



لجنة الشؤون الدستورية والقانونية

الدورة الثالثة بعد المائة

روما، 24 - 26 أكتوبر/تشرين الأول 2016

الإجراءات الخاصة باتخاذ القرارات في الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من دستور منظمة الأغذية والزراعة

أولاً - معلومات أساسية

- 1- أحال المدير العام هذه الوثيقة إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية (اللجنة)، عملاً بالفقرتين 3 و4 من المادة 34 من اللائحة العامة للمنظمة. وتخص الوثيقة مجموعتين من إجراءات العمل كانت قد وضعتهما بعض الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور.
- 2- وتتعلق مجموعة الإجراءات الأولى بقيام بعض تلك الأجهزة بعقد اجتماعات مغلقة؛ علماً أن هذه الاجتماعات تكون عادة مفتوحة فقط لرؤساء الوفود. تتسم عملية صنع القرارات لدى بعض الأجهزة بالعدد المرتفع من الاجتماعات العادية المفتوحة للجلسات العامة (التي تعقد بناء على اللوائح المعتمدة لصنع القرارات) وبين الاجتماعات المغلقة، التي تعقد بالتناوب. أما المجموعة الثانية فتتعلق بانعقاد بعض من تلك الاجتماعات في غياب ممثلين عن المنظمة.
- 3- وتلتزم المنظمة بتوجيهات اللجنة بشأن النهج الواجب اتباعه في ما يتعلق بهذه المسائل.

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

ثانياً- الوضع العام للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من دستور المنظمة

4- كان وضع الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من دستور المنظمة (الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14) قيد استعراض بعض الأجهزة الرئاسية في الفاو. وقد أنشئت تلك الأجهزة من خلال معاهدات تم التفاوض بشأنها داخل المنظمة واعتمادها من قبل المؤتمر أو المجلس، بحسب ما إذا كان نطاقها عالمياً أو إقليمياً.

5- وفي الماضي، كان عدم وضوح العلاقة بين تلك الأجهزة وبين المنظمة موضع قلق. وبشكل خاص أعتبر نطاق مسؤوليات الفاو وأعضائها تجاه تلك الأجهزة أحياناً غير واضح. وليس من المرجح أن يكون هناك موقف حاسم بشأن هذه المسألة طالما أن كل معاهدة هي ثمرة عملية تفاوض، وقد تكون لها سمات محددة معينة. وبغية إرساء بعض المعايير القانونية والإدارية، قام مؤتمر الفاو في عام 1957 باعتماد "المبادئ والإجراءات التي ينبغي أن تحكم المعاهدات والاتفاقات المعقودة بمقتضى المادتين 14 و15 من الدستور، والهيئات واللجان المنشأة بمقتضى المادة 6 من الدستور." ("المبادئ"). وبشكل عام، ساد اعتراف بأنه ينبغي للأجهزة المنشأة بناء على معاهدة بموجب المادة 14 من الدستور، أن تتمتع بقدر من الاستقلالية الوظيفية والتشغيلية يسمح لها بتحقيق أهدافها النظامية.

6- ولكن، بغض النظر عن الخصائص الوظيفية للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14، تبقى تلك الأجهزة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالفاو من نواح كثيرة. فبصورة عامة، هي تعمل في إطار الفاو وتعهد إلى المنظمة بأنشطتها كافة. ويتجلى هذا الواقع بأشكال عدة، بحسب ما تصفه وثيقة أخرى رفعت إلى هذه الدورة للجنة:

(أ) بحسب ما أكد مجلس الفاو¹ لا تنيطها صكوكها التأسيسية أية شخصية قانونية، أي القدرة على أن تتمتع بحقوق وواجبات خاصة بها وبالتالي عليها أن تعمل من خلال المنظمة وبالاستناد إلى القدرة القانونية للمنظمة.

(ب) تخضع الاتفاقات المبرمة بموجب المادة 14 من الدستور إلى التفاوض والاتفاق داخل الفاو، بالتماشي مع إجراءات يحددها الدستور، ومع اللائحة العامة للمنظمة والمبادئ الآتية الذكر. وتكون العضوية مفتوحة فقط للأعضاء في المنظمة أو للأعضاء في منظومة الأمم المتحدة وفي أية من وكالاتها المتخصصة أو في الوكالة الدولية للطاقة الذرية، بحسب ما ينص عليه الدستور واللائحة العامة للمنظمة.

(ج) بوسع الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 أن تعتمد نظامها الداخلي ونظامها المالي الخاصين بها وتعديلهما، على أن يتماشيا مع الإطار المؤسسي العام للمنظمة. وبصورة عامة، تعمل تلك الأجهزة بموجب السياسات العامة للمنظمة وبالتماشي معها.

(د) تتم إدارة أية مساهمات أو تبرعات أو إعانات تتلقاها الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 بالتماشي مع النظام والإجراءات المالية للمنظمة، كما أن كافة المعاملات المالية والإدارية تتم من خلال حسابات المنظمة. وتعتبر الفاو مسؤولة تجاه المانحين عن إدارة أية مساهمات واردة وعن استخدام تلك المساهمات.

¹ الفقرة 90 من الوثيقة CL127.

- (هـ) يجب إبلاغ المجلس أو مؤتمر المنظمة بأي تعديلات على الاتفاقات التأسيسية، وتكون لهما صلاحية عدم السماح بتلك التعديلات إذا اعتبرا بأنها تتعارض مع أهداف المنظمة وغاياتها أو مع أحكام دستورها.
- (و) يكون موظفو تلك الأجهزة مسؤولين من الفاو يعينهم المدير العام، ويكونون خاضعين إلى اللائحة العامة والنظام الأساسي لشؤون الموظفين في المنظمة، فضلاً عن سلطة المدير العام، بغض النظر عن أية استقلالية قد تتمتع بها تلك الأجهزة في ما يخص المسائل الوظيفية والفنية. وبالمثل فإن الموظفين الآخرين العاملين في مثل تلك الأجهزة، توظيفهم المنظمة بالتماشي مع لوائحها وإجراءاتها.
- (ز) تحال أية شكاوى يرفعها الموظفون في ما يخص أحكام وشروط توظيفهم إلى لجنة التظلمات في المنظم وإلى المحكمة الإدارية التابعة لمنظمة العمل الدولية حيث تكون منظمة الأغذية والزراعة الطرف المستأنف عليه والمدير العام ممثلها القانوني.
- (ح) كذلك، تتحمل المنظمة، والمدير العام بصفته ممثلها القانوني، أية مسؤوليات مترتبة على أنشطة الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من دستور المنظمة، في ما يتعلق مثلاً بإجراءات التحكيم التي قد تخضع لها تلك الأجهزة. أما الامتيازات والحصانات التي تتمتع بها الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 وموظفوها، فهي نفسها امتيازات المنظمة وحصاناتها بحسب ما يلحظها دستور المنظمة، واتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها وأية اتفاقات إضافية قد تعقد (مثلاً، بشكل ثنائي من قبل الفاو مع أعضاء منفردين).

7- وبالتالي، في حين أن تلك الأجهزة قد تتمتع بدرجة متفاوتة من الاستقلالية الوظيفية لغاية تنفيذ برنامج العمل الذي وافقت عليه، فهي من الناحية الإدارية مندمجة بالكامل مع الفاو وضمنها. وبحسب ما تلحظه المعاهدات، فإن النظام الداخلي وإجراءات العمل ذات الصلة بتلك الأجهزة لا يجب أن تتعارض مع دستور الفاو والإجراءات التشغيلية للمنظمة.

ثالثاً- ممارسة عقد الاجتماعات المغلقة

ألف- موضوع النقاش

8- لدى عدد قليل من الأجهزة المنشأة بناء على معاهدة بموجب المادة 14 من الدستور، نشأت ممارسة تقضي بدراسة مواضيع محددة خلال الاجتماعات العادية للجهاز المعني، ولكن أيضاً ضمن اجتماعات مغلقة تقتصر على رؤساء الوفود. وهناك بالتالي إجراء تجري بموجبه عملية صنع القرار بشأن مسألة محددة في سياق مؤسسي يتسم بالاجتماعات العادية المفتوحة أو العامة للجهاز، وبالاجتماعات المغلقة والمحصورة لرؤساء اللجان. أما الاستعانة المتزايدة بهذه الآليات فتبهم إن لم نقل تقوّض الإجراءات الاعتيادية لصنع القرار لدى تلك الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14.

باء- اعتبارات ذات صلة

9- من حيث المبدأ، تكون اجتماعات الأجهزة الرئيسية في كافة المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة اجتماعات عامة بما أن تلك المنظمات متأصلة في مفهوم الدبلوماسية العامة الذي تعود بداياته إلى الجهود الأولى لإرساء المنظمات الحكومية الدولية وتطويرها. وبالتالي فإن بيان المبادئ الذي نُظّم العالم بناء عليه بعد الحرب العالمية الأولى، أو ما يعرف بالنقاط الأربع عشرة التي فصلها الرئيس الأمريكي Woodrow Wilson، قد نص على الدبلوماسية العامة باعتبارها المبدأ الأول². والموقف العام على امتداد منظومة الأمم المتحدة هو أن الاجتماعات العامة للأجهزة الرئيسية ينبغي أن تكون اجتماعات علنية³. ذلك هو الموقف السائد عبر النظام متعدد الأطراف في منظمات مثل منظومة الأمم المتحدة نفسها وكافة برامجها وصناديقها الرئيسية والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الطيران المدني الدولي ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ومنظمة الصحة العالمية واليونسكو والمنظمة العالمية للملكية الفكرية. وقد أثبتت ذلك بحوث أجرتها الفاو على مر عدد من السنوات في جملة من السياقات المتنوعة.

10- وقد أدخلت بعض المنظمات تعديلات على هذا النظام مراعاة للشواغل المتنامية في ما يخص الأمن. ولكن جرى التمييز بين الطبيعة العلنية والمفتوحة للاجتماعات من جهة وبين التدابير الأمنية وما يتصل بها من قيود، من جهة أخرى. وبصورة عامة، جرى التوضيح بأنه لا ينبغي لأي تعديلات من هذا النوع أن تمس مبدأ مواصلة عقد الاجتماعات بصورة علنية. وقد أعيد التأكيد على امتثال الفاو لهذا المبدأ الأساسي في عام 2005. ولدى النظر في المسألة، وافقت الأجهزة الرئاسية المعنية على أن حضور الجمهور للاجتماعات يمكن أن يخضع إلى بعض القيود، وعلى تنفيذ تدابير احترازية (مثل الإبلاغ المسبق بالحضور والمناطق الخاصة وما شابه) ولكنها شددت على استمرار سلامة مبدأ علنية الاجتماعات. ووافق مؤتمر الفاو على تعديلات اللائحة العامة للمنظمة، موضحاً أنه ينبغي للمدير العام، مع مراعاة كافة الشواغل الأمنية ذات الصلة، أن يتخذ تدابير لإتاحة حضور الجمهور للاجتماعات. والحقيقة أن قرار المؤتمر الذي اعتمد تلك التعديلات قد شدد على أن "المبدأ الشمولي سيظل هو عقد الجلسات العامة للمؤتمر والمجلس علنية وأن المقصد من التعديلات المقترحة هو أن توضح نطاق مسؤوليات المدير العام بشأن مسائل الأمن في ما يتصل بالأوضاع الاستثنائية التي قد تنشأ"⁴.

11- وكذلك بالتماشي مع سياسة عامة متبعة في منظومة الأمم المتحدة، هناك عدة أجهزة مكونة من عدد محدود من الأعضاء أو تؤدي وظائف محددة، مثل اللجان التنفيذية والمكاتب ولجان الصياغة، وهي ليست مفتوحة للمراقبين وتُعقد اجتماعات خاصة. وبصورة عامة، تلك الاجتماعات تكون مغلقة ولا يزال يرد ذلك في النصوص الأساسية

² دعا بيان المبادئ الأول إلى "معاهدات سلام علنية، يمكن الاطلاع عليها علناً، على ألا تعقبها أي تفاهات دولية سرية من أي نوع، بل أن تمارس الدبلوماسية دوماً بشكل صريح وتحت نظر الجمهور".

³ وهذا ينطبق حتى على مجلس الأمن للأمم المتحدة، الذي تنص المادة 48 من نظامه الداخلي المؤقت على أنه: "ما لم يقرر خلاف ذلك، ينبغي لمجلس الأمن أن يجتمع علنية".

⁴ انظر القرار رقم 2005/8 "تعديل الفقرة 3 من المادة 5 والفقرة 9(أ) من المادة 25 من اللائحة العامة للمنظمة" كانت المسألة موضع نقاش من منظور المبادئ الهامة للشفافية والانفتاح والسماح للجمهور بحضور اجتماعات الأجهزة الرئيسية في المنظمة. الفقرات 105 إلى 107 من الوثيقة C 2005/REP

للمنظمة⁵. والسبب عامة هو أن تلك الأجهزة لا تتمتع بسلطة صنع القرارات، وتعمل بموجب ولاية ينيطها بها جهاز عام تكون خاضعة له. ولكن حتى في تلك الحالات، حصل تطور على مر السنين إذ برز اتجاه واضح نحو جعل مجموعة من الاجتماعات التي كانت مغلقة في السابق، مفتوحة للجمهور من أجل ضمان شفافية الإجراءات.

12- وبالتالي، نص إصلاح الفاو على أنه ينبغي لعدد من اللجان التي كانت تعقد اجتماعات مغلقة وخاصة أن تسمح بحضور مراقبين صامتين.⁶ وقد ذكر هذا في اللائحة العامة للمنظمة التي أصبحت تلحظ الآن مشاركة مراقبين صامتين في تلك الاجتماعات .

13- وهناك حالات معينة - تعتبر حالياً قليلة - يمكن فيها للاجتماعات أن تعقد بطريقة مغلقة. على سبيل المثال، تتيح اللائحة العامة للمنظمة إلى مجلس الفاو أن يعقد اجتماعاً مغلقاً. ولكن من النادر جداً أن تعقد اجتماعات مغلقة للأجهزة العامة لدى الفاو. على سبيل المثال، آخر مرة عقد فيها مجلس الفاو اجتماعاً خاصاً للنظر في مسألة تتعلق بتعيين المراجع الخارجي للحسابات، كانت قبل أكثر من 20 عاماً. فعمل الأحكام المتعلقة بالاجتماعات المغلقة للأجهزة الرئيسية للمنظمة قد سقط مفعولها بمرور الزمن بكل بساطة.

14- وختاماً، من غير الأكيد أن يكون الاتكال الراهن لبعض الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 حالياً على الاجتماعات الخاصة والمغلقة، متسقاً مع المبادئ الأساسية لمنظمة الأمم المتحدة، ومع اللوائح والممارسات المعتمدة في المنظمة. لا سيما وأن عدداً كبيراً من تلك الاجتماعات ينعقد بموازاة الاجتماعات العادية المفتوحة للأجهزة المعنية.

رابعاً- عقد اجتماعات في غياب ممثل عن المنظمة

15- بموجب الفقرة 5 من المادة 7 لدستور الفاو: "يشترك المدير العام، أو الممثل المعين من قبله، في جميع جلسات المؤتمر والمجلس بدون أن يكون له حق التصويت، وله أن يقترح على المؤتمر والمجلس الإجراءات الملائمة المتعلقة بالمسائل المطروحة أمامهما للنظر فيها".

16- ومع أن أحكام الفقرة 5 من المادة 7 للدستور تشير إلى المؤتمر والمجلس، يعتبر تطبيق تلك الأحكام عاماً إذ تنطبق على كافة اجتماعات الأجهزة الرئاسية والدستورية للمنظمة، بما في ذلك اجتماعات الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14. وأعيد التأكيد على هذا المبدأ لعدد من المرات في اجتماعات المنظمة. وهو أيضاً مبدأ ينطبق بشكل عام على امتداد منظومة الأمم المتحدة، والحقيقة أن الفقرة 5 من المادة 7 للدستور تعكس مضمون المادة 98 من ميثاق الأمم المتحدة. وجوهرياً، هذا المبدأ موجود كذلك في الصكوك التأسيسية لمنظمات أخرى تابعة لمنظمة الأمم المتحدة. والحقيقة أن قابلية تطبيقه مشكوك فيها، في غياب أحكام صريحة في هذا الصدد، ويجب التذكير بأن هذا المبدأ - الذي أعلن منذ 1918 - يشكل حجر زاوية النظام متعدد الأطراف الذي تطور على مر السنين.

⁵ انظر الجزء الأول من النصوص الأساسية، الفقرة 4 من المرفق - بيان المبادئ الخاصة بمنح صفة المراقب للدول.

⁶ انظر الوثيقة رقم C2008/REP وخطة العمل الفورية لتحديد منظمة الأغذية والزراعة.

17- وناقشت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية هذه المسألة في عام 2004 ضمن سياق مختلف قليلاً ومن منظور مختلف. ففي ذلك الحين، كان رئيس هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي قد طلب إعداد وتوزيع وثائق لديها تداعيات هامة على المنظمة وعلى عضويتها، من دون أن تقوم المنظمة باستعراض تلك الوثائق⁷. وتمت مناقشة هذه المسألة من جانب اللجنة والمجلس اللذين أكدوا بأن أية وثيقة أو قرارات لها تداعيات على مستوى السياسات أو البرنامج أو الشؤون المالية للفاو، يجب أن تُبلَّغ إلى المنظمة، مع منح المنظمة فرصة كافية للتعبير عن آرائها. ولاحظ المجلس أن هذا الشرط لا يضر بالاستقلال الوظيفي للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور⁸. والحقيقة أن المنظمة، لدواعٍ عملية، لا تقوم بمراجعة منتظمة لكافة الوثائق المعدة لاجتماعات الأجهزة الدستورية، وإنما تستعرض فقط تلك التي لها تداعيات على المنظمة ككل.

18- وبالمثل، يُعتبر من الضروري أن يحضر ممثل عن المدير العام في كافة اجتماعات المنظمة، بما في ذلك اجتماعات أجهزتها الدستورية، وأن يكون قادراً على الإعراب عن آراء المدير العام في ما يخص أية مسألة قيد المناقشة. وهذا مبدأ أساسي عبر منظومة الأمم المتحدة كلها⁹. وطبعاً، هذا المبدأ لا يضر بالقرار الذي قد يرغب الأعضاء الحاضرين في الاجتماع المعني، في اتخاذه.

19- وختاماً، إن اللجنة مدعوة إلى التذكير بمبدأ وجوب حضور ممثل عن المدير العام في كافة اجتماعات المنظمة، بما في ذلك اجتماعات الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 وغيرها من الأجهزة الدستورية، وأن يكون قادراً على الإعراب عن آراء المدير العام بشأن أية مسائل قيد المناقشة. واللجنة مدعوة أيضاً إلى تقديم مشورتها في ما إذا كان ينبغي لهذا المبدأ أن يرد بالشكل مناسب في النظام الداخلي للأجهزة الدستورية.

خامساً - الإجراءات المقترحة اتخاذها من قبل اللجنة

20- إن لجنة الشؤون الدستورية والقانونية مدعوة إلى استعراض هذه الوثيقة وإبداء الملاحظات التي تراها مناسبة بشأنها.

⁷ وفي حالة موضوع النقاش، تعلقت إحدى الوثائق بجهاز لا تعترف به الأمم المتحدة. ولم تكن الوثيقة تخص الفاو وحدها وإنما منظومة الأمم المتحدة ككل فأطلقت العنان لسلسلة من النقاشات والمناظرات لفترة طالت سنتين.

⁸ الصفحة 35 من الوثيقة CL 127

⁹ بالتالي، مثلاً، وبالتماشي مع المادة 98 من ميثاق الأمم المتحدة، تنص المادة 45 من اللائحة الداخلية للجمعية العامة للأمم المتحدة على أن "الأمين العام يعمل بهذه الصفة في كافة اجتماعات الجمعية العامة ولجانها وفرعها. ويجوز له تعيين عضو من الأمانة لكي ينوب عنه في تلك الاجتماعات."

21- وإن اللجنة مدعوة بشكل خاص إلى:

- (أ) إعادة التذكير بموقف المنظمة، في ضوء الممارسة المعتمدة عبر منظومة الأمم المتحدة بأكملها، في ما يخص الاجتماعات المغلقة، والتشديد على الطابع الاستثنائي لتلك الاجتماعات؛
- (ب) والتذكير، أيضاً في ضوء الممارسة المعتمدة عبر منظومة الأمم المتحدة، بمبدأ وجوب حضور ممثل عن المدير العام في كافة اجتماعات الأجهزة الدستورية وأن يكون قادراً على الإعراب عن آراء المنظمة والمدير العام بشأن أية مسائل قيد النقاش.
- (ج) وتقديم المشورة بشأن وجوب تعديل النظام الداخلي للأجهزة الدستورية للمنظمة بما يعكس المبدأ الوارد في الفقرة (ب) أعلاه.