هو ملائم، أن تمارس فيها مزيداً من السلطات المفوضة وأن تستفيد من تخفيف بعض الإجراءات الموجودة وأن تتقدم باقتراحات بهذا الصدد. ويتعلق هذا بالعلاقات الخارجية بما في ذلك حضور الاجتماعات الخارجية وإبرام الترتيبات مع منظمات ومؤسسات أخرى؛ المسائل المالية والمتصلة بالمراجعة والميزانية؛ الموارد البشرية والمسائل ذات الصلة؛ قنوات الاتصال مع الحكومات؛ العلاقات مع المانحين؛ المسائل المتصلة بتنظيم الاجتماعات؛ مشاركة المراقبين من المنظمات غير الحكومية وأصحاب المصلحة الآخرين في اجتماعات الأجهزة الدستورية ومسألة العلاقات التراتبية مع الفاو بالنسبة إلى رفع التقارير.

التوجيهات المطلوبة من لجنة المالية

- إنّ لجنة المالية مدعوة إلى مراجعة هذه الوثيقة وإلى إصدار التوصيات التي تراها مناسبة بشأنها.
- في هذا الإطار، إنّ اللجنة مدعوة إلى مراعاة الاستنتاجات التي توصلت إليها لجنة الشؤون الدستورية والقانونية لدى مراجعتها هذه الوثيقة في دورتها الخامسة والتسعين المنتهية مؤخراً.

مسودة المشورة

إنّ لجنة المالية:

- أكدت وجود تباين في طبيعة الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور واحتياجاتها الوظيفية؛
- أكدت الحاجة إلى تحديد الأجهزة التي تنطبق عليها توصيات هذا الاستعراض أو إلى وضع معايير تحدد الأمانة على أساسها الأجهزة المؤهلة للحصول على التسهيلات المتوخاة في هذا الاستعراض؛
- أكدت أنّ التوصيات المقدمة في هذا الاستعراض تدخل بشكل عام ضمن سلطة الإدارة؛
- أحاطت علماً بالترتيبات الخاصة المتعلقة بسفر أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور؛
- أحاطت علماً بأنّ الإجراءات الخاصة بعقد ترتيبات من جانب الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور كانت تعمل بطريقة مرضية للغاية خلال السنوات القليلة الماضية، وأكدت أنّه يجوز

- استمرار العمل بها حيثما يكون ذلك مناسباً؛
- أقرت الاقتراح الخاص بإمكانية تطبيق معايير وقواعد خاصة تتعلق بقنوات الاتصال مع الحكومات والمراسلات الرسمية لأمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14؛
- أحاطت علماً بأهمية القضايا المتعلقة بامتيازات وحصانات المنظمة، وأكدت الممارسة الحالية بضرورة الإبقاء على "مذكرات المسؤوليات" التي يتفاوض المدير العام بشأنها ويعقدها؛
- أحاطت علماً بالاعتبارات المتعلقة بالمشاركة في اجتماعات ممثلي المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين، واقترحت معالجة موضوع صياغة مجموعة شاملة من القواعد والإجراءات المتعلقة بمشاركتهم في الاجتماعات في مرحلة لاحقة؛
- أحاطت علماً بأنه لا حاجة إلى إسناد الأولوية لمعالجة مسألة علاقة الأجهزة الدستورية والمنظمة بالنسبة إلى رفع التقارير، وذلك في ضوء التطورات المبينة في هذا الاستعراض؛
- أحاطت علماً بأنه نظراً إلى التطور الجاري في ما يتعلق بوضع الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور وكذلك طبيعتها المتباينة، ينبغي إرجاء التعديلات المقترحة في المبادئ إلى حين اكتساب مزيد من الخبرة بهذا الشأن.

أولاً - الخلفية

ألف - مقدمة

1- تضمنت خطة العمل الفورية لتجديد المنظمة (2009-2011) الإجراء 2-69 الذي يطلب من الإدارة، والمجلس، والمؤتمر "القيام باستعراض لإجراء ما يلزم من تغييرات بما يمكن الأجهزة الدستورية الراغبة في ذلك من ممارسة السلطات المالية والإدارية، ومن تعبئة أموال إضافية من أعضائها، مع البقاء في إطار المنظمة، ومع الإبقاء على علاقتها بها من خلال رفع التقارير".

2- وقد بحثت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية (اللجنة) في دورتها الثامنة والأربعين، المعقودة في الفترة من 23 إلى 25 سبتمبر/أيلول 2009، "استعراضاً أولياً للأجهزة الدستورية لتمكينها من ممارسة سلطة مالية وإدارية أكبر، مع بقائها ضمن إطار منظمة الأغذية والزراعة"¹. وأعرب المجلس، في دورته السابعة والثلاثين بعد المائة المعقودة في سبتمبر/أيلول وأكتوبر/تشرين الأول 2009، بعد أن أحاط علماً بعمل اللجنة، عن ارتياحه للطابع الشامل للاستعراض الأولي، وشدد على ضرورة النظر إلى تنفيذه على أنه عملية جارية تنفذ على مدار السنوات القليلة القادمة. ودعا المجلس الأمانة إلى اتخاذ إجراءات فيما يتعلق بالمسائل الداخلة ضمن سلطتها، والتشاور مع الأجهزة الرئاسية ذات الصلة بشأن المسائل التي سيتعين نظرها من جانب الأعضاء. ووافق المجلس على توصية اللجنة، في سياق تلك العملية، بدعوة أعضاء الأجهزة الدستورية المعنية، مع إشارة خاصة إلى الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14، إلى نظر الاستعراض الأولي، وتقديم وجهات نظرهم بشأن القضايا التي جرى تناولها في حينه².

3- وبعد عامين من الاستعراض أعلاه، أحييت المسألة مرة أخرى إلى لجنة البرنامج، ولجنة المالية، ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية. وعموماً، بينما كان يُنظر إلى القضايا المتعلقة بعمل هذه الأجهزة على أنها مهمة وتستحق الاهتمام، إلا أنه كانت هناك بعض الاختلافات في الطريقة التي تناولت بها اللجان هذه المسألة. فقد درست لجنة البرنامج، في دورتها المعقودة في أكتوبر/تشرين الأول 2011، وثيقة مختصرة تستند إلى الاستعراض الأولي بالاقتران مع متابعة لتقييم عمل المنظمة بشأن الصكوك الدولية. وأشارت لجنة البرنامج إلى الطبيعة المختلفة وتعقد القضايا المراد تناولها، ولاحظت أنها إما ذات طبيعة إدارية أو مالية، أو ذات طبيعة فنية. وفيما يتعلق بالمسائل الإدارية، طلبت لجنة البرنامج بذل كل جهد لمعالجتها. ودعت لجنة البرنامج الأمانة إلى الإسراع بعملية التشاور المطلوبة لتنفيذ الإجراء 2-69 من خطة العمل الفورية بطريقة نشطة وعملية. واعترفت لجنة البرنامج أيضاً بالطبيعة المختلفة للأجهزة الدستورية التي يشملها الاستعراض، وأوصت بمراعاة الاعتبارات الفردية³.

¹ الوثيقتان CCLM 88/3 و CL 137/5.

² الفقرة 53 من الوثيقة CL 137 REP.

³ الفقرات 19-24 من الوثيقة CL 143/7.

4 - وفي مارس/آذار 2012، أشارت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية إلى الطبيعة المتباينة بدرجة عالية للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور. وفيما يتعلق بالمسائل الإدارية والمالية، طلبت اللجنة إلى الأمانة، بالاستناد إلى الاستبيان المرسل إلى الممثلين الدائمين وإلى الوثائق المستفيضة التي تم بحثها فعلا في عام 2009، إعداد قائمة مفصلة بالمسائل العالقة التي يتعين على اللجنة دراستها في دورتها المقرر عقدها في خريف 2012. "واعتبرت اللجنة، كمبدأ توجيهي عام، أنه بالإمكان البحث في تفويض سلطات إدارية ومالية إلى الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 على نحو ما جاء في الإجراء 2-69 من خطة العمل الفورية، بشرط وجود آليات فعالة للمساءلة والإشراف. وسوف تسدي اللجنة مشورتها بهذا الخصوص في ضوء الاعتبارات القانونية ذات الصلة، بما في ذلك تنوع الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 والاحتياجات الوظيفية المحددة لكل منها".⁴

5 - وفي مايو/أيار 2012، استمعت لجنة المالية إلى تقرير شفوي عن حالة استعراض الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من دستور المنظمة. وأبرز التقرير أن هذه الأجهزة أنشئت بموجب معاهدات صدّق عليها المؤتمر أو المجلس، وأنها تقع في إطار عمل المنظمة من الناحية الإدارية، وإن كان ينبغي أن تتمتع بقدر من الاستقلال الوظيفي، وأنه ليس من السهل دائما التوفيق بين هذه الطلبات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الاستقلال الوظيفي ينبغي أن يمارس مع مراعاة المساءلة العامة للمنظمة عن عمل هذه الأجهزة. ولهذا فإن اللجنة: (أ) لاحظت أن عملية التشاور تجري بالفعل، وأن هناك حاجة، في هذا السياق، إلى التفرقة بين الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 بحسب خصائص كل منها واحتياجاتها التشغيلية؛ (ب) لاحظت أنه سوف تُعرض على دورة البرنامج وعلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في دورتيهما في الخريف وثيقة تفصيلية تستعرض الجوانب الإدارية والمالية، حيث يمكن النظر في عدد من الإجراءات والممارسات التشغيلية.⁵

باء- الاعتبارات الأولية: مشاوره مع أعضاء المنظمة ومقاربة عامة

6- يجري إعداد هذه الوثيقة التي تعتمد بصورة مستفيضة على الوثيقة التي أعدت في سبتمبر/أيلول 2009، استجابة للطلبات المذكورة أعلاه، وتعكس الرغبة من جانب الأمانة في أن تصل عملية استعراض المسألة المستمرة لفترة طويلة إلى نهاية مرضية وناجزة. وهذه الوثيقة مشتركة بين لجنة الشؤون الدستورية والقانونية ولجنة المالية. ويمكن للجنة البرنامج أن تدرس صيغة مختصرة تركز على القضايا الفنية والبرنامجية.

7- وقد استهلّت المنظمة عملية مشاوره مع الأعضاء بشأن هذه المسألة. وعموما، كانت أهمية وفائدة الاستبيان في معالجة القضايا قيد النظر أقل مما كان متوقعا بدرجة كبيرة. ويمكن إبداء ثلاث ملاحظات في هذا الصدد.

⁴ الوثيقة CL 144/2.

⁵ الفقرتان 44 و45 من الوثيقة CL 144/12.

7-1 أولاً، تلقت المنظمة 45 رداً على الاستبيان من 37 عضواً فقط، نظراً لأن بعض الأعضاء قدموا أكثر من رد واحد (انظر الفقرة 7-3 أدناه). فمع ملاحظة أن الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور والمنشأة بموجب معاهدات لا تهم عادة، كقاعدة عامة، سوى عدد محدود من الأعضاء، هم الأطراف في هذه الأجهزة، يعد رقم 37 عضواً منخفضاً للغاية إذا ما قورن بالعضوية العامة للمنظمة (193 عضواً)، أو بعدد الأطراف في المعاهدة الدولية للموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة (127 عضواً)، أو بالأطراف في الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات (177 عضواً). وهكذا، كان هناك عدد كبير للغاية من الأعضاء الذين لم يردوا على الاستبيان (أي أكثر من أربعة أخماس أعضاء المنظمة). وعموماً، كان من بين أعضاء المنظمة الذين استجابوا أعضاء أبدو على مر السنين اهتماماً مباشراً بالمسائل المتعلقة بأعمال الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور. غير أن هذا لم يكن دائماً هو الحال، فهناك عدد من الأعضاء الذين اتخذوا في السابق موقفاً إيجابياً للغاية في المناقشات المتعلقة بوضع الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، والذين لم يردوا على الاستبيان. كما أن العدد المحدود من الردود على الاستبيان يبعث على الدهشة نظراً لأن مسألة المشاورة مع الأعضاء كانت قد نوقشت - أحياناً بصورة مستفيضة - في بعض الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، وقد طُلب من الإدارة استكمال عملية المشاورة على سبيل الاستعجال. وليس من الواضح ما إذا كان غياب الردود يكشف عن عدم الموافقة على الزيادة المقترحة للاستقلال الذاتي، أو عدم الاهتمام بالمسائل التي أثّرت، أو كليهما. وعلى أي حال، تلاحظ المنظمة أنه على الرغم من أن هذه المسألة قد أثّرت في سياق التقييم الخارجي المستقل للمنظمة وخطة العمل الفورية، ثم عولجت بعد ذلك في بعض الأجهزة الرئاسية، لا يبدو أن الإحصاءات تدل على أن المسألة تهم الأعضاء ككل.

7-2 ثانياً، كانت الردود التي وردت من 37 عضواً من الأعضاء المجيبين تحبذ في غالبيتها زيادة الاستقلال الذاتي، رهناً ببعض القيود أو التحذيرات. وهكذا، فإن غالبية الأعضاء المجيبين الذين ردوا على الاستبيان كانوا يحبذون بشكل عام إسناد مزيد من السلطة إلى الأجهزة الدستورية عند تصريف علاقاتها مع منظمات خارجية، وتصريف علاقاتها مع الحكومات التي ليست أعضاء في الأجهزة الدستورية، أو أنه ينبغي تمكينها من التمتع باستقلال ذاتي أكبر في علاقاتها مع الجهات المانحة. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن الردود كانت مغلقة أيضاً بعبارة عامة ومجردة، وغالباً ما كانت تحتاج إلى توضيح. وبهذا المعنى، كانت الردود ذات قيمة محدودة بالنسبة لهذا الاستعراض من حيث أنها تقترح إجراء عاماً، ولا تقدم توجيهها محددًا للأمانة كي تتعامل بشكل ملموس مع المسائل العملية التي أثّرت. وهذا يمكن تبريره جزئياً من حيث أنه يبدو من هذه الوثيقة أن كثيراً من هذه المسائل لها علاقة بالأعمال الداخلية للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور والمنظمة. ومن الناحية الأخرى، فإن تقديم توجيهات محددة عن كيفية التوفيق بشكل أفضل بين الاستقلال الذاتي الوظيفي لهذه الأجهزة وكونها خاضعة إدارياً للمنظمة، كان سيلقى تقديراً أكبر. وقد ظهرت نفس المسألة منذ بضع سنوات في سياق التقييم المستقل لعمل المنظمة في الصكوك الدولية، والذي حث المنظمة على معالجة مسائل الاستقلال الذاتي للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور والأجهزة الأخرى المنشأة بموجب معاهدات، ولكن دون تقديم توجيهات محددة^[1]. ولهذا فإنه كانت هناك استثناءات، وقدم عدد قليل من الأعضاء آراءً أكثر تفصيلاً بدرجة كبيرة بشأن مسائل محددة تشملها هذه الوثيقة.

[1] الوثيقة (a) PC 101/5، تقييم عمل المنظمة في الصكوك الدولية.

وستعرض الأمانة بعض الآراء التي أبدتها الأعضاء على الوحدات المعنية داخل المنظمة. وقام عدد قليل من الأعضاء أيضاً بتوسيع الاستعراض ليشمل الأجهزة الدستورية الواقعة خارج نطاق هذه الوثيقة، مثل اتفاقية روتردام، وهيئة الدستور الغذائي. وعلى نفس المنوال، أكد بعض الأعضاء أن كل جهاز منشأ بموجب المادة 14 من الدستور له سماته الخاصة، ومن الصعب تصور حلول عامة لهذه الحالات المحددة. وأخيراً، أجاب بعض الأعضاء فقط فيما يتعلق بجهاز أو جهازين دستوريين من الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، وهي الأجهزة التي تعد أعضاءً فيها، وليس فيما يتعلق بالأسئلة العامة التي طُرحت. وكما حدث أيضاً في ممارسات من نفس الطبيعة، أجاب بعض الأعضاء على بعض الأسئلة المطروحة وليس جميعها.

7-3 ثالثاً، قدمت المنظمة الاستبيان عن طريق الممثلين الدائمين لدى المنظمة، وليس إلى الإدارات الفنية الوطنية المعنية بأنشطة أجهزة معينة. وقد لاحظت المنظمة على مر السنين أن نفس العضو، حسب الإدارة الفنية التي تمثل ذلك العضو، يبدي آراءً مختلفة بشأن نفس المسألة في أجهزة دستورية مختلفة تابعة للمنظمة. وبعبارة أخرى، لا يكون هناك في بعض الأحيان أي اتساق في المواقف التي يعبر عنها عضو ما في اجتماعات وأجهزة مختلفة تابعة للمنظمة. ولهذا السبب، أرسل الاستبيان إلى الأعضاء عن طريق الممثلين الدائمين لدى المنظمة، من قبيل الرغبة في ضمان الاتساق في المواقف المتخذة. ولعل هذا قد ساهم في الطبيعة العامة للردود المقدمة على الاستبيان. ولعل هذا قد ساهم أيضاً في حالات لم يرد فيها الأعضاء على الاستبيان. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من هذا النهج، كانت هناك مواقف قدم فيها نفس العضو عدة ردود من إدارات مختلفة أو فيما يتعلق بأجهزة معينة.

8- ولهذا، تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من الطلبات التي تقدمت بها أجهزة مختلفة لزيادة الاستقلال الذاتي للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، كانت التوجيهات التشغيلية المقدمة للأمانة من الأعضاء محدودة للغاية. واتساقاً مع استنتاجات استعراض المسألة من جانب اللجان حتى الآن، تحتوى هذه الوثيقة على معلومات عامة عن خصائص الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور. ومن المفيد في هذا الصدد التشديد على الطبيعة المتباينة لهذه الأجهزة التي تحدد المعاهدات وضعها، والتي تعد نتيجة مفاوضات، ولا تتوافق مع النمط الموحد الذي سبق تحديده. وكما جاء في "المبادئ والإجراءات التي ينبغي أن تحكم الاتفاقيات والاتفاقات المعقودة بمقتضى المادتين 14 و15 من الدستور، والهيئات واللجان المنشأة بمقتضى المادة 6 من الدستور" (والتي ستدعى فيما بعد "المبادئ...")^[2]، ترتبط هذه الأجهزة من الناحية الإدارية بالمنظمة، وتعمل من خلال المنظمة، ولكن من المتوقع أن تتمتع بقدر من الاستقلال الذاتي في المسائل الفنية. ويتوقف هذا القدر من الاستقلال الذاتي على عدد من العوامل. ومن المفيد تحديد الأجهزة التي ينبغي أن تستفيد من التسهيلات التي استعرضتها هذه الوثيقة، أو الاتفاق على الأقل على المعايير التي تستطيع الإدارة على أساسها تحديد هذه الأجهزة.

^[2] الجزء س من الجزء الثاني من النصوص الأساسية.

جيم- الخصائص العامة للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور

9- تنص المادة 14 من الدستور على التفاوض بشأن اتفاقيات واتفاقات عن طريق اجتماعات يعقدها المدير العام أو من ينوب عنه، ويعتمدها المؤتمر أو المجلس. وتكون هذه الصكوك بعد ذلك رهنا بإجراءات التصديق الوطني. ويقال إن هذه الصكوك "قائمة بذاتها"، وتنص عادة على التزامات تتجاوز تلك المنصوص عليها في الدستور والنصوص الأساسية الأخرى للمنظمة. وعلى سبيل المثال، يجوز للأجهزة اعتماد تدابير تنظيمية ملزمة بصورة مباشرة للأعضاء ويجوز أن تكون لها ميزانياتها المستقلة. وهناك جهازان منشآن بموجب المادة 14 يمولان بصورة كاملة عن طريق اشتراكات إلزامية من جانب الأعضاء، بينما في حالة جهاز آخر تعد المساهمة المالية للمنظمة ذات طبيعة ثابتة. ويعين الأمين العام أمناء بعض هذه الأجهزة بالتشاور مع الأعضاء أو بموافقتهم، وفي بعض الحالات، ينتخب الأعضاء هؤلاء الأمناء، وإن كان المدير العام هو الذي يعينهم في نهاية الأمر. وفي بعض الحالات، توافق هذه الأجهزة على ميزانياتها وبرامج عملها، ويعتبر أمنائها مسؤولين مباشرة أمام الأعضاء عن تنفيذ الميزانية وبرنامج العمل. وكان يُنظر إلى هذه الأجهزة بشكل عام على أنها تتمتع باستقلال وظيفي.

10- وتتوقف درجة الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به تلك الأجهزة على العوامل المذكورة أعلاه، وبصفة خاصة فيما يتعلق بطرق التمويل. كما أن الاتفاقيات والاتفاقات يجري التفاوض عليها "داخل" المنظمة ويقرها المؤتمر في نهاية الأمر في حالة الاتفاقيات العالمية، أو يقرها المجلس في حالة الاتفاقات الإقليمية، ويبدأ نفاذها بشكل عام من خلال إجراءات القبول أو التصديق من جانب الدول الأعضاء أو منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية التي يحق لها أن تصبح أطرافاً فيها. ولهذا فإنها تعتبر من صكوك القانون الدولي.

11- ومن ناحية أخرى، توضع الاتفاقيات والاتفاقات في إطار المنظمة وتحتفظ بروابط وثيقة مع المنظمة. ويُعد باب العضوية مفتوحاً فقط أمام الدول الأعضاء في المنظمة، أو الأعضاء في الأمم المتحدة، أو وكالاتها المتخصصة، أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية. ويجوز لهذه الأجهزة أن تعتمد وتعديل لوائحها المالية بشرط ألا تتعارض مع المبادئ الواردة في اللائحة المالية للمنظمة. ويتم إبلاغ اللوائح المالية للجنة المالية التي يجوز لها أن تعترض عليها إذا لم تتسق مع مبادئ اللائحة المالية للمنظمة. ويجب إيداع الاشتراكات سواء كانت خاصة بالميزانية أو من أجل أي أنشطة أخرى، في حساب أمانة يُدار وفقاً للإجراءات المالية المتبعة في المنظمة. والصكوك التأسيسية لهذه الأجهزة لا تمنحها الشخصية القانونية، أي أن تكون لها حقوق والتزامات خاصة بها، ولهذا يتعين عليها أن تعمل من خلال المنظمة، كما أكد ذلك استعراض لهذه المسألة أجراه المجلس.¹ وأمناء هذه الأجهزة وموظفوها هم موظفون تابعون للمنظمة يعينهم المدير العام ويخضعون للنظام الإداري والنظام الأساسي للموظفين. أما علاقات العمل الخاصة بها، فهي بينها وبين المنظمة التي يتعين عليها الاستجابة إذا قرر موظف ما تقديم شكوى ناشئة عن علاقة العمل مع المنظمة. ويجوز للمدير العام، بصفته الممثل القانوني للمنظمة، أن يستجيب لأي التزامات قانونية قد تنشأ عن عمل هذه الأجهزة، دون الإخلال بوجوب تحميل أي التزامات مالية على ميزانية الجهاز. وتستفيد الأجهزة من وجود مجموعة شاملة من التسهيلات والامتيازات

¹ الفقرة 90 من الوثيقة CL 127/REP.

والحصانات، وهي مقيدة بالالتزامات المتأصلة المرتبطة بوضع المنظمة، والمنصوص عليها في عدد من الصكوك المتعددة الأطراف والثنائية، وبخاصة اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة المبرمة في 21 نوفمبر/تشرين الثاني 1947، إلى جانب شبكة من الاتفاقات الثنائية بين المنظمة والبلدان، والتي استكملت الحقوق والالتزامات المقررة في تلك الاتفاقية في البلدان المعنية.

12- ولا تزال الاتفاقيات والاتفاقات المنشأة بموجب المادة 14 تتسم بطابع مختلط. فمن الواضح أنها معاهدات في إطار القانون الدولي تقوم فيها الأطراف بدور رئيسي؛ ومن ناحية أخرى، فإن هذه المعاهدات تدخل في إطار المنظمة وتعمل من خلال المنظمة.² وقد تأكد هذا الوضع عن طريق ممارسة سابقة للمنظمة³. وعلى وجه التحديد، فقد أعيد بيان مثل هذا الوضع في عام 2007 في سياق مدخلات للجنة الشؤون الدستورية والقانونية والمجلس تتعلق بهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي، وسارت عليها أطراف في الاتفاقية المنشئة لهذه الهيئة. وليس الغرض من هذا الاستعراض هو دراسة طبيعة الاتفاقيات والاتفاقات الموضوعية في إطار المنظمة في حد ذاتها، وإنما تحديد كيف أن بعض الأجهزة التي تعمل حالياً ضمن هذا الإطار، أو التي يمكن أن تنشأ ضمن هذا الإطار في المستقبل، يمكن أن تتمتع بقدر أكبر من الاستقلال الذاتي الإداري والمالي. غير أن هذه التطورات مفيدة لفهم وضع هذه الأجهزة والسياق القانوني الذي تعمل فيه. وكما يتضح من "المبادئ..."، كان هناك اتجاه عام يعتبر هذه الأجهزة مرتبطة إدارياً بالمنظمة وتعمل من خلال المنظمة، ولكن ينبغي أن تتمتع بقدر من الاستقلال الذاتي الوظيفي.

13- ويركز هذا الاستعراض على الاتفاقيات والاتفاقات المبرمة بموجب المادة 14، والتي تتمتع بموجب أحكامها بقدر كبير من الاستقلال الذاتي. وسيتناول الاستعراض الاتفاقيات أو الاتفاقات القائمة، وكذلك الاتفاقيات والاتفاقات المقبلة التي يمكن أن تنشأ في إطار المنظمة. وكما ذكر آنفاً، فإن الهيئات واللجان المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور تعد خارج نطاق هذا الاستعراض.⁴

² المادة 5 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عنوانها "المعاهدات المنشئة لمنظمات دولية والمعاهدات العتمدة داخل منظمة دولية" وتنص على ما يلي: "تتطبق هذه الاتفاقية على أي معاهدة تكون هي الوثيقة المنشئة لمنظمة دولية وعلى أي معاهدة تعتمد داخل منظمة دولية، دون الإخلال بأي قاعدة من قواعد المنظمة ذات صلة". وكما يبدو من العمل التحضيري للجنة القانون الدولي، يجب اعتبار المعاهدات المبرمة في إطار منظمات دولية إلى حد كبير فئة قائمة بذاتها، وبينما ينبغي الحفاظ على حرية الدول المتفاوضة، تعتبر المراحل الرئيسية من عمر هذه المعاهدات مسائل تخص المنظمات، حيث إن هذه المعاهدات هي عادة من وضع المنظمات.

³ أعدت الأمانة وثيقتين طويلتين تناولتا هذه المسألة بالبحث، بما في ذلك من منظور أصل الاتفاقيات والاتفاقات المبرمة في إطار المادة 14 من الدستور. وهذه الوثائق هي: "عملية لإجراء تغيير في طبيعة جهاز دستوري تابع للمنظمة، أنشئ بموجب المادة 14 من الدستور، ليصبح جهازاً خارج إطار المنظمة (تغيير في وضع هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي)"، CCLM 81/3؛ و"ملاحظات تكميلية على مقترحات تغيير وضع هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي"، IOTC/REV.1 للجماعة غير الرسمية للخبراء القانونيين المعيّنين بعملية تغيير طبيعة جهاز دستوري منشأ في إطار المادة 14 من الدستور إلى جهاز خارج إطار المنظمة (التغيير المحتمل في وضع هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي).

⁴ تنص الفقرة 1 من المادة 15 من الدستور على ما يلي: "للمؤتمر أن يرخص للمدير العام الدخول في اتفاقيات مع الدول الأعضاء لإنشاء مؤسسات دولية تختص بالمسائل المتعلقة بالأغذية والزراعة". ولم ينفذ هذا الحكم خلال الخمسين عاماً الماضية، ولا توجد حالياً أي مؤسسة دولية منشأة بموجبه. وعلاوة على ذلك، لا يبدو أن هناك فكرة واضحة عن كيفية تطبيق هذا الحكم في المستقبل. ولهذا فإن ماهية الأجهزة المنشأة بموجب المادة 15 تعد أيضاً خارج نطاق هذا الاستعراض.

دال- الحاجة إلى تحديد الأجهزة الدستورية المؤهلة للاقتراحات الواردة في هذا الاستعراض

14- عند تحديد نطاق هذا الاستعراض، من المفيد أن يوضع في الاعتبار ضرورة تحديد، على أساس أحكام الصكوك التأسيسية لكل جهاز، وسمات عمله، ما إذا كانت المتطلبات والخصائص الوظيفية، على ضوء أهدافه، وأمانات هذه الأجهزة، ينبغي أن تتمكن من ممارسة قدر أكبر من الاستقلال الذاتي المالي والإداري. ونظرا لطبيعتها المتباينة، يبدو أنه ستكون هناك حاجة لتناول كل حالة على حدة لتحديد ما إذا كانت المطالب الخاصة بزيادة الاستقلال الذاتي تعد مطالب مشروعة، ونتيجة لآراء واحتياجات الأعضاء، وبشكل عام، لها ما يبررها على ضوء الاحتياجات الوظيفية للأجهزة المعنية. وهذا ليس بالأمر السهل كما في حالة بعض الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور - وخاصة تلك الممولة أساسا عن طريق الأعضاء - وسيكون هناك مبرر إداري وقانوني وعملي قوي لمنح عدد كبير من التسهيلات التشغيلية. ويعد الموقف أكثر تعقيدا فيما يتعلق بالأجهزة التي تمول كلية تقريبا من جانب المنظمة. وقد يكون من الصعب في هذه الأحوال، لأسباب تتعلق بالمبدأ ولأسباب عملية، إعطاء الأمانات نفس التسهيلات التي لدى الأجهزة التي يمولها الأعضاء مباشرة.

15- ويبدو أن هذا يؤكد نص الإجراء 2-69 من خطة العمل الفورية الذي لا يشير إلى جميع الأجهزة الدستورية، بل يشير إشارة محدودة إلى الأجهزة الدستورية "التي ترغب في ممارسة قدر أكبر من الاستقلال الذاتي الإداري والمالي".

16- وتحديد الأجهزة التي يمكن منحها قدرا أكبر من الاستقلال الذاتي الإداري والمالي يبدو أنها مسألة ستترك لتقدير الإدارة، مع مراعاة آراء الأعضاء، وطبيعة الأنشطة المضطلع بها، والوضع القانوني للأجهزة المعنية، لاسيما فيما يتعلق بمسألة ما إذا كان الجهاز ممولا بالكامل من ميزانيات مستقلة. وستكون ثمة حاجة إلى تحديد الأجهزة التي ستكون مؤهلة للتمتع بالمزايا المقترحة في هذه الوثيقة.⁵ ومن الضروري بالنسبة للجنة الشؤون الدستورية والقانونية واللجان التي ستستعرض هذه المسألة أن تقدم التوجيه بشأن هذه القضية الأولية الهامة. وفي حالة تعذر الموافقة على قائمة بالأجهزة الدستورية التي ستستفيد من المقترحات، فإنه على الرغم من ذلك سيكون من المفيد الموافقة على معايير يمكن اتباعها عند معالجة أي شواغل للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور. ويمكن أن تعد أمانة المنظمة (الوحدات المعنية) في نهاية الأمر، بالنسبة لكل جهاز، جدولاً يلخص أو يحدد أدوار ومسؤوليات كل من المنظمة وكل أمانة من أمانات الأجهزة المعنية.

⁵ هناك مخاطرة واضحة وهي أن الأجهزة الدستورية وأماناتها قد ترغب في الاستفادة من نظام أكثر رعاية دون مبرر.

هاء- الطبيعة المختلفة لتوصيات هذا الاستعراض

17- يشمل هذا الاستعراض طائفة من القضايا التي عرضت على الأمانة بطرق كثيرة (بناء على طلب الأعضاء أو أمناء الأجهزة الدستورية، أو بمبادرة من وحدات أخرى في المنظمة) على مر السنين. وفي بعض الحالات، أدت بعض الأسئلة التي أثيرت إلى إجراء مناقشة داخل الأجهزة الرئاسية للمنظمة.

18- ولهذا ينبغي التشديد على أن القضايا التي يشملها هذا الاستعراض لا تتسم جميعها بنفس الطابع. فقد يتغير بعضها من خلال قرارات تدخل تماما ضمن سلطة الإدارة. وفي حالات قليلة أخرى، قد يثير تنفيذ المقترحات قضايا مبدئية بالنسبة للمنظمة ولأعضائها يتعين معالجتها.

19- ورهنا بالآراء التي قد تبديها اللجان بشأن هذه المسألة، فإن معظم الإجراءات المقترحة والمتوخاة في هذه الوثيقة يمكن تناولها داخلياً بواسطة الإدارة.

ثانيا- المجالات المحتملة التي يمكن أن تمارس فيها الأجهزة الدستورية

مزيديا من الاستقلال الذاتي الإداري والمالي

20- يسرد هذا القسم قائمة بالمجالات التي حُددت كموضوعات يمكن فيها منح الأجهزة الدستورية وأمنائها مزيديا من الاستقلال الذاتي. ويعرض هذا القسم حلولاً محتملة، كما أن لجنة المالية مدعوة إلى تقديم آرائها بشأن الاقتراحات المقدمة، وإلى إبداء رأيها بشأن ما إذا كان ينبغي للأجهزة الرئاسية الأخرى للمنظمة وللأجهزة الدستورية ذات الصلة متابعة هذه المسائل.

ألف- العلاقات الخارجية

(أ) الحضور في الاجتماعات الخارجية

21- في حين لا يُعتبر التمويل الذاتي، بل ولا يمكن أن يكون، المعيار الوحيد، فإنه ينبغي السماح للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور والتمويل ذاتيا بصورة أساسية، بالاستقلال الذاتي في حضور الاجتماعات الخارجية المهمة والوثيقة الصلة مباشرة ببرنامج أنشطة الأجهزة المعنية. وفي هذه الحالة سيكون من اللازم إنشاء آلية ملائمة لممارسة قدر معين من الرقابة باتباع القواعد والإجراءات الإدارية المعمول بها في المنظمة، وستكون مشورة الأجهزة الرئاسية مفيدة بالنسبة لهذه المسألة.

22- وفي 30 مارس/آذار 2012، صدرت نشرة المدير العام 18/2012 بشأن "سفر موظفي المنظمة في مهام رسمية". وتمشيا مع التوجيه الذي أصدرته لجنة البرنامج في أكتوبر/تشرين الأول 2011،⁶ تتضمن نشرة المدير العام قواعد أكثر مرونة فيما يتعلق بسفر الموظفين الذين يعملون في أجهزة منشأة بموجب المادة 14 من دستور المنظمة. وتنص النشرة على استعراض خطط سفر موظفي الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 لحضور وخدمة اجتماعات أجهزتهم الرئاسية، والحصول على موافقة مفتوحة من المدير العام المساعد المعني في بداية كل سنة. وبالنسبة للسفريات الأخرى، ينبغي لأمانات الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 تقديم قائمة دقيقة قدر المستطاع كل ثلاثة أشهر عن المهام والاجتماعات الأخرى المراد حضورها، بما في ذلك عدد المشاركين، من أجل الحصول على الموافقة المفتوحة من المدير العام المساعد المعني. أما التقييد الوحيد، فيتعلق بالسفر لحضور اجتماعات تمثيلية ذات طبيعة رفيعة المستوى ومعقدة تتطلب وجود وفد مؤسسي (مثل مؤتمر ريو+20)، والذي يخضع لاستعراض وتنسيق مؤسسيين.

23- واللجان مدعوة إلى أن تحيط علما بأن هذه النشرة فيما يبدو قد أحليت أيا من القضايا المعلقة من منظور المسؤولية الإدارية للجهة المضيفة.

(ب) عقد ترتيبات مع المنظمات والمؤسسات الأخرى

24- وافق المجلس في دورته السابعة والعشرين بعد المائة، المعقودة في أكتوبر/تشرين الأول 2004، على إجراء لعقد اتفاقيات من جانب الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور مع منظمات ومؤسسات أخرى. فينبغي إبلاغ المنظمة بمثل هذه الاتفاقيات قبل عقدها بغية التأكد من أي آثار سياسية أو برنامجية أو مالية محتملة بالنسبة للمنظمة، تماشيا مع روح النصوص الأساسية في ذلك الوقت. ويمكن الترخيص لأمناء الأجهزة بتوقيع الاتفاقيات التي تشير على نحو ملائم إلى وضع أجهزتها المنشأة بموجب المادة 14 من دستور المنظمة. ولاحظ المجلس أنه، عند استعراض أية اتفاقيات مقترحة، ستأخذ المنظمة بعين الاعتبار المتطلبات الوظيفية للأجهزة المعنية، ولن تتدخل في مضمونها، باستثناء الحالات التي تنطوي فيها على تبعات سياسية أو برنامجية بالنسبة للمنظمة.⁷

25- وقد تم الآن اكتساب خبرة كبيرة منذ عام 2004 في التعامل مع هذه المسألة.⁸ فقد تمكن أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من عقد ترتيبات مع منظمات ومؤسسات أخرى في سياق عملية يبدو أنها تتفق مع مصالح كلا الطرفين، من حيث ما تشير إليه المقترحات، وقد استعرضتها المنظمة. وتتضمن العملية أحيانا ملامح خاصة كما في حالة الهيئة العامة لمصايد أسماك البحر المتوسط، حيث أحييت الترتيبات، بعد عمليات الاستعراض الداخلي، إلى الهيئة للموافقة عليها قبل التوقيع. ويبدو في هذا المجال أن تطورا ملائما قد حدث على مر السنين، ويبدو أنه كان

⁶ الفقرة 20 من الوثيقة CL 143/7 ("بذل كل جهد لإزالة العقبات الإدارية لضمان عمل الأجهزة الدستورية بفعالية وكفاءة، مع الحفاظ على مكانة ومصالح المنظمة بشكل عام").

⁷ الفقرتان 91 و92 من الوثيقة CL 127/REP، الفقرتان 91 و92.

⁸ تمت مواءمة إجراء داخلي لاستعراض وإنهاء الترتيبات مع منظمات ومؤسسات أخرى يرجع إلى نحو 13 عاماً، رهنا ببعض التغييرات المحدودة، مع هذا المقرر الخاص بشأن عقد ترتيبات مع أجهزة منشأة بموجب المادة 14 من الدستور.

استجابة لشواغل جميع الأطراف. وتتعلق القضية الوحيدة التي يبدو أنها لا تزال مفتوحة بالحاجة إلى تحديد مدى سريان ذلك على الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14⁹، أو على بعض منها فقط. ونظرا للدروس المستفادة من الماضي وعدم الوضوح بالنسبة لإجراءات ومعايير معينة لعقد اتفاقات مع الجهات المانحة، من المفيد وضع مقترحات ملموسة بشأن الاتفاقات التي يمكن أن توقعها الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، وتوفير إجراءات عملية لتسهيل المشاورات وإتمام الاتفاق بواسطة مكاتب المنظمة ذات الصلة، بما في ذلك الوحدات القانونية والفنية والمالية. ويمكن النظر في وضع قائمة بالأجهزة المنشأة بموجب المادة 14، والتي يمكن أن تستفيد من التسهيلات المتوخاة في هذا القسم.

باء- قضايا الميزنة والمراجعة والقضايا المالية

(أ) تكاليف خدمة المشروعات

26- كان موضوع مستوى تكاليف خدمة المشروعات يثار من حين إلى آخر لسبب رئيسي وهو أن الميزانيات المستقلة والخاصة للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 تعد حسابات أمانة طبقا لللائحة المالية. ويرد الأساس القانوني لاستعادة تكاليف خدمة المشروعات في المادة 6-7 من اللائحة المالية التي تنص على ما يلي: "للمدير العام أن يقبل التبرعات سواء كانت نقدية أو غير ذلك، وله أن يفتح حسابات لأموال الأمانة وحسابات خاصة للأموال التي تقدم للمنظمة لأغراض خاصة، بشرط أن يكون الغرض من هذه التبرعات والأموال متمشيا مع سياسيات المنظمة وأهدافها وأنشطتها. (...) ويتعين الحصول على موافقة المؤتمر لقبول التبرعات والأموال التي قد تترتب عليها، بطريق مباشر أو غير مباشر، التزامات مالية إضافية على الدول الأعضاء والدول الأعضاء المنتسبة". وقد وضعت الأجهزة الرئاسية سياسية للاسترداد الكامل لتكاليف خدمة المشروعات المتكبدة بصورة مباشرة أو غير مباشرة نظير تقديم خدمات إدارية وتشغيلية لمشروعات ممولة من موارد خارج الميزانية، بما في ذلك حسابات الأمانة. والغرض من هذه السياسة هو ضمان استيفاء المتطلبات بألا تترتب على المشروعات الممولة من موارد خارج الميزانية تكاليف والتزامات مالية إضافية بالنسبة لأعضاء المنظمة.

27- وقد وضعت الأجهزة الرئاسية سياسة لهذه المسألة، وترد أحدث صيغة لها في الوثيقة FC 140/8 "التدابير المتخذة لتحسين تنفيذ سياسة المنظمة الخاصة بتكاليف الدعم". وتحدد هذه السياسة المعدلات الرئيسية لتكاليف دعم المشروعات السارية على حسابات الأمانة، وتنص على أن يقوم مدير مكتب الإستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد بوضع تقديرات فردية فيما يتعلق بهذه السياسة، وهذه التقديرات تُبلّغ سنويا للجنة المالية. وقد أكد المؤتمر من جديد في عام 2011¹⁰ سياسة الاسترداد الكامل للتكاليف التي اعتمدها المجلس في عام 2000 تماشيا مع المادة 6-7 من اللائحة

⁹ أثيرت قضايا مبدئية - إن لم تكن ذات طبيعة نظرية إلى حد ما - حول ما إذا كان الأمين، عند توقيع الاتفاقات، يمثل المنظمة ويعمل نيابة عن المنظمة، أو يمثل الجهاز المعني ويعمل باسم هذا الجهاز. ولم تتم متابعة هذه المسألة في حينه. ويبدو أن هذه الحالة تتعلق بمسألة ما إذا كانت الهيئات المنشأة بموجب المادة 14 لديها الشخصية القانونية، أي القدرة على أن تكون لها حقوق وامتيازات خاصة بها. ويتمثل الموقف العام المتبع داخل المنظمة، والذي تعكسه الوثائق الرسمية للمنظمة، بما في ذلك تقرير الدورة السابعة والعشرين بعد المائة للمجلس، في أن الصكوك التأسيسية للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 لا تمنحها الشخصية القانونية، وأنها تعمل عن طريق المنظمة، وتعتمد على الصفة القانونية للمنظمة. ولا يزال من الممكن الترخيص للأمناء بالتوقيع على اتفاقات المانحين على أساس تفويض في هذا الصدد.

¹⁰ الفقرة 100 من الوثيقة C 2011/REP، انظر أيضا قرار المؤتمر 2011/5، الفقرة 4 من المنطوق.

المالية، وحث المدير العام على أن يتابع بنشاط تحسين استرداد تكاليف الدعم الإداري والتشغيلي من الأنشطة الممولة من خارج الميزانية.

28- وتنص هذه السياسة على أن حسابات الأمانة الخاصة وطويلة الأجل (مثل الهيئات المنشأة تحت رعاية المنظمة، بما في ذلك الهيئات المنشأة بموجب المادة 14)، ستخضع للتقدير حسب كل حالة على حدة وللمستوى الفعلي لمختلف تكاليف الدعم غير المباشرة، وتحميلها تبعاً لذلك. وفي الماضي، كانت الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 تطلب أحياناً الإعفاء من معدلات تكاليف دعم المشروعات، والتي أحييت إلى لجنة المالية في حالة واحدة على الأقل. وقد اتخذت لجنة المالية نهجاً تقيدياً للغاية بالنسبة لهذه المسألة. [□] وهذا أيضاً مجال تختلف فيه آراء بعض الأعضاء. فأعضاء المنظمة يؤيدون اتباع سياسة تقييدية فيما يتعلق بتطبيق سياسة تكاليف الدعم. غير أن أعضاء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 قد يكون لهم رأي مختلف في ظروف معينة. وفي هذه الظروف، لا يوجد أمام الأمانة أي خيار سوى تطبيق السياسات التي وضعتها الأجهزة الرئاسية للمنظمة.

¹¹ انظر الوثيقتان FC 104/5 و FC 107/4. وفي عام 2004، لاحظت لجنة المالية أن ستة من حسابات الأمانة السبعة الحالية للهيئة قد أنشئت في غضون السنوات العشرين الماضية وفقاً لسياسات تكاليف الدعم السارية حينها. ووافقت على أنه لن يكون من المجدي اقتصادياً استعراض المعدلات بشأن حسابات الأمانة الستة القائمة. وأكدت اللجنة السياسات الحالية بشأن تحديد معدلات تكاليف الدعم بالنسبة لحسابات الأمانة الطويلة الأجل، على أساس كل حالة على حدة، ولذلك لم تكن هناك توصية بتطبيق معدل موحد لجميع الهيئات. ووافقت على ضرورة تطبيق هذه السياسات على أية حسابات أمانة لهيئة جديدة، وليس على أساس رجعي بشأن الحسابات من هذا النوع والموجودة من قبل الفترتان 22 و 23 من الوثيقة CL 127/14.

(ب) تقديم المعلومات المالية

29- جرت مناقشات عارضة في بعض دورات الهيئات المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور بشأن تقديم المعلومات المالية وطلبات تحسين نوعية الإبلاغ المالي أو إمكانية الاطلاع عليه. ولم يثر هذا الموضوع مؤخرًا، ويبدو أن المسألة ذات طبيعة عملية في جوهرها ويمكن معالجتها عن طريق زيادة التعاون بين أمانات الأجهزة وشعبة المالية.

(ج) مراجعة حسابات الطرف الثالث

30- كان هناك عدد متزايد من الطلبات المقدمة من أطراف خارجية لإجراء مراجعات خاصة لأنشطة وحسابات هيئات منشأة بموجب المادة 14 من الدستور. ولدى المنظمة نظام مراقبة يتضمن، ضمن أمور أخرى، وظيفة للمراجعة الداخلية ووظيفة للمراجعة الخارجية. واتساقًا مع الطبيعة الحكومية الدولية المتعددة الأطراف لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، فإن هذه المنظمات ترتبط بمبدأ واحد للمراجعة ينعكس في عدد من أحكام النصوص الأساسية. ولهذا يوجد في إطار اللائحة المالية مراجع حسابات خارجي يعينه المجلس. ويتمتع مراجع الحسابات الخارجي بالاستقلال الكامل، وهو وحده المسؤول عن إجراء المراجعة. ويجوز لمراجع الحسابات الخارجي أن يبدي ملاحظات بصدد الإجراءات المالية، ونظام الحسابات، والمراقبة المالية الداخلية، وكل ما يتصل بالإدارة والتنظيم في المنظمة بوجه عام. ويجوز للجنة المالية أيضًا أن تطلب من مراجع الحسابات الخارجي إجراء بعض الدراسات المحددة وإصدار تقارير منفصلة عن النتائج. وستتم تغطية تكاليف هذه الدراسات من ميزانية الجهاز المنشأ بموجب المادة 14 من الدستور.

31- وتماشيا مع الطبيعة الحكومية الدولية والعالمية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ينبغي أن يتمكن الأعضاء من الاعتماد على نظام المراجعة الذي وضعته هذه المنظمات والذي وافقوا عليه. وسيكون من غير الملائم للنظام العام أن يطلب فرادى الأعضاء مراجعة أنشطة أو برامج معينة بواسطة كيانات أخرى غير تلك التي كلفها أعضاء المنظمة. والمفروض أن يطبق كل من مراجع الحسابات الداخلي ومراجع الحسابات الخارجي، عند قيامهما بوظائفهما، الإجراءات التي ينبغي أن توفر للأعضاء مستوى مرضيا من التأكيد والارتياح بالنسبة للامتثال للإجراءات.

32- ومع هذا، كانت هناك طلبات من بعض الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 بإجراء مراجعات خاصة. واللجان مدعوة إلى تقديم المشورة حول كيفية إجراء ذلك. وقد ينطوي أحد الإجراءات المحتملة على إحالة الطلب إلى لجنة المالية التي ستقوم بدراسته طبقا للمادة 12-6 من اللائحة المالية التي بمقتضاها "يجوز للجنة المالية أن تطلب إلى المراجع الخارجي للحسابات القيام بمهام خاصة، وتقديم تقارير منفصلة عن نتائجها".

جيم- شؤون الموارد البشرية

33- أجريت مناقشة مستفيضة لقضايا متعلقة بسياسات وقواعد موارد الموظفين بالنسبة لوضع الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور. وتنطوي هذه المسألة على أبعاد كثيرة، ومن الضروري تحديد عدد من الفروق وتقديم بعض المعلومات في هذا الصدد. ومن المحتمل أيضاً أن يتطور الوضع في المستقبل. وسيشار في هذا الاستعراض إلى بضعة معالم هامة. والموقف من حيث المبدأ هو أن أمانات هذه الأجهزة وموظفيها يخضعون للنظامين الإداري والأساسي للموظفين، ولكن قد يلزم إجراء عدد من التعديلات على سياسات وممارسات الموارد البشرية.

(أ) موظفو الفئة الفنية والفئات العليا

34- تنص الفقرة 32(3) من المبادئ المتعلقة بالأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 والمادة 6 على ما يلي: "يكون لكل جهاز أمين يعينه المدير العام ويكون مسؤولاً أمامه إدارياً. وفي حالة الأجهزة المشار إليها في الفقرة 33 (ج) [أي الأجهزة التي لديها ميزانيات مستقلة بالإضافة إلى كونها تُموّل عن طريق المنظمة]، يجوز أن تنص النصوص الأساسية على أن يعين المدير العام الأمين، بعد التشاور مع أعضاء الجهاز المعني، أو بموافقتهم، أو بالاتفاق معهم". وفي بعض الحالات، أدرج مضمون الفقرة أعلاه في الصكوك التأسيسية للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14، ووضعت إجراءات خاصة لتعيين الأمناء. وقد تضمن بعض هذه الإجراءات إصدار إعلان عن شواغر، بموافقة الجهاز ذي الصلة، وقيام ممثلي المنظمة وممثلي أعضاء الجهاز معاً بعملية فرز مسبقة للمرشحين، وعملية الاختيار في نهاية الأمر من جانب أعضاء الجهاز نفسه. وقد استعرض المجلس في دورته السابعة والعشرين بعد المائة في نوفمبر/تشرين الثاني 2004 هذه الإجراءات ووافق عليها. □□ ورأى المجلس بشكل عام أنه طالما كانت هناك مشاركة كاملة من جانب أعضاء المنظمة طوال عملية تحديد المرشحين، فإنه لا يمكن الاعتراض على هذا الإجراء الخاص الذي يطبق على الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14، والتي تتمتع بقدر كبير من الاستقلال الذاتي.

35- وفيما يتعلق باختيار وتعيين الموظفين الفنيين، كانت الإجراءات الخاصة بفريق اختيار الموظفين الميدانيين تُتبع بشكل عام، تمشياً أيضاً مع الموقف العام المتمثل في أن الأجهزة المعنية لها الوضع القانوني الخاص بالمشروعات

¹² تجدر الإشارة إلى مضمون مداوات المجلس بهذه المناسبة: "93- أقر المجلس أنه في الحالات التي يعين بموجبها أمين الجهاز من قبل المدير العام بموافقة الجهاز المعني، تنشأ الحاجة إلى التنسيق بين متطلبات الملازمة لأوضاع أمناء الاستقلالية الوظيفية والمساءلة الفنية حيال الأجهزة المعنية، والمساءلة الإدارية إزاء المنظمة باعتبارهم موظفين لدى المنظمة. ولاحظ المجلس إمكانية النظر إلى عمليتي الاختيار والتعيين باعتبارها ذات شقين متوازيين ومستقلين يتألفان من تحديد المرشح من قبل الجهاز، من جهة، وتعيينه أو تعيينها، من جهة ثانية، من قبل المدير العام الذي يُطلب منه مجرد تعيين المرشح الذي وقع عليه الاختيار دون المشاركة في عملية تحديد المرشحين المؤهلين. وشدد المجلس على أن ذلك لن يتسق مع الإطار القانوني الساري، بما في ذلك الواجبات الدستورية للمدير العام في اختيار الموظفين وتعيينهم. 94 - ووافق المجلس على أن الإجراء الذي أقرته مؤخرا الهيئة العامة لمصايد أسماك البحر المتوسط في دورتها غير العادية (مالطة، 19 - 23/7/2004) قدم حلاً قانونياً مقبولاً لتعيين أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 والتي تتمتع بميزانيات مستقلة. ودعا المجلس هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي لتعديل لائحته الداخلية فيما يتعلق بإجراءات اختيار وتعيين أمينها على غرار الإجراءات التي وافقت عليها الهيئة العامة لمصايد أسماك البحر المتوسط، علماً بأن الإجراءات الفعالة ستطبق في المستقبل فقط." (CL 127/REP).

الميدانية، بما في ذلك المشروعات الميدانية المتمركزة في المقر الرئيسي. وقد ووجهت المنظمة بطلبات تدعو إلى زيادة الدور الذي يقوم به الأمين الذي يجب أن يشارك في تعيين الموظفين الفنيين. وبصورة عامة، تم استيعاب هذه الطلبات عن طريق إشراك الأمين بوصفه العضو أو الموظف الرئيسي في لجنة الاختيار المنشأة بموجب إجراءات اختيار الموظفين العاملين في المشاريع الميدانية. غير أنه ينبغي التشديد على أن إجراءات الاختيار والتعيين من جانب فريق الاختيار الميداني لا تنطبق على الأجهزة الممولة أساساً من البرنامج العادي، مثل أمانة الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات والأجهزة الأخرى في نفس الوضع، التي تنطبق عليها الإجراءات الموحدة لتعيين الموظفين الفنيين.

36- ويلزم تناول مسألة السلطة الإشرافية على أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور في سياق تقرير تقييم الأداء. وتعد الحاجة إلى رصد وتقييم أداء موظف دولي في أي منظمة للخدمة العامة من الممارسات المشتركة، ومن الضروري تنفيذ الآلية الملائمة لضمان المساءلة. غير أنه ينبغي أن يوفر التمييز بين المسائل الوظيفية والتشغيلية والمسائل الإدارية توجيهها مفيداً لمعالجة هذه المسألة. ويمكن تناول هذا الإجراء في إطار الإدارة، عندما يتسنى استعراض اتفاقات نظام إدارة الأداء التي تُطبق الآن على مستوى نواب المدير العام في المنظمة، وتعديل أدوات التقييم القائم على تعدد المُقيمين لتحسين النظام.

(ب) موظفو فئة الخدمات العامة

37- كانت سياسة المنظمة بشكل عام تتمثل منذ أمد طويل في أنه في حالة "المشروعات الميدانية المتمركزة في المقر الرئيسي"، يخضع موظفو فئة الخدمات العامة لنفس السياسات والإجراءات التي يخضع لها موظفو فئة الخدمات العامة المعينون في وظائف أخرى في المقر الرئيسي. وقد أبديت تحفظات تتعلق بهذه السياسة. فقد ألح أمناء بعض الأجهزة، بتأييد من الهيئة المعنية أحياناً، إلى الخروج على إجراءات الاختيار المقررة، على أساس أنهم ينبغي أن يكونوا قادرين على اختيار من يرونهم مناسبين من موظفي الخدمات العامة المؤهلين. ووجه اعتراض أيضاً إلى تطبيق إجراءات نقل الموظفين على الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14.

38- وعلى الرغم من هذه الطلبات، يُعتقد أنه ينبغي تطبيق السياسات الموحدة السارية على موظفي الخدمات العامة. وسيكون من الصعب، بما في ذلك لأسباب تتعلق بإدارة شؤون الموظفين، اتباع نهج مختلف فيما يتعلق بالوظائف التي تنطوي على درجة عالية نوعاً ما من "القابلية للتبديل"، من قبيل الوظائف في فئة الخدمات العامة. ولكن الوضع قد يتطور، وقد تبحث المسألة مرة أخرى في المستقبل من جانب الأمناء والهيئات المنشأة بموجب المادة 14. وفي حالة ما إذا كان ينبغي متابعة طلبات مماثلة، قد ينطوي مسار العمل المحتمل على النظر، على الأقل، وكافتراض عملي، في إمكانية اختيار موظفي فئة الخدمات العامة العاملين في أجهزة منشأة بموجب المادة 14 وممولة بميزانيات مستقلة وفقاً لقواعد مختلفة. غير أن الإدارة لن تقبل التزامات بالنسبة لهؤلاء الموظفين عندما يتعين إعادة توزيعهم من قبل أمانات الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 على أي وظائف أخرى في المنظمة.

39- واللجان مدعوة إلى أن تحيط علماً بأن المنظمة مستعدة لمواصلة بحث هذه المسألة.

(ج) الترتيبات التعاقدية للموظفين

40- أشار أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 أثناء إعداد هذه الوثيقة إلى استصواب إعادة النظر في مستويات سلطة الموافقات المتعلقة بتعيين الخبراء الاستشاريين والمنتسبين إلى اتفاقات الخدمات الشخصية، بما في ذلك مستويات المكافآت الشرفية للخبراء الاستشاريين.

41- والمنظمة مستعدة لبحث هذه المسائل التي يمكن تناولها من الناحية الإدارية.

(د) الترتيبات التعاقدية الأخرى

42- أيدت ملاحظات بشأن الشروط الموحدة لخطابات الموافقة بموجب القسم 507 من الدليل الإداري. وهذه الترتيبات تعاقدية بين المنظمة و"منظمة متلقية" لإنتاج مخرجات محددة. وكقاعدة عامة، تكون المنظمة المتلقية مؤسسة لا تستهدف الربح، وقد اعتبرت الشروط الموحدة لخطابات الموافقة بالنسبة لمستوى التسديدات شديدة التقييد. ويبدو أن المسألة تتعلق بالتوفيق بين خضوع المنظمة للمساءلة المالية بوجه عام فيما يتعلق بالأموال التي تحتفظ بها، وبين الاستقلال الذاتي للأجهزة.

43- ومن المقترح معالجة أي شواغل يتم إبدائها عن طريق التشاور الإداري الداخلي.

دال- قنوات الاتصال مع الحكومات

44- كانت هناك من الناحية التقليدية قواعد في الدليل الإداري عن قنوات اتصال مع الحكومات. فتحتوي الأقسام 602 (دليل المراسلات)، و603 (الخطوط التوجيهية لإعداد وإرسال المراسلات)، و604 (أشكال المراسم المتعلقة بالمخاطبة في المراسلات الرسمية) من الدليل الإداري على قواعد بشأن المراسلات. وعلى وجه الخصوص، يوقع المدير العام على جميع المراسلات مع "وزراء الحكومات أو نظرائهم، أو السفراء، أو الممثلين الدائمين، أو رؤساء البعثات الدبلوماسية". ويوقع المدير العام أيضاً المراسلات الموجهة إلى المديرين التنفيذيين للمنظمات الدولية. وتطبق إجراءات خاصة على رؤساء المكاتب الميدانية والمدير العام المساعد، لإدارة التعاون التقني. "ويؤذن لرؤساء المكاتب الميدانية بتوجيه مراسلات إلى الوزراء الحكوميين، ورؤساء البعثات الدبلوماسية، والموظفين ذوي الرتب المناظرة في البلدان المعتمدين لديها (الفقرة 602-4-15 من الدليل الإداري)". وعلاوة على ذلك، "يؤذن للمدير العام المساعد، لإدارة التعاون التقني بتوجيه مراسلات مثل المدير العام إلى الوزراء الحكوميين أو نظرائهم، أو السفراء، أو الممثلين الدائمين،

أو رؤساء البعثات الدبلوماسية في المسائل المتعلقة بالمشروعات الميدانية" (الفقرة 602-4-16 من الدليل الإداري) □□. وفي الممارسة العملية، أُجري بعض التخفيف في هذه الإجراءات، ولكن المبادئ والإجراءات الواردة في هذه الأقسام من الدليل الإداري لا تزال سارية.

45- وقد تكون ثمة حاجة موضوعية إلى تفاعل الأجهزة الدستورية - وبعضها لديه سلطة اعتماد تدابير تنظيمية ملزمة بصورة مباشرة للأعضاء - مع رؤساء الإدارات الحكومية. ومن الناحية العملية، ربما أُجري بعض التخفيف لهذه الإجراءات بصورة غير رسمية. وكثيراً ما يجري هذا الاتصال، بما في ذلك إرسال الخطابات، من خلال رئيس الجهاز الدستوري، ولكن هذا الوضع قد لا يكون مرضياً. وسيكون من الملائم تنظيم هذا الوضع عن طريق السماح للأمانات بالتفاعل مع أعضاء إلى مستوى معين من السلطات الحكومية في حدود بارامترات يتم تحديدها. وسيكون من المفيد إبقاء الوحدات التي تستضيف أو تقيم علاقات مع الأمانات في إطار المادة 14 من الدستور على علم بمثل هذه المراسلات لضمان تآزر البرامج واتساق السياسات.

46- ومن المقترح، بعد إجراء مشاورات مع الإدارات المعنية الرئيسية، أن تطبق أمانات الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 قواعد ومعايير خاصة تتعلق بالمراسلات الرسمية. وسيتم أيضاً تحديد مدى سريان هذه القواعد على أمناء الأجهزة الدستورية الأخرى في هذه المناسبة. وهذه مسألة متروكة للإدارة بصورة أساسية.

هاء- العلاقات مع الجهات المانحة

47- تتحمل إدارة التعاون التقني المسؤولية العامة عن تعبئة الموارد. وتعد هذه الإدارة مسؤولة، من خلال شعبة دعم إعداد السياسات والبرامج، عن تعبئة الموارد عن طريق تقديم (1) خدمات اتصال وبرمجة للجهات المانحة، (2) خدمات إعلامية عن الأنشطة الممولة من خارج الميزانية وسياسات الجهات المانحة، (3) دعم استشاري لأنشطة تعبئة الموارد من جانب المكاتب الميدانية على المستويين الإقليمي والقطري. وتشمل مجالات الاختصاص جميع التمويل من وكالات الحكومات المانحة، والوكالات المتعددة الأطراف، والجهات المانحة لحسابات الأمانة الأحادية. وعلى أساس الإجراءات السارية، تكون للمدير العام المساعد لإدارة التعاون التقني سلطة التوقيع على الاتفاقات مع الجهات المانحة. وقد أثبتت مسألة مدى تفاعل الأجهزة الدستورية التي تتمتع بالاستقلال الذاتي واتصالها مع الجهات المانحة. وتعد هذه المسألة مهمة أيضاً بالنظر إلى أن الإجراءات 2-69 من خطة العمل الفورية يشير على وجه الخصوص إلى إمكانية ممارسة الأجهزة الدستورية قدراً أكبر من السلطة المالية والإدارية "وتعبئة تمويل إضافي من أعضائها، مع بقائها ضمن إطار المنظمة واحتفاظها بعلاقة معها فيما يتعلق بتقديم التقارير". وهذه المسألة ذات طابع سياسي أساساً، ويجب معالجتها بالتشاور الوثيق مع إدارة التعاون التقني، وربما مع الوحدات الفنية المعنية أيضاً.

¹³ يوقع المدير العام المساعد للشؤون الإدارية والمالية أيضاً عدداً من الرسائل الرسمية، وخاصة طلبات سداد الاشتراكات المقررة.

48- وتم الاعتراف ببعض التسهيلات لمنفعة الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور. وهكذا، كان في استطاعة الأمناء خلال السنوات القليلة الماضية في بعض الأحيان توقيع اتفاقات مع الجهات المانحة بالنيابة عن المنظمة وعلى أساس تفويض من المدير العام المساعد لإدارة التعاون التقني. وكان هناك في الفترة الأخيرة اعتراف متزايد بإمكانية قيام رؤساء الإدارات والمكاتب الميدانية بدور متزايد في تعبئة الموارد بالتعاون الوثيق مع إدارة التعاون التقني. وفي هذا السياق العام، يستطيع المرء القول بأن أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور كان باستطاعتهم القيام بدور معزز في تعبئة الموارد بالتنسيق الوثيق مع مختلف الوحدات المعنية الأخرى، مع الرجوع بشكل خاص إلى إدارة التعاون التقني، والوحدات الفنية، والمكاتب الميدانية. غير أنه سيلزم إيجاد قدر من الاتساق في مختلف أنشطة تعبئة الموارد عن طريق تقاسم المعلومات بطريقة شفافة.

49- واللجان مدعوة إلى استعراض هذه المسألة التي تدخل أساساً ضمن سلطة الإدارة وتقديم المشورة بشأنها.

واو- تنظيم الاجتماعات

50- تقوم الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور بتنظيم عدد كبير من الاجتماعات، وقد عُرضت على الأمانة قضيتان تتعلقان بمثل هذه الاجتماعات: عقد مذكرات مسؤوليات ومذكرات ترجمة وثائق الاجتماعات، مع أن القضية الأخيرة نشأت في سياق أعرض من سياق تنظيم الاجتماعات.

(أ) عقد مذكرات مسؤوليات

51- تنص الفقرة 4 من المادة 38 من اللائحة العامة للمنظمة على أنه "عند تحديد مكان أي اجتماع تدعو المنظمة إلى عقده، يتعين على المدير العام أن يستوثق من استعداد الحكومة المضيئة لمنح جميع المندوبين والممثلين والخبراء والمراقبين وأعضاء أمانة المنظمة الذين يحضرون هذا الاجتماع الحصانات اللازمة لممارسة المهام المتعلقة بالاجتماع في استقلال تام."

52- وقبل كل اجتماع يعقد خارج المقر الرئيسي أو المكاتب الإقليمية أو الإقليمية الفرعية الرئيسية، يُطلب من المدير العام عقد ترتيبات تحدد مسؤوليات الحكومة المضيئة والمنظمة فيما يتعلق بالاجتماعات. وهناك ثلاث مجموعات من الأحكام الهامة: المجموعة الأولى هي اشتراط أن تتيح الحكومة المضيئة للمندوبين والمراقبين للمنظمة ممتلكاتها وأموالها وموجوداتها لغرض الاجتماع، وأن تمنح موظفي المنظمة الامتيازات والحصانات المحددة في اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة. أما المجموعة الثانية، فهي اشتراط أن تمنح المندوبين والمراقبين والاستشاريين الذين يحضرون الاجتماع تأشيرات دخول وجميع التسهيلات الضرورية. وأما المجموعة الثالثة، فهي اشتراط ألا تحمّل الحكومة المنظمة أية مسؤولية فيما يتعلق بأية مطالبات يقدمها المندوبون والمراقبون، أو تقدمها أطراف ثالثة أخرى نتيجة للاجتماع،

إلا حيثما اتفقت الحكومة المضيضة والمنظمة على أن المطالبة ناشئة عن إهمال جسيم أو عن سوء سلوك متعمد من جانب هؤلاء الموظفين^{□□}.

53- وترتبط هذه الاشتراطات بوضع المؤسسات في منظومة الأمم المتحدة، والذي تعمل في إطاره الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور. وعلاوة على ذلك، فإن منح امتيازات وحصانات لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة تعتبره معظم الحكومات المضيضة عملا من أعمال السيادة. وسيبدو من المهم أنه ينبغي مواصلة عقد مذكرات المسؤوليات من جانب المدير العام بنفس الطريقة المتبعة في مؤسسات أخرى في منظومة الأمم المتحدة حيث يعقد الرؤساء التنفيذيون مثل هذه الترتيبات. ومن المهم أيضا الحفاظ على وحدة نظام امتيازات وحصانات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ككل على النحو الواجب^{□□}. ولن تتسق وحدة هذا النظام وتطبيقه بشكل موحد مع عقد اتفاقات البلد المضيف فيما يتعلق بحصانة المنظمة من جانب أمناء الأجهزة. وهناك سبب للاعتقاد بأن هذا يمكن أن تعترض عليه الحكومات أيضا كمسألة مبدأ.

54- وعلى ضوء الاعتبارات المذكورة آنفا، قد ترغب اللجان في أن تؤكد استمرار قيام المدير العام بعقد مذكرات المسؤوليات المتعلقة بالاجتماعات التي تعدها الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور. ولم تكشف الممارسة الأخيرة فيما يتعلق بالاجتماعات الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 عن أي اختلافات تتعلق بتنفيذ هذه المسؤوليات من جانب المنظمة.

(ب) القضايا المتعلقة بخدمة الاجتماعات

55- تعالج هذه القضية تحت العنوان المتعلق بتنظيم الاجتماعات، وذلك بسبب وجود حاجة إلى ترجمة الوثائق في هذا الصدد، ولكنها تنشأ في سياق أوسع نطاقا من سياق تنظيم الاجتماعات. وكقاعدة عامة، تنظم الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور عددا كبيرا من الاجتماعات، وتطلب عددا كبيرا من الترجمات عن طريق وحدة برمجة الاجتماعات والتوثيق. وقد أعرب أعضاء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 في بعض الأحيان عن عدم موافقتهم على الترتيبات الحالية، وطالبوا بزيادة الاعتماد على المصادر الخارجية. ونظرا لأن هذه المسألة قد اكتسبت بعدا هاما في عدد من الأجهزة، ويبدو أنها تمثل شاغلا لدى الأمانة، فإنها تثار في هذا الاستعراض^{□□/□□}. وفي حالات مماثلة، قدمت

¹⁴ ترتبط هذه الاشتراطات بوضع المنظمة بوصفها منظمة حكومية دولية في منظومة الأمم المتحدة. ويتعلق الشرط الأول بالحصانة التي تتمتع بها المنظمة من أي شكل من أشكال الملاحقة القضائية. وتتعلق هذه الحصانة بموظفي المنظمة وكذلك المندوبين في الاجتماعات. ولغرض الاجتماعات، ينبغي أن يتمكن المشاركون من ممارسة وظائفهم بصورة مستقلة، وينبغي أن يتم ذلك عن طريق ميزة الحصانة الوظيفية للمنظمة. ويتعلق الشرط الثاني بالطبيعة العالمية للمنظمة والحاجة إلى ضمان أنه كلما عقدت المنظمة اجتماعا، ينبغي للحكومة المضيضة منح تأشيرات لجميع المشاركين. ويتعلق الشرط الثالث أيضا - وهو قبول الحكومة المضيضة لبند الإعفاء من المسؤولية - بالطبيعة الحكومية الدولية لمؤسسات منظمة الأمم المتحدة. فهذه المنظمات ذات طبيعة لا تهدف إلى الربح. ولا ينطوي هذا النموذج التشغيلي على إمكانية تحمّل الخسائر التي تم استيعابها بشكل عام من جانب الأعضاء في حالة عدم وجود جهة مانحة على استعداد لتغطيتها. وهذا هو السبب في أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تطلب في جميع أنشطة العمليات التقنية وفي العمليات المتعلقة بالاجتماعات، كشرط لعقد الاجتماعات، أنه ينبغي للحكومة المضيضة التعامل مع المطالبات التي قد تقام ضد المنظمة وتنشأ عن مثل هذه الاجتماعات. وقد يحتاج الأمر في بعض الأحيان إلى التفاوض بشأن بعض البنود عن قضايا ثانوية فرعية.

¹⁵ أيضا مع مراعاة أن أي خروج من جانب إحدى المنظمات عن النظام المقبول بشكل عام ينطوي على دلالات تتعلق بمنظمات أخرى في المنظومة.

¹⁶ رد الإدارة على التقرير النهائي للاستعراض الشامل، الصفحات 128 - 142. عالج Erenest & Young هذه المسألة في سياق الاستعراض الشامل.

مقترحات بأن تعقد بعض الاجتماعات بعدد محدود من اللغات، ولكن بشرط عدم وجود أي اعتراض، وذلك من أجل تخفيض التكاليف.

56 - وهذه المسألة ليست بالدرجة الأولى مسألة ذات طابع قانوني. غير أنه نظرا لأنها قد أثيرت في كثير من الأجهزة الدستورية "المستقلة ذاتيا"، فقد ترغب لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في التوصية باستعراض هذه المسألة من جانب أجهزة أخرى في المنظمة، وخاصة ما إذا كان يمكن بحث نهج انتقائي تجاه الاعتماد على مصادر خارجية في ترجمة الوثائق فيما يتعلق ببعض الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور.

زاي - مشاركة مراقبين من منظمات غير حكومية وأصحاب مصلحة آخرين في اجتماعات الأجهزة الدستورية

57 - ريثما يتم وضع واعتماد السياسات الجديدة، من الممكن أن يسعى أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، وأمناء الأجهزة الدستورية الأخرى، حسب مقتضى الحال، إلى القيام، بالتشاور مع الوحدات المعنية في المنظمة، ورؤساء الأجهزة المعنية، بتنفيذ تدابير مخصصة لدعوة المنظمات غير الحكومية وأصحاب المصلحة الآخرين.

58 - وكما جاء في تقرير إلى اللجان، يُفترض أن المنظمة قد تناولت قضية صياغة تدابير جديدة للمشاركة في اجتماعات الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، كجزء من عملية لتحديد قواعد إعادة تعريف وضع مراقبي كل من المنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية في المنظمة. ولم يحرز أي تقدم في هذه العملية بسبب صعوبات في تحديد معايير وقواعد مشتركة عامة يمكن أن تسري على جميع الأجهزة التأسيسية المتباينة بدرجة كبيرة. ويرتبط هذا أيضا بأنه قد يكون لدى الأعضاء آراء مختلفة بشأن المسألة حسب فئات وأجهزة معينة. ومن المقترح مواصلة النهج العملي المرن والتفاضلي الحالي بشأن مشاركة المنظمات غير الحكومية في اجتماعات المنظمة، والأجهزة الرئاسية،

¹⁷ جاء في رد الإدارة على الاستعراض النهائي الشامل بتاريخ 20 مايو/أيار 2009: "يوصي الاستعراض بتنفيذ نموذج يتسم بآلية مالية جديدة لخدمات الترجمة في المنظمة بتكاليف أقل بواسطة تقديم خدمات داخلية أقل (مع التركيز على المراجعة وقراءة النصوص الطباعية)، وبزيادة نسبة المترجمين المتعاقد معهم خارجيا (بحيث تصل إلى 90 في المائة من الحجم الحالي بدلا من 50 في المائة حاليا). وستكون الدائرة الداخلية مسؤولة بصفة رسمية عن مراقبة الجودة (بحيث تجري مراجعة جميع الترجمات الخارجية داخليا)، وإدارة المصطلحات، وقائمة المترجمين المستقلين، بحيث يكون هناك حوالي خمسين في المائة من عدد الموظفين الحالي (مترجم واحد أو إثنان، وموظف واحد من فئة الخدمات العامة لكل مجموعة لغوية). وتوافق الإدارة على اقتراح الاستعراض الشامل بإعادة النظر في نظام استرداد التكاليف من أجل معالجة أثره المثبط على معدلات الترجمة. وبينما قد يكون هناك مجال لزيادة الاستعانة بمصادر خارجية في الترجمة، من الجدير بالذكر أن منظمة الأغذية والزراعة، من بين منظمات الأمم المتحدة المماثلة، لديها بالفعل أعلى مستوى من الاستعانة بالمصادر الخارجية. وحدثت زيادة إضافية في نسبة الترجمة الخارجية، مع الخفض المقترح في عدد الموظفين، من شأنه أن يؤثر تأثيرا خطيرا على قدرة المنظمة اللازمة للقيام بالترجمات العاجلة (ومن بينها الترجمات للاجتماعات أثناء الدورة)، ولتوفير خدمات المراجعة الجيدة اللازمة لاستعراض الوثائق المترجمة خارجيا (...)" (صفحة 7). وقد أعربت الإدارة عن آرائها بشأن المسألة في "رد الإدارة". وجاء في المذكرة التفسيرية لاجتماع جماعة العمل الثالثة للجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي بتاريخ 20 مايو/أيار 2009: "رأى الأعضاء أنه، بالنظر إلى المستقبل، سيكون من المهم (...) ضمان توفير خدمات ترجمة جيدة، بطريقة فعالة، وفي التوقيت المطلوب، ومجدية من حيث التكلفة، مع مراعاة الطبيعة العاجلة والسرية للوثائق المراد ترجمتها. وقد ينطوي هذا على إعادة النظر في نظام استرداد التكاليف المعتمد حاليا لوزارة اتباع سياسية الاستعانة بمصادر خارجية، بما يتماشى والحرص على ضمان الجودة والدقة في التوقيت المطوليين لترجمة الوثائق".

والأجهزة الدستورية. وقد عمل هذا النهج بطريقة مرضية، وسمح بزيادة مشاركة ممثلي المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في طائفة من اللجان، بينما استجاب للاحتياجات الخاصة للأجهزة المعنية والشواغل الخاصة بنظم كل منها.

حاء- قضية علاقة رفع التقارير إلى المنظمة

59- كانت قضية علاقة رفع التقارير إلى المنظمة وأجهزتها الرئاسية موضوع مشاوره مع الأعضاء، بما في ذلك عن طريق استبيان عمم على الممثلين الدائمين، وعلى مستوى الأمانات المشتركة. ولم تكن نتيجة المشاورة مقنعة، وعلى وجه الخصوص، لم تكن هناك آراء محددة بشأن نطاق التقارير وغرضها.

60- ويبدو أن هذه المسألة لا تتسم بالاستعجال مقارنة بالشواغل التي تعالجها هذه الوثيقة، ويمكن أن تظل قيد الاستعراض في المستقبل. وعلاوة على ذلك، وكما اتضح من هذه الوثيقة، هناك أشكال من رفع التقارير بين الأمانات والمنظمة بشأن مسائل إدارية.

طاء- المبادئ والإجراءات التي تنظم الاتفاقيات والاتفاقات المبرمة بمقتضى

المادتين 14 و15 من الدستور والهيئات واللجان المنشأة بموجب المادة 6 من الدستور

61- أثيرت في مذكرات سبق تقديمها مسألة ما إذا كان ينبغي تعديل "المبادئ والإجراءات التي تنظم الاتفاقيات والاتفاقات المبرمة بمقتضى المادتين 14 و15 من الدستور والهيئات واللجان المنشأة بموجب المادة 6 من الدستور". وقد اعتمدت هذه المبادئ في عام 1957، وعدلت فيها نقاط معينة في مناسبات قليلة، وخاصة في عام 1991. وينبغي تعديل هذه الإجراءات في عدد من النواحي، ليس فقط فيما يتعلق بالأجهزة المنشأة بموجب المادة 14، وإنما فيما يتعلق أيضا باللجان والهيئات المنشأة بموجب المادة 6 من الدستور. ومرة أخرى، تعد حالة هذه الأجهزة متباينة ومتطورة بدرجة كبيرة، ولن يكون من السهل في الوقت الحاضر إعادة تعريف عدد كبير من القواعد والإجراءات لضمان أن تلبي الاحتياجات الفعلية "وتناسب جميع الحالات". ويمكن أن تتم هذه العملية في مرحلة لاحقة. وفي الوقت نفسه، ستنفذ المنظمة التدابير المتوخاة في هذا الاستعراض.

ثالثا- الإجراءات التي يُقترح على اللجنة اتخاذها

62- إن لجنة المالية مدعوة إلى دراسة هذه الوثيقة وإبداء رأيها بشأنها حسب مقتضى الحال. وقد ترغب لجنة المالية تحقيقاً لذلك في مراعاة وجهات نظر لجنة الشؤون الدستورية والقانونية التي سبق لها أن استعرضت هذه الوثيقة.

63- وإن لجنة المالية مدعوة بشكل خاص إلى ما يلي :

- (أ) أن تؤكد الطبيعة والاحتياجات الوظيفية المتباينة للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور (انظر ضمن جملة أمور الفقرة 8)؛
- (ب) أن تؤكد الحاجة إلى تأكيد من جانب الأجهزة التي تنطبق عليها توصيات هذا الاستعراض، مع وضع آراء الأعضاء في الاعتبار، لطبيعة الأنشطة التي تمارس، وآلية الرقابة القائمة لأي جهاز معين، والوضع العام للأجهزة المعنية، أو وضع معايير تحدد الأمانة على أساسها الأجهزة المؤهلة للحصول على التسهيلات المتوخاة في هذا الاستعراض (انظر الفقرة 16)؛
- (ج) أن تؤكد أن التوصيات المقدمة في هذا الاستعراض تدخل بشكل عام ضمن سلطة الإدارة (انظر إحالات الفقرة 19)؛
- (د) أن تحيط علماً بالترتيبات الخاصة المتعلقة بسفر أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، وتأكيد أنه يمكن الاستمرار في إتباعها حسب مقتضى الحال (انظر الفقرتين 22 و23)؛
- (هـ) أن تحيط علماً بأن الإجراءات الخاصة بعقد ترتيبات من جانب الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور كانت تعمل بطريقة مرضية للغاية في غضون السنوات القليلة الماضية، وأن تقدم ما تراه من توصيات في هذا الصدد حسب مقتضى الحال (انظر الفقرة 25)؛
- (و) أن تقدم المشورة بشأن قضايا الميزانية والمراجعة والقضايا المالية حسب مقتضى الحال (انظر الفقرات 26 إلى 32). ويمكن للإدارة معالجة المسألة التي أثيرت في هذا الصدد، باستثناء الحالة الخاصة بمعدلات تكاليف خدمة المشروعات ومبدأ المراجعة الواحدة؛
- (ز) أن تقدم المشورة بشأن قضايا الموارد البشرية المعروضة في الاستعراض، بما في ذلك تلك المتعلقة باختيار الموظفين من الفئة الفنية وما فوقها، وتقييم الأداء، وفئة الخدمات العامة، والترتيبات التعاقدية للموظفين والترتيبات التعاقدية الأخرى مثل خطابات الاتفاق (انظر الفقرات 33 إلى 43). وعموماً، فإن هذه الإجراءات تدخل ضمن سلطة الإدارة؛
- (ح) أن توافق على الاقتراح الخاص بإمكانية تطبيق معايير وقواعد خاصة تتعلق بقنوات الاتصال مع الحكومات والمراسلات الرسمية لأمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 (انظر الفقرة 46). ويمكن أن تتناول الإدارة هذه الإجراءات؛
- (ط) أن تقدم المشورة بشأن أية قضايا تتصل بالعلاقات مع الجهات المانحة (انظر الفقرات 47 إلى 49). وتدخّل هذه المسائل ضمن سلطة الإدارة؛
- (ي) أن تحيط علماً بأهمية القضايا المتعلقة بامتيازات وحصانات المنظمة، وتؤكد الممارسة الحالية بضرورة الإبقاء على "مذكرات المسؤوليات"، التي يتفاوض المدير العام بشأنها ويعقدها (انظر الفقرات 51 إلى 54)؛
- (ك) أن تقدم المشورة بشأن المسائل المتعلقة بخدمة الاجتماعات، بما في ذلك ترجمة الوثائق (انظر الفقرتين 55 و56)؛

- (ل) أن تحيط علماً بالاعتبارات المتعلقة بالمشاركة في اجتماعات ممثلي المنظمات غير الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، وأصحاب المصلحة الآخرين، وتقترح معالجة موضوع صياغة مجموعة شاملة من القواعد والإجراءات المتعلقة بمشاركتهم في الاجتماعات في مرحلة لاحقة (انظر الفقرتين 57 و58)؛
- (م) أن تحيط علماً بأن قضية علاقة رفع التقارير بين الأجهزة الدستورية والمنظمة ليست بحاجة إلى أن تعالج كمسألة ذات أولوية، على ضوء التطورات التي عُرضت في هذا الاستعراض (انظر الفقرتين 59 و60)؛
- (ن) أن تحيط علماً بأنه نظراً للتطور الجاري فيما يتعلق بوضع الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور وكذلك طبيعتها المتباينة، ينبغي إجراء التعديلات المقترحة للمبادئ لحين اكتساب مزيد من الخبرة بشأن هذه المسألة. وأن تنفيذ توصيات هذا الاستعراض ستنهي الحاجة إلى إجراء استعراض فوري للمبادئ (انظر الفقرة 61).