



منظمة الأغذية
والزراعة
للامم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

لجنة الشؤون الدستورية والقانونية

الدورة الثامنة والثمانون

روما، 23 - 25 سبتمبر/أيلول 2009

الاستعراض الأولي للأجهزة الدستورية بهدف تمكينها من ممارسة
قدر أكبر من السلطات المالية والإدارية مع البقاء داخل إطار المنظمة

مقدمة

1 - تتضمن خطة العمل الفورية لتجديد المنظمة (2009-2011)، التي وافق عليها المؤتمر في دورته (الخاصة) الخامسة والثلاثين البيان التالي في القسم المعنون "الأجهزة الدستورية والاتفاقيات، وغيرها":

"28- سيتم تعزيز الأجهزة الدستورية والاتفاقيات بحيث تتمتع بقدر أكبر من السلطات المالية والإدارية داخل إطار المنظمة وبحيث تعتمد على نفسها بقدر أكبر في التمويل الذاتي من الأعضاء فيها. وستتاح لها فرص للاتصال المباشر باللجان الفنية المعنية في المنظمة. وستكون مسؤولة أمام مجلس المنظمة ومؤتمرها عن استخدام نصيبها من التمويل المتاح لها من الاشتراكات المقررة في المنظمة".

2 - ويرد في مصفوفة الإجراءات ذات الصلة ما يلي:

"يجوز لمؤتمرات الأطراف في المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات مثل الدستور الغذائي والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات (المسجلة بموجب النظام الأساسي للمنظمة) أن تطرح على المجلس والمؤتمر قضايا معينة للبحث عبر اللجنة الفنية المعنية (إجراء تغيير في النصوص الأساسية) (الإجراء 2-68 من خطة العمل الفورية).

القيام باستعراض لإجراء ما يلزم من تغييرات بما يُمكن 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.. (الإجراء 2-69 من خطة العمل الفورية)".

3 - وتنفيذ هذه الإجراءات يرتبط بإجراء آخر، هو الإجراء 3-17 من خطة العمل الفورية الذي ينص على ما يلي:

”استعراض المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات وغيرها من الأجهزة المشابهة والصكوك التي أنشئت بموجب المواد 6 و14 و15 من دستور المنظمة وذلك لزيادة درجة التمويل الذاتي من أعضائها (انظر أيضاً الإجراء 2-69). وتقديم تقرير إلى المجلس وتقارير إلى الأطراف في الاتفاقيات“.

4 - وبالتوازي مع الأنشطة التي تستدعيها خطة العمل الفورية، فإن تقييماً مستقلاً لعمل المنظمة بشأن الصكوك الدولية قد أُجري مؤخراً¹. وبدون تحديد طابع المبادرات التي يجب أن تنفذها المنظمة، أوصى التقييم بأن تبذل المنظمة، فيما يتعلق بالاتفاقيات المقبلة التي سيجري التفاوض عليها، جهوداً لتوضيح مدى وطابع العلاقات بين المنظمة والصك الذي يكون قيد التفاوض أو الجهاز الذي يكون جارياً إنشاؤه. وفيما يتعلق بالاتفاقيات القائمة والسارية فعلاً، أوصى التقييم بأن تتخذ المنظمة مبادرات إيجابية ملائمة لتسوية ”قضايا الاستقلال الذاتي“²، ولكنه لم يقدم توجيهها بشأن مضمون المبادرات التي يجب تنفيذها.

5 - ومما يُذكر أن لجنة البرنامج، أثناء مداولاتها في دورتها الحادية بعد المائة في مايو/أيار 2009، أكدت أهمية الاستعراض الذي يجري على النحو المتوخى في خطة العمل الفورية (الإجراء 2-69) والذي يهدف إلى معالجة القضايا المتعلقة باستقلالية الأجهزة الدستورية، ولا سيما الأجهزة التي تغطيها المادة 14، الموضوعة ضمن إطار المنظمة وعلاقتها بالمنظمة. ولاحظت اللجنة أنه سيتم تقديم ورقة بشأن هذا الموضوع في وقت لاحق من عام 2009“.

الملاحظات الأولية بشأن نطاق الاستعراض

6 - من الضروري تناول قضايا ذات طابع أولي ومنهجي لتوضيح نطاق هذا الاستعراض.

ألف - الأجهزة الدستورية المشمولة بهذا الاستعراض

7 - تشير خطة العمل الفورية إشارة عامة إلى الأجهزة الدستورية وتخص بالذكر ”الأجهزة الدستورية والاتفاقات والمعاهدات والدستور الغذائي وغيرها...“ وإضافة إلى ذلك، تشير الإجراءات الواردة في خطة العمل الفورية إلى الأجهزة المنشأة بموجب المواد 6 و14 و15 من الدستور. ولذا سيكون من المفيد التماس توضيح لنطاق هذا الاستعراض على ضوء هذه الإشارات.

8 - ولسنوات كثيرة كان يشار في ممارسات المنظمة إلى مفهوم فضفاض ومحدد تحديداً عاماً نوعاً ما لـ ”الأجهزة الدستورية“. ومفهوم الأجهزة الدستورية هذا كان عادة مفهوماً شاملاً إلى حد كبير، بحيث يضم جميع ”أجهزة“

¹ تقييم عمل المنظمة بشأن الصكوك الدولية، PC 101/5(a).

² التوصية 4-2 من الوثيقة PC 101/5a. قبلت الإدارة هذه التوصية بقدر ما تتعلق التوصية بالإدارة ذاتها وأبدت الملاحظات التالية. أولاً، ”فيما يتعلق بضرورة التحديد الدقيق لصلة الصك بالمنظمة، فإن هذا أمر هام ومستصوب. لكن طبيعة هذه الصلة ترتبط، إلى حد كبير، بعملية التفاوض التي قد لا تسير على نمط موحد مقرر سلفاً“. أما التوصية الثانية، المتعلقة بالاتفاقيات القائمة، ”توافق الإدارة على ضرورة حل ”قضايا الاستقلال الذاتي“ بوصفها ”عملية توكيدية“ ومستمرة، وهي ملتزمة بحل هذه القضايا بقدر ما يتسنى ذلك ضمن إطار المنظمة. وقد طُلب استعراض هذه المسألة في إطار خطة العمل الفورية. وتأسف الإدارة لأن التقييم لم يوفر مزيداً من التوجيه بشأن هذه المسألة الهامة والمعقدة“ (الوثيقة PC 101/5(a) Sup. 1، تقييم عمل المنظمة بشأن الصكوك الدولية - رد الإدارة، الصفحة 11).

المنظمة. وكانت الأجهزة الرئاسية، التي سيُدرج تعريف لها في النصوص الأساسية³، تعتبر عادة مجموعة فرعية من "الأجهزة الدستورية".

9 - وما زال التعبير العام "الأجهزة الدستورية" يُستخدم ويشمل عدداً كبيراً من اللجان والهيئات المنشأة بموجب المادة 6 أو المادة 14 من الدستور، اللتين تتناولان بصفة رئيسية المسائل التقنية والعلمية. ومن الممكن في المستقبل اعتبار أن الأجهزة الدستورية هي جميع أجهزة المنظمة التي ليست أجهزة رئاسية. وكقاعدة عامة، تشكل الأجهزة المنشأة بموجب المادة 6 جزءاً من المنظمة. فهي ليست "قائمة بذاتها". ومع الاستثناء الملحوظ لهيئة الدستور الغذائي المشتركة بين المنظمة ومنظمة الصحة العالمية، التي تمثل عادة فئة قائمة بذاتها والتي سترد بعض الإشارات إليها في هذا الاستعراض، ستظل الأجهزة المنشأة بموجب المادة 6 خارج نطاق هذا الاستعراض. وهذه الأجهزة ليست قائمة بذاتها بل هي، من الناحيتين القانونية والمؤسسية، مدمجة تماماً داخل المنظمة (يحتوي المرفق بهذه الوثيقة على جدول يُبرز التمييز بين الأجهزة المنشأة بموجب المادة 6 والمادة 14).

10 - ولذا فإن هذا الاستعراض الأولي يتعلق في المقام الأول بالأجهزة المنشأة بموجب اتفاق أو اتفاقية في إطار المادة 14⁴. ومع ذلك من الممكن إبداء بعض الملاحظات ذات الصلة نوعاً ما بالأجهزة المنشأة بموجب المادة 6، لا سيما هيئة الدستور الغذائي، مع أن هذا الاستعراض لا يركز على هذه الأجهزة.

³ . التعريف المقترح الذي ينبغي إقراره في دورة المؤتمر المقبلة هو كما يلي: "الأجهزة الرئاسية للمنظمة هي الأجهزة التي تساهم مباشرة، أو بصورة غير مباشرة من خلال أجهزتها الأصلية، في نطاق اختصاصات كل منها، في (أ) تعريف السياسات والأطر التنظيمية الشاملة للمنظمة؛ (ب) وضع الإطار الاستراتيجي والخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية؛ (ج) ممارسة أو الإسهام في ممارسة الرقابة على الإدارة والإشراف في المنظمة. وتشمل الأجهزة الرئاسية المؤتمر والمجلس ولجنة البرنامج ولجنة المالية ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية واللجان الفنية (أي لجنة مشكلات السلع ولجنة مصائد الأسماك ولجنة الغابات ولجنة الزراعة ولجنة الأمن الغذائي العالمي) والمؤتمرات الإقليمية (أي لأفريقيا وآسيا والمحيط الهادي، وأوروبا، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، والشرق الأدنى)".

⁴ تنص المادة 14 من دستور منظمة الأغذية والزراعة على الآتي:

1- للمؤتمر، بأغلبية ثلثي الأصوات المعطاة، وطبقاً للقواعد التي يضعها، أن يوافق على المعاهدات المتعلقة بالمسائل المتصلة بالأغذية والزراعة، ويقدمها للدول الأعضاء.

2- للمجلس بأغلبية ثلثي أعضائه على الأقل، وطبقاً للقواعد التي يقرها المؤتمر، أن يقر ويقدم للدول الأعضاء:

(أ) الاتفاقيات المتعلقة بالمسائل المتصلة بالأغذية والزراعة، التي تتسم بأهمية خاصة لدول أعضاء من مناطق جغرافية محددة في تلك الاتفاقيات، ويكون تطبيقها مقصوراً على تلك المناطق فقط؛

(ب) المعاهدات أو الاتفاقيات التكميلية، التي يُقصد بها تنفيذ أي معاهدة أو اتفاقية تكون قد أصبحت سارية طبقاً للفقرتين 1 و 2 (أ).

3 - يُراعى في المعاهدات والاتفاقيات أو المعاهدات والاتفاقيات التكميلية:

(أ) أن تُقدم للمؤتمر أو المجلس عن طريق المدير العام نياية عن اجتماع أو مؤتمر حتى يضم دولاً أعضاء، ويكون قد عاون في صياغة مشروع المعاهدة أو الاتفاقية، واقترح تقديمها للدول الأعضاء المعنية لإقرارها.

(ب) أن تتضمن أحكاماً بشأن الدول التي يجوز أن تُصبح طرفاً فيها من الدول الأعضاء في المنظمة والدول غير الأعضاء، ممن تكون أعضاء في الأمم المتحدة أو في أي وكالة من وكالاتها المتخصصة أو في الوكالة الدولية للطاقة الذرية أو في منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، بما فيها المنظمات الأعضاء، التي نقلت إليها دولها الأعضاء كامل اختصاصاتها فيما يتعلق بالمسائل التي تقع ضمن نطاق المعاهدات والاتفاقيات والمعاهدات والاتفاقيات التكميلية، بما في ذلك سلطة إبرام المعاهدات فيما يتعلق بهذه المسائل، وبشأن العدد اللازم من موافقات الدول الأعضاء لكي يبدأ نفاذ هذه المعاهدة أو الاتفاقية أو المعاهدة أو الاتفاقية التكميلية، ومن ثم ضمان مساهمتها مساهمة حقيقية في تحقيق أهدافها المنشودة. وفي حالة المعاهدات والاتفاقيات أو المعاهدات والاتفاقيات التكميلية المنشئة للهيئات أو اللجان، يكون اشتراك الدول غير الأعضاء في المنظمة، ممن تكون أعضاء في الأمم المتحدة أو في أي من وكالاتها المتخصصة أو في الوكالة الدولية للطاقة الذرية، أو في أي منظمة من منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية بخلاف المنظمات الأعضاء، مشروطاً، فضلاً عن ذلك، بالموافقة المسبقة لثلثي أعضاء هذه الهيئات أو اللجان على الأقل. وعندما تنص أي معاهدة أو اتفاقية، أو معاهدة أو اتفاقية تكميلية، على جواز أن تُصبح أي منظمة عضو، أو منظمة تكامل اقتصادي غير عضو، طرفاً فيها، يتعين

باء - الخصائص العامة للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور

11 - تنص المادة 14 على التفاوض داخل الاجتماعات التي يعقدها المدير العام، أو التي تُعقد باسمه، وعلى الإقرار اللاحق من المؤتمر أو المجلس للاتفاقات والاتفاقيات. ويُقال إن هذه الصكوك، "قائمة بذاتها" وتنص عادة على التزامات تتجاوز نطاق الالتزامات المبينة في الدستور وفي النصوص الأساسية الأخرى للمنظمة. فعلى سبيل المثال، يجوز لهذه الأجهزة أن توافق على تدابير تنظيمية مُلزِمة للأعضاء مباشرة، ويجوز أن تكون لها ميزانيات مستقلة. فثمة جهاز مُنشأ بموجب المادة 14 يُموّل بالكامل من اشتراكات الأعضاء، بينما تتسم المساهمة المالية من المنظمة بطابع تكميلي في حالة جهاز آخر. ويعين المدير العام بعض هذه الأجهزة بالتشاور مع الأعضاء أو بموافقتهم، وفي بضع حالات ينتخب الأعضاء أمناء الأجهزة، وإن كان المدير العام هو الذي يعينهم في نهاية الأمر. وفي بعض الحالات، تعتمد الأجهزة المالية ميزانياتها وبرنامج عملها ويكون أمنائها مسؤولين مباشرة أمام الأعضاء عن تنفيذ برنامج العمل والميزانية. وهذه الأجهزة كان يُعتبر عموماً أنها تتمتع بالاستقلال الوظيفي.

12 - وتتوقف درجة الاستقلال الذاتي التي تتمتع بها تلك الأجهزة على العوامل المذكورة آنفاً وبصفة خاصة فيما يتعلق بطرق التمويل. فمع أن الاتفاقات والاتفاقيات يجري التفاوض عليها "داخل" المنظمة ويُقرها المؤتمر في نهاية الأمر في حالة الاتفاقات العالمية، أو يُقرها المجلس في حالة الاتفاقيات الإقليمية، فإنها تدخل بوجه عام حيز التنفيذ من خلال إجراءات القبول أو التصديق من جانب الدول الأعضاء أو منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية التي يحق لها أن تُصبح أطرافاً فيها.

13 - ومن الناحية الأخرى، فإن الاتفاقات والاتفاقيات موضوعة داخل إطار المنظمة وتحتفظ بروابط وثيقة جداً مع المنظمة، حتى في الحالات التي تتمتع فيها الأجهزة التي تُنشؤها بقدر كبير من الاستقلال الذاتي. وثمة مظاهر عديدة لهذا الوضع. فباب العضوية ليس مفتوحاً إلا أمام الدول الأعضاء في المنظمة أو الأعضاء في الأمم المتحدة أو وكالاتها المتخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية. ويجوز للأجهزة أن تعتمد وتُعدّل لوائحها المالية بشرط ألا

أن تُحدد فيها حقوق التصويت التي تمارسها المنظمة العضو وغير ذلك من شروط الاشتراك. وينبغي أن تنص أي معاهدة أو اتفاقية، أو معاهدة أو اتفاقية تكميلية، ألا تشترك الدول الأعضاء في المنظمة فيها وتمارس الأطراف الأخرى فيها صوتاً واحداً فقط، على أن يصبح للمنظمة العضو صوت واحد فقط في أي جهاز تُنشئه هذه المعاهدة أو الاتفاقية، أو المعاهدة أو الاتفاقية التكميلية، وإن كانت تتمتع بحقوق المشاركة المتساوية مع الأطراف الأخرى من الدول الأعضاء في هذه المعاهدة أو الاتفاقية أو المعاهدة أو الاتفاقية التكميلية؛
(ج) ألا يترتب عليها أي التزامات مالية بالنسبة للدول الأعضاء التي ليست طرفاً فيها، عدا اشتراكاتها في المنظمة المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة 18 من هذا الدستور.

4 - أي معاهدة واتفاقية أو معاهدة واتفاقية تكميلية، يوافق المؤتمر أو المجلس على تقديمها للدول الأعضاء، تصبح سارية بالنسبة لكل طرف متعاقد طبقاً لما تحدده المعاهدة أو الاتفاقية أو المعاهدة أو الاتفاقية التكميلية.

5- فيما يتعلق بالعضو المنتسب، تقدم المعاهدات والاتفاقيات أو المعاهدات والاتفاقيات التكميلية إلى السلطة المسؤولة عن العلاقات الدولية للعضو المنتسب.

6- يضع المؤتمر القواعد التي تحدد الإجراء الذي يُتبع في إجراء المشاورات المناسبة مع الحكومات، وتهيئة الترتيبات الفنية الكافية قبل أن ينظر المؤتمر أو المجلس فيما هو مقترح من معاهدات واتفاقيات أو معاهدات واتفاقيات تكميلية."

تتعارض مع المبادئ الواردة في اللائحة المالية للمنظمة. ويجب إبلاغ هذه اللوائح إلى لجنة المالية، التي قد لا تُجيزها هي أو تعديلات لها إذا كانت تتعارض مع مبادئ اللائحة المالية للمنظمة. ويجب إيداع الاشتراكات، سواء كانت خاصة بالميزانية أو من أجل أي أنشطة أخرى، في حساب أمانة تديره المنظمة وفقاً للإجراءات المالية المتبعة في المنظمة. والصكوك التأسيسية للأجهزة لا تُكسب هذه الأجهزة شخصية قانونية، أي القدرة على أن تكون لها حقوق والتزامات بحد ذاتها، ولذا فإن عليها أن تعمل من خلال المنظمة أو أن تستند إلى صفتها القانونية كما يؤكد استعراض للمسألة من جانب المجلس⁵. وأثناء هذه الأجهزة وموظفوها هم موظفون تابعون للمنظمة يعينهم المدير العام ويخضعون للنظام الأساسي واللائحة التنفيذية لشؤون الموظفين. وعلاقة العمل الخاصة بهم هي بينهم وبين المنظمة، التي تقوم بالرد إذا قرر موظف تقديم شكوى ناشئة عن علاقة العمل مع المنظمة. ويجوز للمدير العام، بصفته الممثل القانوني للمنظمة، أن يستجيب لأي التزامات مالية تنشأ عن عمل الأجهزة، بدون الإخلال بوجوب تحميل أي التزامات مالية على ميزانية الجهاز. وتستفيد الأجهزة من وجود مجموعة شاملة من التسهيلات والامتيازات والحصانات، وهي مقيدة بالالتزامات المتأصلة المرتبطة بوضعية المنظمة، المنصوص 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 الاتفاقيات الثنائية بين المنظمة والبلدان أضافت للحقوق والالتزامات المقررة في تلك الاتفاقية في البلدان المعنية.

14 - والاتفاقيات والاتفاقيات المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور تتسم بطابع يمثل خليطاً. فمن الواضح أنها معاهدات في إطار القانون الدولي الذي تلعب فيه الأطراف دوراً رئيسياً؛ وهي من الناحية الأخرى موضوعة في إطار المنظمة وتعمل من خلال المنظمة⁶. وهذا الوضع الذي أدى أحياناً إلى بعض النقاش تؤكد الممارسة التي درجت عليها المنظمة سابقاً⁷. ومؤخراً أُعيد ذكر هذا الوضع بوجه خاص في سياق التقارير التي قُدمت إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية والمجلس فيما يتعلق بهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي وتتبعه الأطراف في الاتفاقية المنشئة للهيئة. ولا يتمثل الغرض من هذا الاستعراض في دراسة طابع الاتفاقيات والاتفاقيات الموضوعة داخل إطار المنظمة بل يتمثل بالأحرى في تحديد الكيفية التي يمكن بها منح بعض الأجهزة التي تعمل حالياً في هذا الإطار أو التي يمكن

⁵ الفقرة 90 من الوثيقة CL 127/REP.

⁶ المادة 5 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عنوانها "المعاهدات المنشئة لمنظمات دولية والمعاهدات المعتمدة داخل منظمة دولية" ونصها كما يلي: "تطبق هذه الاتفاقية على أي معاهدة تكون هي الوثيقة المنشئة لمنظمة دولية وعلى أي معاهدة تُعتمد داخل منظمة دولية، دون الإخلال بأي قاعدة من قواعد المنظمة متصلة بالموضوع". وكما يبدو من العمل التحضيري للجنة القانون الدولي، فإن المعاهدات المبرمة داخل المنظمات الدولية يجب أن يُعتبر إلى حد كبير أنها تمثل فئة قائمة بذاتها، وبينما ينبغي الحفاظ على حرية الدول المتفاوضة، فإن المراحل الرئيسية لعمر هذه المعاهدات تُعتبر مسائل ترجع إلى المنظمات نفسها، وذلك لأن هذه المعاهدات هي عادة من وضع المنظمات.

⁷ أعدت الأمانة قبل عامين وثيقتين طويلتين استقصتا هذه المسألة المعقدة بما في ذلك من زاوية منشأ الاتفاقيات والاتفاقيات المبرمة بموجب المادة 14 من الدستور. وهذه الوثائق كانت تمثل "عملية تغيير طابع الأجهزة الدستورية لمنظمة الأغذية والزراعة المنشأ بموجب المادة 14 من الدستور ليصبح جهازاً خارج إطار عمل المنظمة (تغيير الوضع القانوني لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي)،" الوثيقة IOTC/REV.1 لجماعة الخبراء القانونيين على المقترحات المتعلقة بتغيير الوضع القانوني لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي"، الوثيقة IOTC/REV.1 لجماعة الخبراء القانونيين غير الرسمية المعنية بعملية تغيير طابع جهاز من الأجهزة الدستورية منشأ بموجب المادة 14 من الدستور ليصبح جهازاً خارج إطار عمل المنظمة (التغيير الممكن في الوضع القانوني لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي)".

أن تُنشأ في هذا الإطار قدراً إضافياً من الاستقلال الذاتي الإداري والمالي. ولكن هذه التطورات أساسية من أجل فهم وضعية الأجهزة والسياق القانوني الذي تعمل فيه.

15 - وسيركز هذا الاستعراض على الاتفاقات والاتفاقيات المبرمة بموجب المادة 14 والتي تحظى، بفضل هذه الأحكام، بقدر كبير من الاستقلال الذاتي. وسيتناول الاستعراض الاتفاقات أو الاتفاقيات القائمة وكذلك الاتفاقات والاتفاقيات المقبلة المحتملة التي قد تُنشأ داخل إطار المنظمة. وكما هو مبين أعلاه، فإن الهيئات واللجان المنشأة بموجب المادة 6 هي، كمسألة مبدأ، خارج نطاق هذا الاستعراض إلا في حالة هيئة الدستور الغذائي بوجه خاص.

16 - وأخيراً، تنص الفقرة 1 من المادة 15 من دستور المنظمة على أنه يجوز "للمؤتمر أن يمنح المدير العام سلطة الدخول في اتفاقيات مع الدول الأعضاء من أجل إنشاء مؤسسات دولية تتناول المسائل المتعلقة بالأغذية والزراعة". وهذا الحكم لم يُنفذ طيلة السنوات الخمسين الماضية ولا توجد حالياً مؤسسة دولية مُنشأة بموجبه. وعلاوة على ذلك، لا يبدو وجود فكرة واضحة بشأن كيفية تطبيق هذا الحكم في المستقبل. ولذا، فإن ماهية الأجهزة التي يمكن أن تُنشأ بموجب المادة 15 هي أيضاً مسألة خارجة عن نطاق هذا الاستعراض.

جيم - الحاجة إلى تحديد إداري للأجهزة الدستورية التي ستكون مؤهلة للتمتع بالتسهيلات المتصورة في هذا الاستعراض

17 - عند تحديد نطاق هذا الاستعراض من المهم أيضاً أن يؤخذ في الاعتبار أنه ستكون هناك حاجة إلى القيام، على أساس أحكام الصكوك التأسيسية لكل جهاز، وسماته التشغيلية، وآراء الأعضاء، بتحديد ما إذا كان الجهاز ذو الصلة ينبغي أن يكون قادراً على ممارسة قدر أكبر من السلطات المالية والإدارية. وسيبدو أن ثمة حاجة إلى القيام، على أساس كل حالة على حدة، بتحديد ما إذا كانت مطالبات معينة بزيادة الاستقلال الذاتي هي مطالبات مشروعة، ونتيجة لآراء واحتياجات الأعضاء، وأنها بوجه عام لها ما يبررها على ضوء المتطلبات الوظيفية للأجهزة المعنية وليست، مثلاً، طلباً نابعاً من داخل الأمانة.

18 - ويبدو أن هذا يؤكد نص الإجراء 2-69 من خطة العمل الفورية الذي لا يشير إلى جميع الأجهزة الدستورية، بل يشير إشارة محددة إلى الأجهزة الدستورية "التي ترغب في ممارسة قدر أكبر من السلطات الإدارية والمالية".

19 - وتحديد الأجهزة التي يمكن منحها قدراً أكبر من السلطات الإدارية والمالية سيكون مسألة متروكة لتقدير الإدارة، أخذاً في الاعتبار بالدرجة الأولى آراء الأعضاء، وطابع الأنشطة المضطلع بها، والوضع القانوني

للأجهزة المعنية لا سيما فيما يتعلق بمسألة ما إذا كان الجهاز ممول بالكامل من ميزانيات مستقلة. وستكون ثمة حاجة إلى تحديد الأجهزة التي ستكون مؤهلة للتمتع بالتسهيلات المقترحة في هذه الوثيقة⁸.

دال - المبادئ والإجراءات التي ينبغي أن تحكم الاتفاقات والاتفاقيات المعقودة بمقتضى المادتين 14 و15 من الدستور والهيئات واللجان المنشأة بمقتضى المادة 6 من الدستور - الجزء صاد من النصوص الأساسية

20 - إن القضايا المتصلة بالعلاقة بين الأجهزة الدستورية، لا سيما الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14، والمنظمة، والحاجة إلى التوفيق بين الاستقلال الذاتي الوظيفي لتلك الأجهزة وبين كونها موضوعة في إطار المنظمة ليست قضايا جديدة وترجع إلى أوائل الخمسينيات عندما أعربت الأجهزة الرئاسية عن قلقها بشأن هذه المسألة. وقد أسفر ذلك عن اعتماد المؤتمر في عام 1957 (المبادئ والإجراءات التي ينبغي أن تحكم الاتفاقات والاتفاقيات المعقودة بمقتضى المادتين 14 و15 من الدستور والهيئات واللجان المنشأة بمقتضى المادة 6 من الدستور). وقد عدلت المبادئ في بضع مناسبات محدودة، وبخاصة في عام 1991 بهدف منح بعض الأجهزة، لا سيما الأجهزة ذات الميزانيات المستقلة، قدراً أكبر من الاستقلال الذاتي الإداري⁹.

21 - ونتيجة للاستعراض الحالي قد تكون ثمة حاجة إلى تعديل بعض هذه المبادئ. وبعض التعديلات المذكورة في هذه الوثيقة، بينما قد تكون تعديلات أخرى نتيجة لعملية استعراض هذه الوثيقة. ومن المقترح عدم إجراء هذه التعديلات إلا عندما تكون عملية استعراض هذه الوثيقة قد تمت وتكون جميع الإجراءات الواجب تنفيذها في ذلك الصدد قد حُددت.

هاء - الطابع الأولي لهذا الاستعراض

22 - ومن المهم التأكيد على أن هذه الوثيقة ذات طابع أولي. فقد أعدت كوثيقة تُعرض على لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، لأنه عند استعراض القضايا التي تتسم بهذا الطابع في الماضي، كان هناك دائماً بُعد قانوني ودستوري قوي وكانت المسألة تُعتبر عنصراً من عناصر "إصلاح الحوكمة" وانطوت على عدد كبير من التعديلات للنصوص الأساسية.

⁸ توجد مخاطرة واضحة تتمثل في أن الأجهزة الدستورية وأمناء هذه الأجهزة قد يرغبون في الاستفادة من وجود نظام أكثر موثوقاً لهم بدون مبرر.
⁹ في ذلك الحين لاحظ المؤتمر، في دورته السادسة والعشرين في عام 1991، أن عدداً من التطورات قد حدثت، في المنظمة وفي الساحة العالمية بوجه عام، يستدعي استعراض أحكام الجزء صاد من النصوص الأساسية بهدف إدخال قدر أكبر من المرونة فيه. وكان من بين هذه التطورات إنشاء هيئات وفقاً للمادة 14، ذات ميزانيات مستقلة ممولة مباشرة من الأطراف في الاتفاقيات خارج إطار برنامج الميزانية العادية للمنظمة. وعلاوة على ذلك، ينبغي منح هيئات أخرى قيد النظر حالياً، ولا سيما الهيئات الإقليمية لمصايد الأسماك على ضوء التغييرات في قانون البحار، نطاقاً أوسع من المسؤولية ومزيداً من السلطات. وقد اتفق المؤتمر آنذاك على أنه سيكون من المناسب ومن المستصوب من الناحية القانونية تعديل بعض المبادئ ومن ثم فقد تم وقتئذ تعديل بعض المبادئ.

23 - ولكن نطاق الاستعراض يتجاوز بدرجة لا يُستهان بها اختصاص لجنة الشؤون الدستورية والقانونية ويتعلق إلى حد كبير بمسائل تندرج ضمن اختصاص لجنة المالية. وعلاوة على ذلك، فإن بعض اللجان الفنية قد تتأثر بهذا الاستعراض، وكذلك بعض الأجهزة الدستورية، لا سيما الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14.

24 - ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية مدعوة إلى تحديد الأجهزة التي ينبغي أن تنظر في هذا الاستعراض، إلى جانب لجنة المالية، نظراً للنطاق الواسع من القضايا ذات الطابع الإداري. ولعل من الممكن النظر في إحالة الاستعراض إلى عدد من الأجهزة الدستورية المعنية.

واو - الطابع المختلف لتوصيات هذا الاستعراض

25 - يشمل هذا الاستعراض طائفة من القضايا التي عُرضت 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، أدى بعض الأسئلة التي أثيرت إلى إجراء مناقشة ما داخل الأجهزة الرئاسية للمنظمة. ولكن ينبغي التشديد على أن القضايا التي يشملها هذا الاستعراض لا تتسم بنفس الطابع. فقد يتغير بعضها من خلال قرارات تندرج تماماً ضمن سلطة الإدارة. وفي حالات أخرى، قد يُثير تنفيذ المقترحات قضايا مبدئية بالنسبة للمنظمة ولأعضائها يتعين عليهما معالجتهما. وفي بضع حالات قد يلزم التشاور مع وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة. وقد يتطلب بعض المقترحات إدخال تغييرات مُلائمة في الصكوك التأسيسية للأجهزة الدستورية.

زاي - العلاقة بين الاستعراض الحالي وعملية تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في المنظمة

26 - وعلى غرار المنظمات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة فإن الأجهزة الرئاسية للمنظمة قد طلبت تنفيذ المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في المنظمة. ويجري رفع تقارير مرحلية عن مشروع هذه المعايير بانتظام إلى لجنة المالية.

27 - وتشكل المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام مجموعة جديدة من القواعد المحاسبية ومتطلبات الإقرار لإعداد وتقديم الكشوف المالية الرامية إلى ضمان تقارير مالية أشد اتساقاً بالشفافية والكمال، بما يتماشى مع الممارسات الدولية الفضلى. ومن بين سمات هذه المعايير توحيد الكشوف المالية. وهذا التوحيد هو عملية يتم بموجبها ضم الكشوف المالية لمنظمة ما مع كشوف "الكيانات المحكومة" أو "المشروعات المشتركة" التابعة لها، كما لو كانت كياناً اقتصادياً واحداً. وتتسم مسألة ماهية البنود التي يجب إدراجها حينما تعد المنظمة حساباتها المالية الموحدة بأهمية بالغة لأن اختيار إدراج أو استبعاد بعض الكيانات يمكن أن يخلف أثراً على الكشوف المالية وعلى الصورة التي توفرها عن الأوضاع المالية للمنظمة. ويعتبر العرض المالي لبعض الكيانات مؤشراً جلياً لمساءلة المنظمة فيما يتصل بتلك الكيانات ولالتزاماتها إزاء الكيانات المذكورة.

28 - ويركز هذا الاستعراض على القضايا التشغيلية والقانونية. ورغم ذلك، فإن العديد من الملاحظات الواردة في الاستعراض ستخلف أثراً مباشراً على تحكم المنظمة وقد يوفر الدليل اللازم لتحديد ما إذا كان جهاز ما منشأ بموجب المادة 14 من الدستور خاضع لتحكم المنظمة أم لا وما إذا كان من الواجب إدراجه أو استبعاده من الكشوف المالية الموحدة للمنظمة. ولذلك فإن من المهم أن تعي لجنة الشؤون الدستورية والقانونية أن أي قرار يُتخذ في نهاية المطاف من منظور تشغيلي أو قانوني سيكون له أثر على التقارير المالية. على أن عملية تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، ورغم صلتها بالقرارات المتخذة في سياق هذه التقرير أو كنتيجة له، فإنها ستنفذ بصورة منفصلة وسيتم رفع التقارير عنها إلى الأجهزة الرئاسية المعنية ولاسيما لجنة المالية.

المجالات المحتملة التي يمكن أن تُمارس فيها الأجهزة الدستورية قدراً أكبر من السلطات الإدارية والمالية

29 - ترد في هذا القسم قائمة بالمجالات التي حُددت كموضوعات يمكن منح الأجهزة الدستورية وأمنائها مزيداً من الاستقلال الذاتي بشأنها. وتُبيّن الحلول الممكنة ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية 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

30 - بوجه عام، تنص المبادئ بعبارات واضحة على أن "العلاقات الخارجية" للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 يجب أن تكون وفقاً لإجراءات المنظمة وخطوطها التوجيهية. وهكذا، تنص الفقرتان 28 و 29 على ما يلي:

العلاقات مع المنظمات الدولية

28- العلاقات بين الهيئات واللجان المنشأة بموجب المادة 6 وبين المنظمات الدولية الأخرى، تحكمها المادة 13 من الدستور، والمادة 24-4(ج) من اللائحة العامة للمنظمة، وكذلك القواعد التي يُقرها المؤتمر في شأن العلاقات مع المنظمات الدولية. وتحكم هذه النصوص أيضاً العلاقات بين الهيئات واللجان المنشأة بموجب معاهدات واتفاقيات تبرم بمقتضى المادة 14 من الدستور، وبين المنظمات الدولية الأخرى.

العلاقات مع الحكومات

29- يجب، من ناحية المبدأ، ألا تكون للهيئات المنشأة بموجب المادة 6 والمادة 14 من الدستور سلطة الدخول في ترتيبات مع الحكومات التي ليست أعضاء في الهيئة أو اللجنة. فإذا كان هذا أمراً مرغوباً،

يُدرج في النظم الأساسية أو المعاهدة أو الاتفاقية، تبعاً لمقتضى الحال، نص يوضح مجال هذه السلطة، ويقضي بأن يتولى المدير العام للمنظمة هذه الترتيبات جميعاً.

31 - وقد وجه الأمناء أحياناً، عند إجراء مناقشات في الأجهزة الدستورية، الانتباه إلى استصواب منحهم قدرًا أكبر من السلطة في تناول العلاقات مع الأطراف الثلاثة، سواء فيما يتعلق بالحضور في الاجتماعات الخارجية أو التفاوض بشأن الترتيبات أو عقدها.

ألف - الحضور في الاجتماعات الخارجية

32 - فيما يتعلق بالحضور في الاجتماعات الخارجية، تقضي سياسة قائمة منذ أمد طويل وتتبعها المنظمة باستلام رد رسمي واحد من المنظمة على جميع الدعوات¹⁰. وقد أقيمت وحدات التنسيق المسؤولة عن رصد الحضور في الاجتماعات التي تنظمها منظمات أو أجهزة تندرج ضمن مجالات مسؤولية كل منها. وأقيمت قاعدة بيانات جامعة بشأن الاجتماعات الخارجية وتجري مولاة هذه القاعدة مركزياً. ويجب أن تُسجل على الفور في قاعدة البيانات الجامعة كل الدعوات المستلمة، وذلك تحت مسؤولية الوحدات القيادية أو وحدات التنسيق. وبعد التشاور مع الوحدات المعنية الأخرى في المقر الرئيسي أو مع المكاتب الميدانية، تُقدم إلى مكتب المدير العام مقترحات حضور المنظمة ومشروع الرد على الدعوة لكي يوافق على تلك المقترحات وذلك الرد أو يوقع عليهما حسب مقتضى الحال. وتتقيد المنظمة تماماً بسياسة ترمي إلى الإقلال إلى أدنى حد من سفر الموظفين ومن تكاليفهم وإلى ضمان تمثيل المنظمة في الاجتماعات الخارجية، حيثما أمكن عملياً، بموظفين متمركزين في المكاتب الميدانية ومكاتب الاتصال. وتُعرض أيضاً على مكتب المدير العام من أجل الموافقة المقترحات التي تدعو إلى حضور اجتماعات خارجية تنطوي على سفر موظف باستخدام أموال البرنامج العادي.

33 - وتسري بعض الإجراءات ذات الصلة، وإن كان تنفيذها قد لا يُتبع بدقة دائماً. وهكذا، فإن الموظفين الذين يتقرر أن يمثلوا المنظمة في اجتماع يتعين عليهم فيه أن يتخذوا موقفاً بشأن مسائل تنطوي على قرارات بشأن السياسة أو قرارات مالية ينبغي أن يكون لديهم، قبل مغادرتهم من المكتب، موجز مكتوب بشأن موقف المنظمة فيما يتعلق بالموضوع الذي سيُنقش. وتبعاً لأهمية المشاكل، فإن المدير العام المساعد المعني هو الذي له أن يقرر ما إذا كانت تلزم الموافقة على هذا الموجز على مستوى مدير الشعبة، أو على مستواه هو، أو ما إذا كان ينبغي التماس موافقة خاصة من مكتب المدير العام. والوثائق أو البيانات التي سيعرضها أو يقدمها الموظفين الذين يمثلون المنظمة في اجتماعات المنظمات الأخرى ينبغي أن يوافق عليها مسبقاً مدير الشعبة المختصة الذي يحيلها، عند الحاجة، إلى المدير العام المساعد أو إلى نائب المدير العام. وأخيراً، فإن المسؤول الذي يمثل المنظمة في اجتماع خارجي ينبغي أن يُقدم تقريراً عن الاجتماع لكي يُحال إلى وحدة التنسيق المختصة. ومطلوب من هذه الوحدة أن تُرسل إلى مكتب المدير العام نسخة من التقارير ذات التبعات المالية أو الانعكاسات على صعيد السياسات، مشفوعة بتعليقاتها.

¹⁰ نشرة المدير العام رقم 12/96 الصادرة بتاريخ 11 أبريل/نيسان 1996 بالصيغة المنقحة بواسطة نشرة المدير العام رقم 96/12 Corr.1.

- 34 - والوضع القانوني لهذه التعليمات فيما يتعلق بأمناء الأجهزة الدستورية ذات الميزانيات المستقلة والتي تتمتع بقدر كبير من الاستقلال الذاتي ليس مؤكداً. فثمة حالات طُبقت فيها هذه التعليمات بشأن أمناء هذه الأجهزة، الذين أثاروا اعتراضات. واستشير المكتب القانوني بشأن هذه التعليمات.
- 35 - والشواغل التي تقف وراء التعليمات هامة وينبغي أن يستمر انطباقها في المنظمة بأكملها لضمان أن تكون المشاركة في الاجتماعات الخارجية منسقة وموحدة تماماً.
- 36 - ولكن قد يكون من المستصوب أن تُستبعد من نطاق هذه التعليمات بعض الأجهزة الدستورية، ومن بينها الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 والتي تتمتع بقدر كبير من الاستقلال الذاتي الوظيفي¹¹. ففي بعض الحالات، يكون مطلوباً من هذه الأجهزة الدستورية، بمقتضى صكوكها التأسيسية، أن تُنسق وتتصل عن كثب (وتقوم في بعض الأوقات بأنشطة مشتركة) مع المنظمات الأخرى ولذا يكون من المتوقع من الأمناء التنفيذيين أن يسافروا. وفي عدد من الحالات، يكون هناك اعتماد مالي للسفر مخصص تحديداً في ميزانيات الأجهزة المعنية ويكون مطلوباً من الأمناء التنفيذيين أن يقدموا معلومات عن العلاقات مع الأجهزة الخارجية. وينبغي أيضاً أن تُتاح للأمناء التنفيذيين إمكانية تحديد المسؤولين تحت سلطتهم الذين ينبغي أن يكونوا قادرين على المشاركة في الاجتماعات الخارجية.
- 37 - وقد يكون من اللازم أن ينعكس هذا في المبادئ المنقحة الواردة حالياً في الجزء صاد من النصوص الأساسية.

(ب) عقد ترتيبات مع المنظمات والمؤسسات الأخرى

- 38 - لقد أقرت المنظمة أيضاً "الخطوط التوجيهية للسياسة بشأن إعداد الاتفاقيات ومذكرات التفاهم والرسائل المتبادلة، والموافقة والتوقيع عليها" الواردة حالياً في نشرة المدير العام رقم 9/99 الصادرة بتاريخ 5 مايو/أيار 1999. وتنطبق هذه الخطوط التوجيهية على جميع الترتيبات المعقودة مع أطراف ثالثة باستثناء الترتيبات التعاقدية، والاتفاقيات الخاصة بحسابات الأمانة، والاتفاقيات مع الجهات المانحة، بما يشمل الترتيبات التي يجب الدخول فيها في سياق مشروعات التعاون التقني التي تُنفذ بموجب اتفاقيات عامة مع الجهات المانحة. وقد جرت العادة على أن تنص نشرة المدير العام على إجراء مكون من خطوتين لعقد الترتيبات التي تنطوي على موافقة من حيث المبدأ من جانب المدير العام، قبل بدء المناقشات والتفاوض بشأن الاتفاقيات وتقتضي أيضاً الموافقة اللاحقة من جانب المدير العام. وفي هذه الحالة يُتخذ قرار بشأن المسؤول الذي سيوقع على الترتيبات باسم المنظمة.
- 39 - ومؤخراً، وكجزء من ترشيد عمليات صنع القرار وتفويض السلطة الذي يمارسه المدير العام، عُُدلت النشرة رقم 9/99 المؤرخة 5 مايو/أيار 1999، وخصوصاً بإلغاء الخطوة الأولى من الإجراء الذي ينطوي على الموافقة من

¹¹ سيكون التخفيف من هذه التعليمات فيما يتعلق بهيئة الدستور الغذائي أمراً له ما يبرره.

حيث المبدأ على الترتيبات المقترحة. وفيما يتعلق بالخطوة الإجرائية الثانية، يجب الآن استعراض الترتيبات من جانب مكتب الشؤون القانونية الذي يُعد حالياً مذكرة بشأن الترتيب المقترح لكي ينال موافقة المدير العام النهائية.

40 - ويُقترح القيام، في سياق استعراض هذه الترتيبات، بتحديد قواعد ملائمة بشأن الأجهزة المستقلة ذاتياً المنشأة بموجب المادة 14. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تُلاحظ لجنة الشؤون الدستورية والقانونية أن المجلس وافق في دورته السابعة والعشرين بعد المائة على الخطوط العامة لإجراء من أجل عقد الاتفاقيات، "بخلاف ترتيبات العمل غير الرسمية" من جانب الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14، يتيح لهذه الأجهزة ممارسة قدر كبير من الاستقلال الذاتي. وينبغي إبلاغ المنظمة بالاتفاقيات قبل عقدها بهدف التأكد مما إذا كانت هناك أي تبعات ممكنة لها بالنسبة للمنظمة على صعيد السياسات أو البرامج أو على الصعيد المالي، تماشياً مع روح الجزء صاد من النصوص الأساسية. ومن الممكن منح أمناء الأجهزة سلطة التوقيع على الاتفاقيات التي ينبغي أن تُشير على النحو الواجب إلى الوضع القانوني للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14. ولاحظ المجلس أنه، عند استعراض أية اتفاقيات مقترحة، ستأخذ المنظمة بعين الاعتبار المتطلبات الوظيفية للأجهزة المعنية ولن تتدخل في مضمونها، باستثناء الحالات التي ينبغي أن تكون فيها لتلك المتطلبات تبعات بالنسبة للمنظمة على صعيد السياسات أو البرامج أو على الصعيد المالي.

41 - وقد طلب المجلس وقتئذٍ من المنظمة أن ترصد تنفيذ هذا الإجراء بهدف تقييم ما إذا كان يلزم إدخال تعديلات في الجزء صاد من النصوص الأساسية¹².

42 - وقد نُفذ عموماً الإجراء الذي أوصى به المجلس فيما يتعلق بالأجهزة المستقلة ذاتياً تنفيذاً يتسم بالمرونة¹³، ولكنه لم يكتسب صفة رسمية في أي وثيقة. ولم يتقرر ما إذا كانت هناك حاجة إلى تنقيح الجزء صاد من النصوص الأساسية.

43 - ويُوصى بأن ينعكس في نشرة المدير العام المنقحة رقم 9/99 الإجراء الذي أوصى به المجلس. وبناء على ذلك، من المقترح تحديد المدى الذي ينبغي أن ينعكس به في الجزء صاد من النصوص الأساسية.

باء - القضايا المالية والمتعلقة بالميزانية

44 - بالنسبة للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 ذات الميزانيات المستقلة، تركزت المناقشة على المسائل المالية والمتعلقة بالميزانية من قبيل حساب التكاليف الموحدة وتكاليف خدمة المشروعات.

¹² الفقرتان 91 و92 من الوثيقة CL 127/REP.

¹³ أيضاً مراعاة لحقيقة أنه كان من الممكن تلبية بعض الطلبات المتعلقة بالاتفاقيات مع أطراف ثالثة على أساس كل حالة على حدة.

45 - وقد جرت مناقشات مستفيضة بشأن المسائل المالية، وبصفة خاصة بشأن مستوى المعلومات المالية التي تُتاح للأعضاء. وكقاعدة عامة، تتخذ ميزانيات الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 شكل حساب أمانة متعدد الجهات المانحة تودع فيه الاشتراكات الإلزامية التي تتقرر وفقاً لجدول الاشتراكات المقررة. ولكن الإبلاغ المالي من خلال الإجراءات الموحدة التي تُرسل بمقتضاها التقارير المالية دورياً إلى جميع الجهات المانحة لم تكن شعبة المالية هي التي تقوم به، بل كان يجري من خلال أمناء الأجهزة. وهذا يحدث عادة في حالة دورات الهيئات التي يُعتمد فيها أيضاً برنامج العمل والميزانية الجديد.

46 - وكثيراً ما دعا أعضاء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 إلى تحسين نوعية طريقة عرض التقارير المالية أو تحسين إمكانية الإطلاع عليها. ولا يبدو أن هذا يتطلب اتخاذ أية تدابير بعينها ومن الممكن تحقيقه ببساطة عن طريق زيادة التعاون بين أمناء الأجهزة وشعبة المالية.

47 - وفي الوقت نفسه، كان يُشار أحياناً إلى التأخر في دفع الاشتراكات المقررة التي كان يمكن أن يظل هناك ارتباط بينها وبين المطالبات بأموال وفقاً للإجراءات الموحدة، التي تُقدم إلى إدارات بخلاف تلك المعنية بالأجهزة الفنية المنشأة بموجب المادة 14. ويبدو أن هذه مسألة يجب تسويتها من خلال تحسين الاتصال بين شعبة المالية وأمناء الأجهزة المعنية.

48 - ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية مدعوة إلى تقديم آرائها بشأن الكيفية التي يمكن بها معالجة هذه القضايا.

جيم - المسائل المتعلقة بالموارد البشرية

49 - لقد نوقشت القضايا ذات الصلة بالسياسات والقواعد المتعلقة بالموارد البشرية بصورة مستفيضة. فالأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 وكذلك الأمناء التنفيذيون اعترضوا، أحياناً، على السياسات والقواعد المتعلقة بالموارد البشرية أو استفسروا عنها. وقد استفسر أعضاء من الهيئات عن بعض سياسات المنظمة وإجراءاتها المتعلقة بالموارد البشرية في سياق مناقشات مستفيضة. وهذه المسألة معقدة، وتنطوي على أبعاد كثيرة ولن يتسنى في هذا الاستعراض سوى بحث الجوانب العامة. ومن المحتمل أيضاً أن يتطور الوضع في المستقبل، وسيشار في هذا الاستعراض إلى بضعة معالم هامة.

(أ) موظفو الفئة الفنية والفئات العليا

50 - تنص الفقرة 32 (3) من المبادئ بصيغتها التي نقحها المؤتمر في عام 1991 على أن "يكون لكل جهاز أمين يعينه المدير العام ويكون مسؤولاً أمامه إدارياً. وفي حالة الأجهزة المشار إليها في الفقرة 33 (ج) [أي الأجهزة التي

تمتلك ميزانيات مستقلة إضافة إلى تمويلها من المنظمة] يجوز أن تنص النصوص الأساسية على أن يُعين المدير العام الأمين، بعد التشاور مع أعضاء الجهاز المعني، أو بموافقتهم، أو بالاتفاق معهم".

51 - وفي بعض الحالات أدمج محتوى الفقرة الواردة أعلاه في الصكوك التأسيسية للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14، ووضعت إجراءات خاصة لتعيين الأمناء. وقد انطوى بعض هذه الإجراءات على إصدار إعلان عن شواغر، بموافقة الهيئة المختصة عادة، وعلى قيام ممثلي المنظمة وممثلي أعضاء الجهاز معا بعملية فرز مسبقة للمرشحين، وعلى عملية انتخاب في نهاية الأمر من جانب أعضاء الهيئة. وقد استعرض المجلس في دورته السابعة والعشرين بعد المائة في نوفمبر/تشرين الثاني 2004¹⁴ هذه الإجراءات ووافق عليها. وبوجه عام، رأى المجلس أنه بقدر ما تكون هناك مشاركة كاملة من جانب كل من الأعضاء والمنظمة طيلة عملية تحديد المرشحين فإن هذا الإجراء يعينه الساري على الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 لا يمكن الاعتراض عليه.

52 - وفيما يتعلق باختيار وتعيين الموظفين الفنيين، كانت الإجراءات الخاصة بفريق اختيار الموظفين الميدانيين تُتبع عموماً، تماشياً أيضاً مع الموقف العام المتمثل في أن الأجهزة المعنية لها الوضع القانوني الخاص بالمشروعات الميدانية، بما في ذلك المشروعات الميدانية المتمركزة في المقر الرئيسي. وقد وُجّهت المنظمة بطلبات تدعو إلى زيادة الدور الذي يقوم به الأمين الذي يجب أن يشارك في تعيين الموظفين الفنيين. وبصورة عامة، تم استيعاب هذه الطلبات في إطار إجراءات اختيار الموظفين العاملين في المشاريع الميدانية.

(ب) موظفو فئة الخدمات العامة

53 - يختلف الوضع فيما يتعلق بموظفي الخدمات العامة. فبوجه عام، كانت سياسة المنظمة 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 أعرب عن تحفظات بشأن هذه السياسة. فقد ألح أمناء بعض الأجهزة، بتأييد من الهيئة المعنية أحياناً، على الخروج على إجراءات الاختيار المقررة، على أساس أنهم ينبغي أن يكونوا قادرين على اختيار من يرونهم مناسبين

¹⁴ يجدر استذكار محتوى مداوات المجلس في تلك المناسبة: "93- أقر المجلس أنه في الحالات التي يُعين بموجبها أمين الجهاز من قِبَل المدير العام بموافقة الجهاز المعني، تنشأ الحاجة إلى التنسيق بين المتطلبات اللازمة لأوضاع أمناء الاستقلالية الوظيفية والمساواة الفنية حيال الأجهزة المعنية والمساواة الإدارية إزاء المنظمة باعتبارهم موظفين لدى المنظمة. ولاحظ المجلس عدم إمكانية اعتبار عمليتي الاختيار والتعيين باعتبارها ذات شقين متوازيين ومستقلين يتألفان، من جهة، في تحديد المرشح من قِبَل الجهاز، وتعيينه أو تعيينها، من جهة ثانية، من قِبَل المدير العام الذي يكون مطلوباً 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- اتفق المجلس على أن الإجراء الذي اعتمده مؤخرًا الهيئة العامة لمصايد أسماك البحر المتوسط في دورتها غير العادية (مالطة، 19-23 يوليو/تموز 2004)، وفّر حلاً مقبولاً من الناحية القانونية لتعيين أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من دستور المنظمة وذات الميزانيات المستقلة. ودعا المجلس هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي إلى تعديل نظامها الداخلي، وفيما يتعلق بإجراءات اختيار وتعيين أمينها على غرار الإجراءات التي وافقت عليها الهيئة العامة لمصايد أسماك البحر المتوسط، على أساس أن الإجراء المنقح لن يسري إلا في المستقبل" راجع CL 127/REP.

من الموظفين المؤهلين، وذلك لأنهم يخضعون للمساءلة عن برنامج عمل الهيئات. ووجه اعتراض أيضا إلى سريان إجراءات نقل الموظفين على الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14.

54 - وعلى الرغم من هذه الطلبات، كانت السياسات والإجراءات الموحدة تسري. 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 "التقابلية للتبديل"، من قبيل الوظائف في فئة الخدمات العامة. ولكن الوضع قد يتطور وقد تُبحث المسألة مرة أخرى في المستقبل من قِبَل الأمناء ومن قِبَل الهيئات المنشأة بموجب المادة 14.

55 - وفي حالة ما إذا كان ينبغي متابعة طلبات مماثلة، قد ينطوي مسار ممكن للعمل على النظر، على الأقل كافتراض عملي، في إمكانية اختيار موظفي فئة الخدمات العامة العاملين في أجهزة منشأة بموجب المادة 14 وممولة بميزانيات مستقلة وفقاً لقواعد مختلفة.

56 - ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية مدعوة إلى إبداء رأيها بشأن ما إذا كان ينبغي إجراء مزيد من الدراسة لهذه المسألة. وقد يلزم أن تستعرض لجنة المالية هذه المسألة.

(ج) الترتيبات التعاقدية للموظفين

57 - في أثناء إعداد هذه الوثيقة، أشار أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 إلى استصواب إعادة النظر في عدد من الموافقات المتعلقة بتوظيف الاستشاريين والمشاركين في اتفاقات الخدمات الشخصية.

58 - وهذه الملاحظات شديدة التحديد، وقد تكون ذات صلة بحالات معينة، ويُقترح أن تحافظ شعبة الموارد البشرية على صلات مع الأمناء بهدف تحديد أية قضايا تلزم معالجتها.

(د) الترتيبات التعاقدية الأخرى

59 - كذلك، أُبديت ملاحظات بشأن الشروط الموحدة لخطابات الموافقة بموجب القسم 507 من الدليل الإداري. وهذه ترتيبات تعاقدية بين المنظمة و"منظمة متلقية" لإنتاج مخرجات محددة. وكقاعدة عامة، المنظمة المتلقية تكون مؤسسة لا تستهدف الربح. وقد رُئي أن بعض الشروط الموحدة لخطابات الموافقة ذات طابع تقييدي شديد. ويبدو أن المسألة تتعلق بالتوفيق بين خضوع المنظمة للمساءلة المالية بوجه عام فيما يتعلق بالأموال التي تحتفظ بها وبين الاستقلال الذاتي للأجهزة. ويُوصى بمعالجة أية شواغل يُعرب عنها من خلال التشاور الداخلي.

دال - قنوات الاتصال مع الحكومات

60 - تحتوي الأقسام 602 (دليل المراسلات)، و603 (الخطوط التوجيهية لإعداد وإرسال المراسلات) و604 (أشكال المراسم المتعلقة بالمخاطبة في المراسلات الرسمية) من الدليل الإداري على قواعد مفصلة بشأن

المراسلات. وبوجه خاص فإن جميع المراسلات مع "الوزراء الحكوميين أو نظرائهم، أو السفراء، أو الممثلين الدائمين أو رؤساء البعثات الدبلوماسية" يوقع عليها المدير العام. ويوقع المدير العام أيضا على المراسلات الموجهة إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات الدولية. وتسري إجراءات خاصة على رؤساء المكاتب الميدانية والمدير العام المساعد لإدارة التعاون التقني. و"رؤساء المكاتب الميدانية سلطة توجيه مراسلات إلى الوزراء الحكوميين، ورؤساء البعثات الدبلوماسية، والمسؤولين ذوي الرتبة المعادلة في البلد الذي يعتمدهم/البلدان التي تعتمدهم (الفقرة 602-4-15 من الدليل)". وعلاوة على ذلك، "للمدير العام المساعد بإدارة التعاون التقني سلطة أن يوجه مراسلات باسم المدير العام إلى الوزراء الحكوميين أو نظرائهم أو السفراء أو الممثلين الدائمين أو رؤساء البعثات الدبلوماسية بشأن المسائل المتعلقة بالمشروعات الميدانية" (الفقرة 602-4-16 من الدليل)¹⁵.

61 - وقد تكون ثمة حاجة موضوعية إلى تفاعل الأجهزة الدستورية - وبعضها لديه سلطة اعتماد تدابير تنظيمية مُلزِمة للأعضاء - مع رؤساء الإدارات الحكومية. ويواجه أمناء الأجهزة الدستورية أحيانا مواقف محرجة بسبب القواعد المذكورة أعلاه وقد أُحيلت هذه المسألة عدة مرات إلى مكتب الشؤون القانونية. وقد يحتاجون إلى الاتصال بالوزراء الحكوميين في بعض الحالات. وكثيراً ما يجري هذا الاتصال، بما في ذلك إرسال الخطابات، من خلال رئيس الجهاز الدستوري ولكن هذا وضع قد لا يكون مرضياً.

62 - يُقترح أن يطبق أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 قواعد ومعايير خاصة بشأن المراسلات الرسمية. وسيُحدّد مدى سريان هذه القواعد أيضا على أمناء الأجهزة الدستورية الأخرى في هذه المناسبة.

هاء - العلاقات مع الجهات المانحة

63 - تتولى إدارة التعاون التقني المسؤولية العامة عن الأنشطة التنفيذية للمنظمة. وتدعم هذه الإدارة من خلال دائرة تنمية البرامج الميدانية، بصفة رئيسية ولكن ليس حصرياً، تنمية الأنشطة الميدانية والمعايير التي تقوم بها المنظمة وذلك من خلال تعبئة الموارد، بتقديم (1) خدمات الاتصال بالجهات المانحة وخدمات البرمجة، (2) خدمات المعلومات بشأن الأنشطة الخارجة عن الميزانية وسياسات الجهات المانحة، و(3) الدعم الاستشاري لأنشطة تعبئة الموارد من جانب المكاتب الميدانية على الصعيد الإقليمي والقطري. وتشمل مجالات الاختصاص جميع التمويل من وكالات الحكومات المانحة، والوكالات المتعددة الأطراف، والجهات المانحة لحسابات الأمانة الأحادية. وعلى أساس الإجراءات السارية، للمدير العام المساعد لإدارة التعاون التقني سلطة التوقيع على الاتفاقات مع الجهات المانحة.

64 - وتتمتع بعض الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 بقدر كبير من الاستقلال الذاتي. ولأحد هذه الأجهزة ميزانية مستقلة ممولة مباشرة من الاشتراكات المقررة الإلزامية المقدمة من الأعضاء. ولعدد من هذه الأجهزة، إلى جانب سلطة الحصول على أموال من المنظمة، ميزانيات مستقلة. ويجوز لأجهزة أخرى، إلى جانب تمويلها من

¹⁵ يوقع أيضا المدير العام المساعد لشؤون الإدارة والمالية على عدد من الخطابات الرسمية، لا سيما طلبات دفع الاشتراكات المقررة.

المنظمة، أن تقوم بمشروعات تعاونية وأن تقبل مساهمات لهذا الغرض. وفي هذا السياق، أثيرت مسألة مدى إمكانية تفاعل الأجهزة الدستورية المستقلة ذاتيا مع الجهات المانحة. ومن الممكن بحث هذه المسألة على ضوء اعتبارين.

- يتعلق الاعتبار الأول ذو الطابع العام بدرجة الاستقلال الذاتي التي يمكن أن يتمتع بها أمناء هذه الأجهزة عند التفاعل مع الجهات المانحة وكيفية التعبير عن علاقتهم بتلك الجهات مع مهام إدارة التعاون التقني. وقد أشير إلى الحاجة إلى أن تتمتع الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 بقدر أكبر من الاستقلال الذاتي في علاقاتها مع الجهات المانحة، على ضوء الشواغل والأولويات المحددة لتلك الأجهزة، مع كونها قادرة على الاعتماد على طائفة متنوعة من خدمات الدعم التي تقدمها إدارة التعاون التقني. ويبدو أن هذا الاعتبار يتسم بقدر ما من الأهمية لأن الإجراء 2-69 من خطة العمل الفورية يشير تحديداً إلى إمكانية ممارسة الأجهزة الدستورية قدراً أكبر من السلطات المالية والإدارية و"تعبئة أموال إضافية من أعضائها مع البقاء في إطار المنظمة ومع الإبقاء على علاقتها بها من خلال رفع التقارير". وهذه مسألة ذات طابع سياساتي أساسا ويجب معالجتها بالتشاور الوثيق مع إدارة التعاون التقني وفيما يفترض مع الوحدات الفنية المعنية أيضا.

- أما الاعتبار الثاني فهو اعتبار محدد يتعلق بإمكانية عقد هذه الأجهزة اتفاقات مع الجهات المانحة وتوقيعها عليها. وهذه مسألة تخص في المقام الأول المدير العام المساعد لإدارة التعاون التقني، التي تعهد إليه النصوص الدستورية بسلطة عقد اتفاقات مع الجهات المانحة والتي قد لا تشكل صعوبات جسيمة. وفي حالة حدثت مؤخرا ووقع فيها أمين هيئة منشأة بموجب المادة 14 اتفاقاً مع جهة مانحة، واجه مكتب الشؤون القانونية أسئلة تتعلق بالوضع القانوني لأمين الهيئة عند توقيعه على هذا الاتفاق. وبوجه خاص، سئل المكتب عما إذا كان الأمين يمثل المنظمة أو يتصرف كمثل للمنظمة عند توقيعه اتفاقاً مع جهة مانحة، أم أنه يمثل الجهاز المعني ويتصرف باسم ذلك الجهاز. ولم تجر متابعة المسألة وقتئذ. ويبدو أن هذه الحالة ترتبط بمسألة ما إذا كانت الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 لها شخصية قانونية، أي القدرة على أن تكون لها حقوق والتزامات خاصة بها. والموقف العام المتبع داخل المنظمة والمنعكس في الوثائق الرسمية للمنظمة، ومن بينها تقرير دورة المجلس السابعة والعشرين بعد المائة، هو أن الصكوك التأسيسية للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 لا تمنح تلك الأجهزة شخصية قانونية وأن على هذه الأجهزة أن تتصرف من خلال المنظمة أو أن تعتمد على الصفة القانونية للمنظمة. ومع ذلك من الممكن منح الأمناء سلطة التوقيع على الاتفاقات مع الجهات المانحة على أساس تفويض بهذا المعنى.

65 - ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية مدعوة إلى استعراض هذه المسألة وإبداء رأيها بشأنها.

66 - ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية مدعوة أيضا إلى التعبير عن آرائها بشأن ما إذا كان ينبغي إحالة المسألة إلى الأجهزة الأخرى التابعة للمنظمة، ومن بينها الأجهزة الدستورية نفسها. فقد يكون لأعضاء هذه الأجهزة بعض الآراء بشأن ما يروونه فيما يتعلق بإمكانية قيام الأجهزة الدستورية بجمع تمويل إضافي في سياق علاقاتها مع الجهات المانحة.

واو - تفويضات السفر

67 - لسنوات كثيرة درجت المنظمة على ممارسة إصدار تفويضات سفر شاملة للموظفين المسؤولين عن الأنشطة الإقليمية أو المشروعات الإقليمية. وكان مرخصاً لهؤلاء الموظفين بالسفر داخل إقليم بعينه وفي إطار اعتماد محدد في الميزانية بدون أن يطلبوا تفويضات محددة لسفرهم في كل مرة يسافرون فيها.

68 - ويبدو أن هذا النظام أُدخل بالدرجة الأولى كوسيلة لتفادي العمل الذي كان يتعين القيام به عندما كانت تفويضات السفر تصدر يدوياً. ونتيجة لإدخال نظام أطلس وإمكانية تجهيز تفويضات السفر في الوقت الحقيقي تقريباً، توقفت ممارسة إصدار تفويضات سفر شاملة للموظفين المسؤولين عن المشروعات الإقليمية. وقد وُجّهت استفسارات أحياناً بشأن إمكانية استفادة هؤلاء الموظفين من تفويضات السفر الشاملة.

69 - ومن الممكن النظر في إعادة هذه الممارسة فيما يتعلق بأمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14.

زاي - تنظيم الاجتماعات

70 - لقد طُرحت على الأمانة قضيتان فيما يتعلق بتنظيم الاجتماعات، هما إبرام مذكرات المسؤوليات، وترجمة الوثائق للاجتماعات، وإن كانت المسألة الأخيرة تنشأ في سياق أوسع من سياق تنظيم الاجتماعات.

(أ) التفاوض على مذكرات المسؤوليات وإبرامها

71 - تتعلق قضية أولى بإبرام "مذكرات مسؤوليات" قبل عقد اجتماعات الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14. وقد قُدمت طلبات محدودة من أجل زيادة المرونة بالنسبة للأمناء الذين يرغبون في منحهم سلطة إبرام وتوقيع مذكرات مسؤوليات بشأن اجتماعات محددة ويرغبون أحياناً في قبول ترتيبات تتسم بمرونة أكبر من تلك التي تُنفذ عادة. والتفاوض على مذكرات المسؤوليات يصبح في بعض الأحيان عملية مطولة تُفضي إلى وجود تصور مغلوط هو أنه لا توجد حاجة إلى صك من هذا القبيل.

72 - وتنص الفقرة 4 من المادة 37 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".

73 - ومطلوب من المدير العام أن يعقد، قبل كل اجتماع للمنظمة يُعقد خارج المقر الرئيسي أو المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية الرئيسية، ترتيباً يحدد مسؤوليات الحكومة المضيئة ومسؤوليات المنظمة فيما يتعلق بالاجتماع. وثمة ثلاث مجموعات من الأحكام هامة. الأولى هي اشتراط أن تُتيح الحكومة المضيئة، لغرض الاجتماع، للمندوبين

والمراقبين والمنظمة ممتلكاتها وأموالها وموجوداتها، 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 تُحمّل الحكومة المنظمة أية مسؤولية فيما يتعلق بأية مطالبات يقدمها المندوبون والمراقبون أو تقدمها أطراف ثالثة أخرى نتيجة للاجتماع، إلا حيثما اتفقت الحكومة المضيفة والمنظمة على أن المطالبة ناشئة عن إهمال جسيم أو عن سوء سلوك متعمد من جانب هؤلاء الموظفين.

74 - وسيكون إجراء تحليل مُفصل ومُحدد لكل اشتراط من هذه الاشتراطات، وهو ما يرتبط ارتباطاً متأسلاً بالوضع القانوني للمنظمة كمنظمة حكومية دولية في منظومة الأمم المتحدة، هو أمر من شأنه أن يتجاوز نطاق هذا الاستعراض إلى حد لا يُستهان به. ولأغراض هذا الاستعراض وفيما يتعلق بالاشتراط الأول، فإنه يتعلق بالحصانة من أي شكل من أشكال الولاية القضائية التي تتمتع بها المنظمة. وهذه الحصانة تتعلق بموظفي المنظمة وكذلك بالمندوبين لدى الاجتماعات. ولأغراض الاجتماعات، ينبغي أن يكون المشاركون فيها قادرين على ممارسة وظائفهم على نحو مستقل وينبغي القيام بذلك من خلال ميزة الحصانة الوظيفية للمنظمة.¹⁶ أما الاشتراط الثاني فهو يتعلق بالطابع العالمي للمنظمة والحاجة إلى ضمان أن توافق الحكومة المضيفة، كلما عقدت المنظمة اجتماعاً، على منح تأشيرات دخول لجميع المشاركين في ذلك الاجتماع.¹⁷ وأما الاشتراط الثالث - وهو قبول الحكومة المضيفة لبند ينص على عدم تحميل المنظمة أي مسؤولية - فهو يرتبط ارتباطاً وثيقاً بطابع المنظمات الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة. فهذه المنظمات لا تستهدف الربح. وهذا النموذج الساري لا يتصور إمكانية أن تقبل هذه المنظمات خسائر سبباً في حالة عدم وجود جهة مانحة ترغب في تغطيتها - استيعابها من جانب الأعضاء بوجه عام. وهذا هو السبب الذي يستدعي في جميع أنشطة العمليات التقنية وفي العمليات المتعلقة بالاجتماعات التي تُعقد بناءً على طلب مؤسسات المنظمة، كشرط لعقد الاجتماعات، أن تتولى الحكومة المضيفة أمر المطالبات التي قد تُقدم ضد المنظمة وتنشأ عن هذه الاجتماعات. وأحياناً، تكون ثمة حاجة إلى التفاوض على بعض البنود بشأن القضايا الثانوية والهامشية.

75 - وهذه الاشتراطات ترتبط ارتباطاً جوهرياً بالطابع الأساسي للمنظمة، الذي تعمل في إطاره الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14. وإضافة إلى ذلك، فإن غالبية الحكومات المضيفة ترى أن منح مؤسسات منظومة الأمم المتحدة امتيازات وحصانات هو عمل يتعلق بالسيادة بشأن المسائل الهامة. ولهذا السبب من المهم أن يظل المدير العام يُبرم مذكرات مسؤوليات، بنفس الطريقة المتبعة في المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة التي يعقد فيها الرؤساء

¹⁶ مع أن هذه المسألة لا يجري تناولها إلا من زاوية التسهيلات التي يجب منحها فيما يتعلق بالاجتماعات، فإن إمكانية الاستفادة هيئة منشأة بموجب المادة 14 من الدستور من الحصانة من الولاية القضائية بموجب دستور المنظمة واتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها وشبكة الاتفاقيات التي أبرمتها المنظمة، هي ميزة رئيسية للأجهزة المعنية. فهذا النظام يتيح لأي جهاز معني أن يعمل على نطاق عالمي، بدون عوائق، بموجب مخطط جرى التفاوض عليه قبل 60 عاماً ولا تستطيع منظمة خارجة عن نطاق منظومة الأمم المتحدة أن تستفيد منه.

¹⁷ هذا مبدأ أساسي يُطبق تطبيقاً تاماً في الأمم المتحدة كلها. وقد أدت الحالات التي مُنع فيها أعضاء الوفود من الدخول ولم يتمكنوا من حضور الاجتماعات إلى إثارة انتقاد كبير.

التنفيذيون هذه الترتيبات. ومن المهم أيضا أن تُصان على النحو الواجب وحدة نظام امتيازات وحصانات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ككل¹⁸. والنظام الذي يكون على هذه الشاكلة سيكون متعارضا مع إبرام اتفاقات مع الجهات المضيفة، تتناول حصانة المنظمة من جانب أمناء الأجهزة. ومن الممكن أيضا أن تعترض عليه الحكومات.

76 - وعلى ضوء الاعتبارات المذكورة أعلاه، فإن لجنة الشؤون الدستورية والقانونية مدعوة إلى تأكيد أن مذكرات المسؤوليات التي تُبرم قبل عقد الاجتماعات ينبغي أن يستمر إبرامها من قِبَل المدير العام.

(ب) ترجمة الوثائق

77 - هذه القضية متناولة 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، تُنظم بالفعل الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 عددا كبيرا من الاجتماعات وتُصدر تكليفا بعدد كبير من الترجمات من خلال دائرة برمجة الاجتماعات والوثائق التابعة للمنظمة. وقد أعرب أعضاء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14، في أحيان ليست غير متكررة، عن اعتراضهم على الترتيبات الحالية وطلبوا زيادة الاعتماد على الاستعانة بمصادر خارجية. وبالنظر إلى أن هذه المسألة اكتسبت بعداً هاماً في عدد من الأجهزة ويبدو أنها تمثل شاغلا لدى الأمناء، فإنها تُثار في هذا الاستعراض.

78 - وقد جرى تناول المسألة في سياق الاستعراض المفصل الذي أجرته مؤسسة "Ernest&Young"¹⁹. وقد أعربت الإدارة عن آرائها بشأن المسألة في "رد الإدارة"²⁰. وتذكر مذكرة رئيس اجتماع جماعة العمل الثالثة التابعة للجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل المؤرخة 20 مايو/أيار 2009 ما يلي: "لقد اعتبر الأعضاء أنه من المهم (...) الحرص على توفير نوعية عالية لخدمات الترجمة، بصورة فعالة، وفي الوقت المطلوب وبمردودية تكاليفية، مع مراعاة الطبيعة الملحة والسرية للوثائق المترجمة. وقد ينطوي هذا على إعادة النظر في نظام استرداد

¹⁸ أيضا مع مراعاة أن أي انحراف من جانب أي منظمة عن النظام المقبول عموما هو أمر له انعكاسات فيما يتعلق بالمنظمات الأخرى في المنظومة.

¹⁹ انظر التقرير النهائي للاستعراض الشامل، الصفحات 128-142.

²⁰ رد الإدارة على التقرير النهائي للاستعراض المفصل، 20 مايو/أيار 2009. وقد جاء في رد الإدارة أن "الاستعراض الفصل يوصي بتنفيذ نموذج يتسم بآلية مالية جديدة لخدمات الترجمة في المنظمة بتكاليف أقل بواسطة تقديم خدمات داخلية أقل (مع التركيز على المراجعة وقراءة النصوص الطباعية) وبتكلفة منخفضة نسبة المترجمين المتعاقد معهم خارجيا (بحيث تصل إلى 90 في المائة من الحجم الحالي بدلا من 50 في المائة حاليا). وتكون الدائرة الداخلية مسؤولة بصفة رئيسية عن مراقبة الجودة (بحيث تجري مراجعة جميع الترجمات الخارجية داخليا)، وإدارة المصطلحات وقائمة المترجمين المستقلين، بحيث يكون هناك حوالي 50 في المائة من عدد الموظفين الحالي (مترجم واحد أو إثنان وموظف واحد من فئة الخدمات العامة لكل مجموعة لغوية). وتوافق الإدارة على اقتراح التقييم المفصل إعادة النظر في نظام استرداد التكاليف من أجل معالجة أثره المشبط 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. وحدوث 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...)" (راجع الصفحة 7).

التكاليف المعتمد حالياً بموازاة اتباع سياسة الاستعانة بمصادر خارجية بما يتماشى والحرص على ضمان الجودة والدقة في التوقيت المطلوبين في ترجمة الوثائق".

79 - وفي الدورة السادسة والعشرين بعد المائة للجنة المالية (11-15 مايو/أيار 2009) جرى التأكيد على "ضرورة ضمان جودة الترجمات وحسن توقيتها بشكل واف". "وأشارت اللجنة إلى أنّ شركة Ernest & Young، أقرت بأنّ لدى المنظمة خدمات ترجمة كفوءة، ولكنها لاحظت في الوقت نفسه أن تكاليف الترجمة الداخلية أعلى من الأسعار التي يطبقها المترجمون العاملون لحسابهم الخاص. ولاحظت الأمانة أن المنظمة هي إحدى وكالتين اثنتين فقط في منظمة الأمم المتحدة تمتلكان خدمات ترجمة تعتمد على مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف، وأن الأسعار المعتمدة فيها أقل بكثير مما هو قائم في أي وكالة أخرى من مثل هذه الوكالات. كما أشير إلى أن النسبة الحالية لأعمال الترجمة التي تنفذ بعقود خارجية هي أعلى من أي وكالة شبيهة أخرى من وكالات الأمم المتحدة. وتشكل تكاليف الترجمة في المنظمة نحو 1 في المائة من مجموع صافي الاعتمادات، وهو أقل مما هو قائم في المنظمات المماثلة الأخرى. وفي حين أن الأمانة وافقت على توجّه توصية الاستعراض المفصل، فإن هناك اختلافات بشأن درجة مواصلة العمل بعقود الترجمة الخارجية في المستقبل".

80 - وأخضع المجلس المسألة لمزيد من النقاش خلال دورته السادسة الثلاثين بعد المائة (15-19 يونيو/حزيران 2009)، ثم "شدد المجلس على الحاجة إلى مواصلة تحسين الخدمات اللغوية وطلب تغيير نموذج التمويل من استرداد التكاليف إلى دمجها في الميزانية العادية من أجل تعزيز أصول إدارة برمجة الاجتماعات والتوثيق، فضلاً عن حجم ونوعية الخدمات. وحث المجلس الإدارة على المبادرة بإجراء دراسة داخلية بالتشاور الكامل مع الأعضاء المعنيين".

81 - والمسألة ليست بالدرجة الأولى مسألة ذات طابع قانوني. ولكن بالنظر إلى أن المسألة أثيرت في الأجهزة الدستورية "المستقلة ذاتياً"، فإن لجنة الشؤون الدستورية والقانونية قد ترغب في أن توصي بأن تُبحث في سياق الدراسة الداخلية المذكورة أعلاه بشأن دور ووظائف الخدمات اللغوية في المنظمة، التي ستغطي أيضاً الحاجة إلى ضمان اتساق جودة الترجمات وتراعي الأعباء الإضافية الملقاة على عاتق أمانات الأجهزة المعنية فيما يتصل بإدارة العقود الخارجية المباشرة، وكذلك أي اعتبارات أخرى ذات صلة وخاصة بالأجهزة المنشأة بموجب المادة 14.

حاء - مشاركة المراقبين وأصحاب المصلحة الآخرين في اجتماعات الأجهزة الدستورية

82 - لقد شدد التقييم الذي أجري مؤخراً بشأن عمل المنظمة المتعلق بالصكوك الدولية على أن السياسات الحالية التي تتبعها المنظمة فيما يتعلق بمشاركة المنظمات غير الحكومية وغيرها من أصحاب المصلحة في اجتماعات عدد من

الأجهزة لا تفي بالمراد من زاوية بعض الصكوك وقدم توصية بشأن مشاركة المراقبين وأصحاب المصلحة الآخرين في اجتماعات عدد الصكوك والأجهزة الدستورية، المحددة على نحو واسع النطاق²¹

83 - وهذه التوصية المحددة (4-10) هي كما يلي:

“(أ) استراتيجية المستقبل: ينبغي أن يكفل مؤتمر المنظمة أو غيره من الجهات المسؤولة عن صون النصوص الأساسية للمنظمة وجود توازن دقيق بين القواعد المتعلقة بمشاركة المراقبين في الاجتماعات الدولية والمصالح التي تمثلها المشاركة العامة من جانب جميع المجموعات المهتمة والأهداف العامة للاجتماع المعني أو للعملية المعنية.

(ب) الإجراء الفوري: ينبغي أن يُعيد كل صك أو كل جهاز النظر في قواعده الفردية بشأن مشاركة الصناعة أو أصحاب المصلحة الآخرين غير الحكوميين، لتعظيم اشتماله على آراء جميع القطاعات ومجموعات المصالح ذات الصلة من جانب منظمات ذات مصداقية، وتحقيق توازن ملائم في المشاركة. وما هو “ملائم” سيتباين من صك إلى آخر.

(ج) الإجراء الفوري: ينبغي أن يكون لكل صك دور استباقي بدرجة أكبر في اختيار المراقبين، بحيث يشجع كلا منهم على توجيه وعرض آراء المنظمات الأخرى داخل مجموعة أصحاب المصلحة التي يمثلها. والخياران المحددان اللذان يجب النظر فيهما من أجل زيادة مستوى المشاركة من جانب المنظمات غير الحكومية وجماعات القطاع الخاص من البلدان النامية ولتمكين هذه الجماعات من تمثيل مصالح جماعات أخرى مركزة بطريقة مماثلة هما:

- عقد اجتماعات تحضيرية للمنظمات غير الحكومية وجماعات القطاع الخاص لتبادل المعلومات عن المواقف والشواغل قبل عقد الاجتماعات الأساسية؛
- تقديم الدعم والمساعدة لمجموعات المراقبين، لتشجيع نشر نتائج اجتماعات المنظمة وإبلاغ أولئك المراقبين بتأثير مدخلات مجموعاتهم وقضاياها ومقترحاتها على الاجتماع.

84 - وقد بينت المنظمة، في ردها، أنه بقدر ما يتعلق الأمر بالإدارة، فإنها توافق على التوصية. وذكرت تحديدا ما يلي:

“تلاحظ الإدارة أن هذه التوصية وأجزاءها الفرعية يمكن تنفيذها في إطار العملية الأوسع نطاقا لاستعراض القواعد المتعلقة بمشاركة المنظمات غير الحكومية الدولية ومنظمات المجتمع المدني في عمل المنظمة، التي سُنست في المستقبل القريب. غير أن المسألة قد تكون أكثر تعقيدا مما تبدو لأول وهلة حيث إن الأعضاء يتمسكون فيما يبدو بالطابع الحكومي الدولي للمحافل التي تعمل داخل المنظمة أو في إطارها. وتود الإدارة

²¹ تقييم عمل المنظمة بشأن الصكوك الدولية، الوثيقة PC 101/5(a) Sup.1.

أيضا أن تشير إلى أن خبرة كبيرة قد اكتسبت في بعض المجالات المحددة التي قد تساعد في عملية استعراض القواعد الحالية. ففي حالة الدستور الغذائي على سبيل المثال جرى تغيير القواعد والإجراءات المتعلقة بمشاركة المنظمات غير الحكومية الدولية بناء على التقييم الذي أجري لهيئة الدستور الغذائي في عام 2002.

85 - وقد يكون من المفيد تقديم إيضاحات إضافية بشأن ما هو مذكور أعلاه. فقد اعتمدت الإجراءات السارية في المنظمة بشأن مشاركة المنظمات الدولية غير الحكومية في عمل الأجهزة الرئاسية والأجهزة الدستورية في عام 1957 كجزء من سياسة بخصوص العلاقات مع المنظمات الدولية غير الحكومية مبينة حاليا في الأجزاء سين و عين وفاء من النصوص الأساسية. وبموجب هذه السياسة تستطيع المنظمات غير الحكومية الدولية ذات الوضع الرسمي بالنسبة للمنظمة أن تشارك بصفة مراقبين في اجتماعات المنظمة. وقد كانت هناك ثلاثة أشكال للوضع الرسمي (الوضع الاستشاري، والوضع الاستشاري المتخصص، ووضع الاتصال) وما زالت موجودة. وعلى مر السنين رُئي أن هذه المعايير تقييدية إلى حد ما على ضوء اختصاص بعض الأجهزة الدستورية وأقر المجلس في عام 1967، في دورته التاسعة والأربعين، إمكانية أن يدعو المدير العام، رهنا ببعض الشروط، المنظمات غير الحكومية الدولية التي لا وضع لها بالنسبة للمنظمة إلى اجتماعات المنظمة. ومرة أخرى بدا بمرور السنين أن هذه الشروط تقييدية للغاية، وبدءا من مؤتمر القمة العالمي للأغذية الذي عقد سنة 1996، نُفذ أحيانا عدد من الحلول المخصصة لدعوة المنظمات غير الحكومية (ولاسيما فيما يتعلق باجتماعات لجنة الأمن الغذائي العالمي وجماعة العمل الحكومية الدولية لصياغة خطوط توجيهية بشأن الأعمال المطرد للحق في الغذاء). ولكن لم تتم بعد صياغة سياسة شاملة وأوسع نطاقا فيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني. ومن الممكن أن تتكون سياسة من هذا القبيل توضع مستقبلا من عدد من الخطوط التوجيهية الفنية المتعلقة بالمعايير التي سيتعين على المنظمات غير الحكومية أن تستوفيهما إلى جانب، فيما يفترض، تعريف جديد مفصل لمدى حقوق المشاركة، وآلية استعراض حكومية دولية²²

86 - وتعريف هذه السياسة الجديدة - وهو مسألة ترجع بالدرجة الأولى إلى أعضاء المنظمة وليس للأمانة سوى تأثير ضئيل أو معدوم عليها - قد يستغرق بعض الوقت، بما يشمل وقتا للاستعراض واتخاذ قرار من جانب الأجهزة الرئاسية.

87 - وريثما توضع وتُعمد 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.

²² تعكس ممارسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة.

طاء - قضية علاقة رفع التقارير إلى المنظمة

88 - تتناول بعض الإجراءات الواردة في خطة العمل الفورية علاقة رفع التقارير إلى المؤتمر والمجلس واللجنة الفنية وهو ما يتطلب إجراء مزيد من الاستعراض ويبدو أنه يستدعي إجراء تحليل أوسع نطاقا مما جرى داخل لجنة المؤتمر. فخطة العمل الفورية تحتوي على بيان عام ينص على أن "الأجهزة الدستورية والاتفاقيات" ستتاح لها فرص للاتصال المباشر باللجان الفنية المعنية في المنظمة. وستكون مسؤولة أمام مجلس المنظمة ومؤتمرها عن استخدام نصيبتها من التمويل المتاح لها من الاشتراكات المقررة في المنظمة". ويذكر الإجراء 2-68 من خطة العمل الفورية أنه "يجوز لمؤتمرات الأطراف في المعاهدات والاتفاقيات والالتفاقيات مثل هيئة الدستور الغذائي والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات (المسجلة بموجب النظام الأساسي للمنظمة) أن تطرح على المجلس والمؤتمر قضايا معينة للبحث عبر اللجنة الفنية المعنية (تغيير النصوص الأساسية)". ويشير الإجراء 2-69 من خطة العمل الفورية، الذي يشكل الجزء الرئيسي من هذا الاستعراض، إلى منح الأجهزة الدستورية قدرا أكبر من الاستقلال الذاتي المالي والإداري، "مع البقاء في إطار المنظمة ومع الإبقاء على علاقتها بها من خلال رفع التقارير".

89 - ولسنوات كثيرة، جرت العادة على أن ترفع الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 أو 6 من الدستور تقاريراً بطريقة منتظمة إلى المؤتمر أو المجلس. وجرت العادة على أن يبحث المؤتمر والمجلس، اللذان كانا يعقدان عادة دورات أطول من الدورات التي يعقدانها في الوقت الحاضر، أنشطة هذه الأجهزة الدستورية بالتفصيل كما تنبثق من تقارير الدورات. وكان هذا أيضا انعكاسا للفقرتين 30 و31 من المبادئ التي تقتضي من الصكوك التأسيسية للأجهزة الدستورية أن تتضمن عددا من الأحكام المتعلقة برفع التقارير إلى الأجهزة الرئاسية إما مباشرة أو عن طريق المدير العام²³. وعلى مر السنين، تغير الوضع نتيجة عوامل مختلفة وربما كان قد جرى نبذ ممارسة رفع التقارير بصفة منتظمة في بعض الحالات.

● أولا، لقد زاد عدد الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 أو المادة 6 من الدستور، بالتوازي مع عملية كان يركز المؤتمر والمجلس فيها عملهما على المسائل الأوسع نطاقا المتعلقة بالسياسات والبرامج والميزانية.

²³ 30- يُدرج في النصوص ذات الصلة نص يفيد بأن تقدم الهيئات واللجان والأجهزة الأخرى وكذلك أجهزتها الفرعية المنشأة بموجب المادة 6 أو المادة 14 من الدستور تقاريرها وتوصياتها إلى المدير العام، على أن تقدم تقارير أجهزتها الفرعية عن طريق الجهاز الرئيسي. وفي حالة الأجهزة المشار إليها في الفقرة 33(ج)، يجوز إدراج نص في النصوص ذات الصلة يقضي بأن تحال التوصيات أو القرارات، التي لا تنطوي على أي تبعات مالية أو برمجية أو انعكاسات تتعلق بالسياسات بالنسبة للمنظمة، إلى الأعضاء في الجهاز المعني مباشرة للدراسة واتخاذ ما يلزم من إجراءات. ويتعين على المدير العام أن:

(أ) يأخذ هذه التقارير في الاعتبار عند إعداد برنامج عمل المنظمة وميزانياتها؛ (ب) يسترعي انتباه المؤتمر، عن طريق المجلس، إلى أي توصيات تصدر عن هذه الأجهزة وتترتب عليها انعكاسات بالنسبة لسياسة المنظمة أو تؤثر في برنامجها أو مالياتها؛ (ج) يُضوّن تقريره السنوي إلى المؤتمر تحليلا للعمل الذي قامت به هذه الأجهزة.

"31- ومن المفهوم أن على المدير العام، لحين اتخاذ هذا الإجراء الرسمي، أن يوزع هذه التقارير على جميع أعضاء الأجهزة المعنية، وعلى جميع الدول الأعضاء والأعضاء المنتسبة في المنظمة لإحاطتهم علما بها. ويتكفل الجهاز الشرف المختص في المنظمة باتخاذ التدابير اللازمة بصدد التبعات الناجمة عن هذه التقارير على سياسة المنظمة وبرنامجها ومالياتها".

وفي بعض الحالات، أُجري الاستعراض المحدد لأنشطة الأجهزة الدستورية من خلال "اللجان الفنية" المعنية. وكانت هذه هي الحالة عادة، مثلا، فيما يتعلق بلجنة مصايد الأسماك التي ظلت لسنوات كثيرة تحاط علما عادة بصورة منتظمة بأنشطة جميع هيئات مصايد الأسماك وكانت تستعرض ببعض التفصيل أنشطة هيئات مصايد الأسماك المنشأة في إطار المنظمة، بموجب المادة 6 أو المادة 14.

• ثانيا، على مر السنين حدث تحرك نحو الاعتراف بقدر أكبر من الاستقلال الذاتي الوظيفي لبعض الأجهزة الدستورية حتى في الحالات التي تنص فيها النظم الأساسية للأجهزة المعنية على رفع تقارير إلى المؤتمر أو المجلس. وكان هذا في بعض الحالات نتيجة لسياسة متعمدة من جانب المنظمة ومن جانب الأجهزة المعنية على حد سواء. وهكذا كانت الأجهزة الدستورية تأبى تفعيل خط منتظم لإبلاغ المؤتمر أو المجلس حتى عندما كان خط الإبلاغ هذا محددًا في نظمها الأساسية. وكثيرا ما كانت المنظمة، من جانبها، وكان أعضاؤها يحترمون رغبة الأجهزة الدستورية في ممارسة قدر أكبر من الاستقلال الذاتي وكانوا لا يُذكرون الأجهزة الدستورية بالتزامها بإبلاغ أنشطتها، وذلك حرصا على استقلالها الذاتي. وفي موازاة ذلك، أسفرت الجهود المبذولة لزيادة كفاءة المؤتمر والمجلس عن حدوث انخفاض في مدة دوراتهما يتعارض مع أي شكل من أشكال الاستعراض المنتظم لأنشطة الأجهزة الدستورية. وإضافة إلى ذلك، فقد تكون هناك حالات لن يقبل فيها أعضاء الأجهزة الدستورية، تفعيل شرط الإبلاغ.

90 - وعند دراسة تنفيذ الإجراءات الواردة في خطة العمل الفورية سيكون من المفيد ألا يغيب عن البال عدد من الاعتبارات، إضافة إلى الممارسة المشار إليها أعلاه. أولا، أن الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 6 أو بموجب المادة 14 تحصل جميعها تقريبا على تمويل من المنظمة. ولذا، سيكون من الملائم، كما هو مبين في خطة العمل الفورية أن الأجهزة "ستكون مسؤولة أمام مجلس المنظمة ومؤتمرها عن استخدام نصيبها من التمويل المتاح لها من الاشتراكات المقررة في المنظمة". وعلاوة على ذلك، واتساقا مع الفقرتين 30 و31 من المبادئ، كلما كانت لتوصيات محددة للأجهزة الدستورية "تبعات مالية أو برامجية أو انعكاسات على السياسات"، فإنها ينبغي إبلاغها إلى المدير العام وإبلاغها من خلاله إلى الجهاز الرئاسي المعني. ثانيا، ينبغي صون طائفة متنوعة من القضايا التي تتسم بطابع السياسات - ومن بينها استصواب مراعاة الاستقلال الذاتي الوظيفي للأجهزة الدستورية المعنية. ففي بعض الحالات، على النحو المنعكس في الإجراء 2-68 من خطة العمل الفورية، قد تكون هناك حاجة إلى تعديل الصكوك التأسيسية للأجهزة، وهو ما قد يكون عملية معقدة.

91 - ولذا يُقترح أن تستمر عملية التفكير في عملية تنفيذ إجراءات خطة العمل الفورية المذكورة أعلاه. ويمكن أن تُحال مرة أخرى إلى الأجهزة الدستورية المعنية الرئيسية مسألة العلاقة مع المنظمة من خلال رفع التقارير إليها، ويمكن دعوة تلك الأجهزة إلى بيان الإجراء الذي تتوقعه من الأجهزة الرئاسية. ومن الممكن تحديد نطاق رفع التقارير والقصد منه في أعقاب تقديم آراء الأجهزة الدستورية وأيضا الأجهزة الرئاسية، ومن الممكن تحديد نهج مختلف إزاء المسألة تدريجيا. وهذا يمكن أن يُسفر في نهاية الأمر عن إدخال تعديلات على المبادئ المبينة في الجزء صاد من النصوص الأساسية.

الإجراء المقترح اتخاذه من اللجنة

92 - إن لجنة الشؤون الدستورية والقانونية مدعوة إلى استعراض هذه الوثيقة وإبداء وجهات نظرها بشأنها حسبما يكون ملائماً.

93 - واللجنة مدعوة على وجه الخصوص إلى :

(أ) إبداء وجهات نظرها بشأن نطاق هذا الاستعراض الذي يركز بصفة رئيسية على الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، ولكن الذي يمكن أن يتعلق أحياناً أيضاً بالأجهزة المنشأة بموجب المادة 6 من الدستور (يرجى الرجوع إلى الفقرة 15)؛

(ب) تأكيد الحاجة إلى تحديد الأجهزة التي ستسري عليها توصيات هذا الاستعراض أخذاً في الاعتبار آراء الأعضاء وطبيعة الأنشطة الممارسة والوضع القانوني العام للأجهزة المعنية (يرجى الرجوع إلى الفقرة 19)؛

(ج) الإشارة إلى الحاجة في المستقبل إلى إعادة النظر في مبادئ الجزء صاد من النصوص الأساسية عندما تتم عملية النظر في هذا الاستعراض (يرجى الرجوع إلى الفقرة 21)؛

(د) الإشارة إلى الطابع الأولي لهذا الاستعراض والموافقة على الاقتراح الداعي إلى أن تستعرض أيضاً الأجهزة الرئاسية والأجهزة الدستورية الأخرى هذه الوثيقة (يرجى الرجوع إلى الفقرات من 22 إلى 24)؛

(هـ) الإشارة إلى الطابع المختلف للتوصيات (يرجى الرجوع إلى الفقرة 25)؛

(و) ملاحظة أن القرارات التي ستُتخذ في نهاية المطاف في سياق هذا الاستعراض أو نتيجة له يمكن أن تخلف أثراً على المعالجة المحاسبية النهائية للتقارير المالية التي تتطلبها المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (الفقرات من 26 إلى 28)؛

(ز) الموافقة على اقتراح يدعو إلى صياغة قواعد محددة بشأن المساعدة في الاجتماعات الخارجية فيما يتعلق بعدد من الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، وكذلك، عند الاقتضاء، الأجهزة المنشأة بموجب المادة 6 من الدستور، والإشارة إلى أن مبادئ الجزء صاد من النصوص الأساسية قد يلزم تعديلها (الفقرات من 32 إلى 37)؛

(ح) الموافقة على الاقتراح الداعي إلى إعداد إجراءات لعقد ترتيبات من قِبَل الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور (الفقرات من 38 إلى 43) وتحديد ما إذا كان هذا ينبغي أن ينعكس في مبادئ الجزء صاد من النصوص الأساسية؛

- (ط) الإفادة بالرأي بشأن مسار العمل الذي يجب اتخاذه فيما يتعلق ببضع مسائل مالية وخاصة بالميزانية (الفقرات من 44 إلى 47)؛
- (ي) الإشارة إلى الأحكام القائمة المتعلقة باختيار وتعيين أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور كما بحثتها فعلا لجنة الشؤون الدستورية والقانونية وكما بحثها المجلس، والتوصية بأن تجري الوحدات المعنية مزيدا من الاستعراض لبضع مسائل تتعلق بالموظفين في فئة الخدمات العامة، والترتيبات التعاقدية الخاصة بالموظفين، والترتيبات التعاقدية الأخرى (الفقرات من 53 إلى 59)؛
- (ك) الموافقة على الاقتراح الداعي إلى إعداد معايير وقواعد خاصة بشأن المراسلات الرسمية من جانب أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 (الفقرات من 60 إلى 62)؛
- (ل) بيان ما إذا كانت مسألة العلاقات مع الجهات المانحة ينبغي إحالتها إلى أجهزة أخرى تابعة للمنظمة (الفقرات من 63 إلى 66)؛
- (م) الإفادة بالرأي بشأن مسألة سلطة أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 أن يسافروا (الفقرات من 67 إلى 69)؛
- (ن) الإشارة إلى أهمية جميع القضايا المتعلقة بامتيازات وحصانات المنظمة وتأكيد الممارسة المتبعة حاليا والمتمثلة في الإبقاء على "مذكرات المسؤوليات" التي يتفاوض عليها المدير العام ويُبرمها (الفقرات من 71 إلى 76)؛
- (س) بيان ما إذا كانت مسألة ترجمة وثائق اجتماعات الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور ينبغي متابعتها على النحو المذكور في الوثيقة (الفقرات من 77 إلى 81)؛
- (ع) التوصية بأن يكون باستطاعة أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، لحين صياغة وإقرار سياسات جديدة بشأن المشاركة في اجتماعات ممثلي المنظمات غير الحكومية وأصحاب المصلحة الآخرين، السعي إلى القيام، بالتشاور الوثيق مع رؤساء الأجهزة المعنية، بتنفيذ تدابير غير رسمية مخصصة لدعوة هؤلاء الممثلين (الفقرات من 82 إلى 87)؛
- (ف) الإفادة بالرأي بشأن الكيفية التي يمكن بها معالجة مسألة علاقة الأجهزة الدستورية بالمنظمة من خلال رفع التقارير على ضوء التطورات المعروضة في هذا الاستعراض (الفقرات من 88 إلى 91).

المرفق

الخصائص الرئيسية للأجهزة المنشأة بموجب المادتين 6 و14 من دستور المنظمة

الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14	الأجهزة المنشأة بموجب المادة 6
سلطة الإنشاء	سلطة الإنشاء
1- تُنشأ من خلال اتفاقية دولية تحت إشراف المنظمة.	1- يُنشؤها المدير العام للمنظمة بناء على سلطة المجلس و/أو المؤتمر.
العضوية	العضوية
1- يمكن أن يكون غير الأعضاء في المنظمة أعضاء في الجهاز المعني ولكن يجب أن يساهموا في النفقات التي تتحملها المنظمة فيما يتعلق بأنشطة الجهاز.	1- مفتوحة أمام البلدان الأعضاء في المنظمة.
	2- يمكن أيضا أن يختار المدير العام للمنظمة بعض الأعضاء.
مصدر التمويل	مصدر التمويل
1- على الأعضاء التزامات تعاقدية وتوجد ثلاثة احتمالات للتمويل: - كما هو الحال فيما يتعلق بالجهاز المنشأ بموجب المادة 6؛ - يجوز للجهاز أن يقوم بمشروعات تعاونية ممولة من الأعضاء، - تكون للأعضاء ميزانية مستقلة.	1- تمولها المنظمة بالكامل باستثناء مشاركة الأعضاء في الاجتماعات. 2- يُغطى تمويلها جزئياً بواسطة دعم من خارج الميزانية، إذا توافر.
الأمانة	الأمانة
1- أمين يعينه المدير العام ولكن في بعض الأحيان بعد التشاور مع أعضاء الجهاز المعني أو بموافقتهم أو إقرارهم.	1- أمين يعينه المدير العام.
الصلاحيات	الصلاحيات
1- لها دور استشاري واسع النطاق ولها إضافة إلى ذلك صلاحيات تنظيمية تتعلق بإدارة مصيد الأسماك.	1- لها دور استشاري واسع النطاق، مع صلاحيات اعتماد توصيات بشأن القضايا الإدارية، ولكن ليست لها صلاحيات تنظيمية.
2- قادرة على صياغة توصيات يمكن أن تكون ذات طابع ملزم.	2- ليست لها صلاحية وضع توصيات يمكن أن تكون ملزمة.
3- يمكنها أن تُنشئ أجهزة فرعية، رهنا بتوافر أموال في الميزانية المعتمدة ذات الصلة.	3- يمكنها أن تُنشئ أجهزة فرعية، رهنا بتوافر الأموال في الميزانية المعتمدة ذات الصلة.
4- يمكنها أن تضع نظاماً داخلياً للأجهزة الفرعية، ولكنه يجب أن يكون مطابقاً للنظام الداخلي للجهاز الأم وللقواعد العامة للمنظمة، ولكن بناء على قوة الجزء صاد المعدل من النصوص الأساسية للمنظمة لا يلزم أن يوافق المدير العام على أي تعديلات في هذا النظام الداخلي.	4- يمكنها أن تضع نظاماً داخلياً للأجهزة الفرعية ولكن ذلك النظام يجب أن يكون مطابقاً للنظام الداخلي للجهاز الأم ومطابقاً للقواعد العامة للمنظمة ويوافق عليه المدير العام بناء على سلطة مجلس المنظمة.