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 Agricultura y la Alimentación

المجلس

الدورة الخامسة والثلاثون بعد المائة

روما، 17–18 نوفمبر/تشرين الثاني 2008

تقرير الدورة الثالثة والثمانين
للجنة الشؤون الدستورية والقانونية
روما، 29–30 سبتمبر/أيلول 2008

أولا – مقدمة

1– عقدت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية دورتها الثالثة والثمانين يومي 29 و30 سبتمبر/أيلول 2008. وحضر الدورة ممثلون عن جميع أعضاء اللجنة، المشار إليهم أدناه:

شيلي، غابون، إندونيسيا، ليسوتو، هولندا، الجمهورية العربية السورية، الولايات المتحدة الأمريكية

ثانيا– انتخاب الرئيس ونائب الرئيس

2– انتخبت اللجنة السيد Julio Fiol (شيلي) رئيساً لها، والسيد Theo van Banning (هولندا) نائباً للرئيس.

3– قررت اللجنة فتح باب الدورة للمراقبين الصامتين. واتفقت على تطبيق قاعدة صمت المراقبين تطبيقاً صارماً. وأشارت، إضافة إلى ذلك، إلى أنه قد يكون عليها أن تقرر في المستقبل، وعلى أساس كل حالة على حدة، عدم فتح باب دوراتها للمراقبين عند مناقشة مواضيع محددة.

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

ثالثا– استعراض أولي للتعديلات على النصوص الأساسية لتنفيذ خطة العمل الفورية لمتابعة التقييم الخارجي المستقل للمنظمة

4– أقرّت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية بأنه سيكون عليها الاضطلاع بدور مهم في استعراض التعديلات المقترحة على النصوص الأساسية لتنفيذ خطة العمل الفورية لمتابعة التقييم الخارجي المستقل للمنظمة، وبأنه من المهم تنظيم عملها بطريقة فعّالة بغية الاستفادة إلى أقصى حد من الوقت والموارد المتاحة طوال سنة 2009.

5– واطلعت اللجنة على المعلومات الواردة في الوثيقة CCLM 83/2 التي بحثتها جنباً إلى جنب مع مشروع خطة العمل الفورية التي يجري التفاوض بشأنها الآن.

6– وتناولت اللجنة بدايةً عدداً من القضايا العامة التي ينبغي للمجلس و الأعضاء عموماً تقييمها على أكمل وجه. ولاحظت اللجنة أنّ ما يُعرف عادة باسم *"النصوص الأساسية"* إنما هو في الواقع مجموعة شاملة من الصكوك القانونية المختلفة في طبيعتها تقع في مجلدين. ويتضمن المجلد الأول دستور منظمة الأغذية والزراعة، واللائحة العامة للمنظمة، واللائحة المالية، إضافةً إلى اللائحة الداخلية لمجلس المنظمة واللجان التابعة له، في حين يتضمن المجلد الثاني عدداً من قرارات ومقررات المؤتمر العام بشأن مسائل هامة.

7– وقد يؤدي تنفيذ إجراءات خطة العمل الفورية في نهاية المطاف إلى تعديل الكثير من أحكام مجلدي النصوص الأساسية على السواء وذلك في سياق تعديل جميع الصكوك، وهو تعديل يشمل جميع الأجهزة المختصة ذات الصلة. وسوف يستدعي الأمر التمييز بين مجموعة المسائل التي يتعين معالجتها في أسرع وقت ممكن عقب الدورة الخاصة للمؤتمر العام إما نظراً لأهميتها أو بسبب أي قرارات قد تصدر عن المؤتمر وتقضي بإعطاء الأولوية لاعتماد بعض التعديلات، أو حيثما يمكن أن تشكل النصوص الأساسية بوضعها الراهن عقبات تحول دون تنفيذ الإجراءات المتفق عليها، ومجموعة المسائل التي يمكن معالجتها في وقت لاحق.

8– كما لاحظت اللجنة أن هناك تراتبية بين الصكوك التي تشكل جزءاً من النصوص الأساسية، وأهمها على الإطلاق دستور المنظمة. واللائحة العامة للمنظمة واللائحة المالية تنفذان الأحكام الأساسية للدستور ويتعين أن تكونا متسقتين مع الأحكام الدستورية. كما يتعين أن تكون اللائحة الداخلية للمجلس واللجان متسقة بدورها مع ذلك الإطار. وقد شددت اللجنة على أن ذلك قد يستلزم في بعض الحالات إتباع تسلسل معيّن في عملية تعديل النصوص الأساسية.

9– وبعد ملاحظة أن هيكل المنظمة هيكل معقد، ويتضمن الكثير من الأجهزة الرئاسية وغيرها من الأجهزة الدستورية لكل منها اختصاصات مختلفة، وأن الكثير من أحكام النصوص الأساسية هو نتاج تطور طويل، أوصت اللجنة بأن يبذل أقصى ما يمكن بذله من جهود لتبسيط عدد من هذه الأحكام. وجرت الإشارة، على سبيل المثال،إلى المادة 24 من اللائحة العامة للمنظمة التي تتعلق بوظائف المجلس. وأفادت الأمانة بأنها ستسعى، ما أمكنها السعي،

إلى توفير المعلومات بشأن الفلسفة التي تقوم عليها بعض الأحكام وبشأن تاريخ هذه الأحكام أيضاً. وأوصت اللجنة كذلك بأنه ينبغي، وفقاً للممارسات القانونية الجيدة، أن تجري صياغة أي تعديل للدستور في عبارات قصيرة ومختصرة. كما ينبغي، في صياغة تعديلات الصكوك الأخرى، الالتزام بمبادئ الاتساق والتساوق فضلاً عن الشفافية.

10- ولاحظت اللجنة أيضاً أن هناك مقتضيات إجرائية مختلفة لتعديل النصوص الأساسية مع الإشارة بوجه خاص إلى الدستور، واللائحة العامة للمنظمة واللائحة المالية التي شُرحت باستفاضة في الوثيقة CCLM 83/2. وفي هذا الصدد، شددت اللجنة على أنه، بموجب الفقرة 4 من المادة 20 من الدستور، لا يجوز إدراج أي اقتراح بتعديل الدستور في جدول أعمال أي دورة من دورات المؤتمر العام ما لم يرسل المدير العام إشعاراً بذلك إلى الدول الأعضاء قبل افتتاح الدورة بمائة وعشرين يوماً على الأقل. وبناء على ذلك، وكي يتسنى للمؤتمر العام اعتماد أي تعديلات في الدستور في شهر نوفمبر/تشرين الثاني 2009، ينبغي إرسال إشعار بذلك إلى الأعضاء في موعد أقصاه شهر يوليو/ تموز 2009. وأكدت اللجنة أنّ التقيّد بهذا الموعد يعني أنه سيكون من المستصوب أن تخضع أي تعديلات ضرورية مقترحة على الدستور للبحث في أقرب وقت ممكن في 2009. ورأت اللجنة أنه ينبغي، قدر الإمكان، أن تكون جميع التعديلات جاهزة كي يستعرضها المجلس في دورة يونيو/حزيران 2009.

11- ورحّبت اللجنة بالاقتراح الجاري التفاوض بشأنه الآن والذي يقضي بأن يقوم المؤتمر العام في دورته الخاصة القادمة بإنشاء لجنة للمؤتمر معنيّة بتنفيذ خطة العمل الفورية بمقتضى الفقرة 1 من المادة 6 من الدستور. وسوف تتولّى لجنة المؤتمر الإشراف على السياسات وتوجيه عملية مراجعة التعديلات على النصوص الأساسية بما يتماشى والتغييرات التي نصّت عليها خطة العمل الفورية. ولاحظت اللجنة أن لجنة المؤتمر، التي لا تخلّ وظائفها بالمسؤوليات الدستورية للمجلس وللجنة الشؤون الدستورية والقانونية، ستتيح للجنة الشؤون الدستورية والقانونية أن تحصل على التوجيه الملائم بشأن القضايا التي قد تطرأ، بما في ذلك توضيح بعض المسائل عند الحاجة.

12- وفي هذا الصدد، لاحظت اللجنة أيضاً أنه ستكون هناك حاجة إلى المرونة في تنظيم إجراءاتها خلال 2009. واتفقت اللجنة مع اقتراح الأمانة الذي أعتبرت فيه أنها تفضّل عقد أي عدد لازم من الدورات القصيرة لكي تستعرض التعديلات المقترحة على النصوص الأساسية، بغية الاستفادة قدر المستطاع من الوقت والموارد المتاحة.

13- ناقشت اللجنة الوثيقة CCLM 83/2- Add.1 التي أُعِدت للرد على الاهتمامات التي أُعرِب عنها أثناء المناقشات التي جرت حتى الآن في إطار لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل للمنظمة ومجموعات العمل المنبثقة عنها، من حيث أن النصوص الأساسية، في صيغتها الحالية وقبل تعديلها في دورة المؤتمر في نوفمبر/ تشرين الثاني 2009، من المحتمل أن تمثل عوائق أمام تنفيذ بعض الإجراءات التي من المقترح تنفيذها فوراً بعد اعتماد خطة العمل الفورية. وقد اُسترعي انتباه الأمانة إلى قضيتين محددتين هما قضية قنوات رفع تقارير اللجان الفنية التابعة للمجلس، وقضية التغيير المقترح في عملية الميزانية وهيكلها.

14- وفي ما يتعلق **بقضية قنوات رفع اللجان الفنية التابعة للمجلس للتقارير**، لاحظت اللجنة أن قنوات رفع التقارير منصوص عليها في الفقرة 6 من المادة 5 من الدستور، التي تقضي بأن المجلس تعاونه لجان فنية وأن هذه اللجان ترفع تقاريرها إلى المجلس. ومن المقترح تنفيذ التوصية الخاصة بذلك على الفور، وهي أن ترفع اللجان الفنية تقاريرها عن المسائل المتصلة بالبرنامج والميزانية إلى المجلس، أما التقارير الخاصة بالسياسات والمسائل التنظيمية فترفعها إلى المؤتمر، بغض النظر عن الأحكام التي ينص عليها الدستور.

15- ولاحظت اللجنة أن الوثيقة CCLM 83/2-Add. 1 تناقش خيارين للتعامل مع هذه المسألة. ويتضمن الخيار الأول أنه نظراً للجدول الزمني المقترح لدورات اللجان الفنية، خلال الجزء الأول من عام 2009 والمجلس في يونيو/حزيران 2009 والمؤتمر في نوفمبر/تشرين الثاني 2009، فلن تنشأ أي صعوبات في مجال التطبيق لأنه سيكون من الممكن على أي حال إحالة التقارير إلى المجلس ثم إلى المؤتمر من خلال المجلس. أما الخيار الثاني، فهو أن ترفع اللجان تقاريرها مباشرة إلى المجلس والمؤتمر بشأن المجالات التي تدخل في اختصاص كل منهما، إلى أن يتم اعتماد تعديل للفقرة 6 من المادة الخامسة من الدستور، بشرط الإشارة إلى ذلك بوضوح في قرار المؤتمر الجاري التفاوض بشأنه.

16- ولاحظت اللجنة أنه بمقتضى الفقرة 5 من المادة 4 من الدستور، يجوز للمؤتمر أن يستعرض أي قرار يتخذه المجلس أو أي هيئة أو لجنة. وبالتالي، أوصت اللجنة بأنه من الأفضل، مراعاةً للوضوح، أن ينص قرار المؤتمر الجاري مناقشته على أن ترفع اللجان الفنية تقاريرها الخاصة بالمسائل المتصلة بالسياسات والمسائل التنظيمية إلى المؤتمر مباشرة، بينما ترفع التقارير الخاصة بالمسائل المتصلة بالبرنامج والميزانية إلى المجلس.

17- وفي ما يتصل بقضية **التنفيذ الفوري لعملية البرنامج والميزانية**، لاحظت اللجنة أن من المتصور أن تضع المنظمة في غضون 2009 إطاراً استراتيجياً، وخطة متوسطة الأجل تغطي الفترة 2010-2013، وبرنامج عمل وميزانية للفترة 2010–2011، بموجب الإطار المتكامل الجديد القائم على النتائج. ولاحظت اللجنة أن قضية ذات طابع قانوني قد نشأت وهي أن اللائحة العامة للمنظمة، وبقدر أقل، اللائحة المالية، تنصان، في الوقت الحاضر، على إجراء من خطوتين بالنسبة لإعداد برنامج العمل والميزانية هما تقديم موجز لبرنامج العمل والميزانية ومشروع برنامج العمل والميزانية لكي تستعرضهما لجنتا البرنامج والمالية، والاجتماع المشترك للجنتي البرنامج والمالية، والمجلس. وقد أثيرت قضية ما إذا كان هذا الإجراء القائم على خطوتين يجب التقيد به إلى حين اعتماد إدخال التعديلات ذات الصلة على اللائحة العامة للمنظمة واللائحة المالية.

18- وقد استعرضت اللجنة هذه المسألة في ضوء المعلومات المقدمة في الوثيقة CCLM 83/2-Add. 1. ولاحظت اللجنة أن التغييرات السابقة التي أدخلت على عملية برنامج العمل والميزانية قد نُفِّذت على أساس تجريبي إلى أن يتم اعتماد التعديلات المطلوب إدخالها على النصوص الأساسية، وفقاً لمقررات المؤتمر. وكان هذا هو الحال بالنسبة لتقديم الإطار العام لبرنامج العمل والميزانية، الذي نُفّذ في 1989 و1991، قبل تعديل اللائحة العامة للمنظمة في نوفمبر/ تشرين الثاني 1991 واستحداث موجز برنامج العمل والميزانية الذي نُفّذ في 1973 إلى أن اعتمد المؤتمر في 1975 التعديلات

التي أُدخِلت على اللائحة العامة للمنظمة. وخلصت اللجنة إلى أن نفس النهج يمكن اتباعه بالنسبة لتنفيذ برنامج العمل والميزانية في شكله الجديد في الفترة المالية 2010-2011. ولذلك، أوصت اللجنة بتنفيذ التعديلات المقترحة على عملية التخطيط والميزنة على الفور بعد اعتماد خطة العمل الفورية، وبأن يُشار إلى ذلك في قرار المؤتمر الخاص باعتماد خطة العمل الفورية.

19- ولن ترَّ اللجنة، استناداً إلى المعلومات المتاحة وقت انعقاد دورتها، أن هناك ما يعوق تنفيذ هذه الإجراءات الورادة في خطة العمل الفورية والمنظور تنفيذها في 2009.

20- وبالإضافة إلى الحالات المحددة آنفة الذكر، أخذت اللجنة عِلماً بشكل عام بالإجراءات المحددة في خطة العمل الفورية والمقترحات الواردة في الوثيقة CCLM 83/2. وعلى الرغم من أن اللجنة لاحظت أنه ستكون هناك حاجة في مرحلة تالية إلى وثيقة موحدة تتضمن جميع التعديلات المطلوب إدخالها على النصوص الأساسية، فإنها اتفقت في الرأي مع اقتراح مؤداه مناقشة التعديلات المقترحة في دوراتها المقبلة على أساس المجالات المواضيعية المحددة في الوثيقة CCLM 83/2، وبما يتماشى مع توصيات خطة العمل الفورية. ويمكن للأمانة أن تقدم مجموعات من الوثائق ذات الصلة محتوية على التعديلات المقترح إدخالها على النصوص الأساسية. وهذا من شأنه أن يسمح للجنة المؤتمر المعنية بتنفيذ خطة العمل الفورية بتقديم توجيهات عامة في ما يتصل بالسياسات إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية. وتستطيع الأمانة، عند الاقتضاء، أن تسترعي انتباه لجنة الشؤون الدستورية والقانونية إلى القضايا التي تحتاج إلى توضيح، وكذلك إلى الخيارات التي يمكن أن تؤخذ في الاعتبار في تنفيذ إجراءات معينة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون هناك خيارات قانونية عديدة للتعامل مع موضوعات معينة. وتستطيع اللجنة أن تقرر ما إذا كان من المطلوب الحصول على توجيهات من لجنة المؤتمر حول مواضيع معينة.

21- وقد أدركت اللجنة أنه على الرغم من أن الكثير من الإجراءات المقترحة المبينة في خطة العمل الفورية يتطلب إدخال تعديلات على النصوص الأساسية، فهناك إجراءات أخرى يمكن التعامل معها عن طريق وضع ممارسات أو طرق عمل معينة، واعتماد المؤتمر لقرارات أو وثائق أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإجراءات المبينة في خطة العمل الفورية إما أنها مسموح بها بموجب النصوص الأساسية الحالية أو تتعرض لها النصوص الأساسية بشكل ما. وأكدت اللجنة على أن ذلك ينبغي أن يبقى في الذاكرة طوال العملية. وطلبت اللجنة من الأمانة أن تقترح معايير للتمييز بين المسائل التي تعالج عن طريق إدخال تعديلات رسمية على النصوص الأساسية والمسائل التي تعالج عن طريق اعتماد المؤتمر لقرارات أو وثائق أخرى.

22- وافقت اللجنة على اقتراح مؤداه أنه ينبغي لها، بعد دورة المؤتمر الخاصة، أن تعقد اجتماع غير رسمي في نهاية نوفمبر/تشرين الثاني 2008 يسمح للأمانة وللأعضاء بتكوين فكرة أوضح عن الأعمال المطلوب إنجازها.

23- استعرضت اللجنة عدداً من المجالات المواضيعية التي من المطلوب فيها إدخال تعديلات على النصوص الأساسية. وحددت اللجنة بصفة مبدئية أحكام النصوص الأساسية التي ستحتاج إلى تعديل لتنفيذ الإجراءات المبينة في خطة العمل الفورية، وتبادلت الآراء بشأنها. وأجري هذا الاستعراض على أساس جداول تمهيدية أعِدت للسماح للجنة بأن تكون لديها أداة تمكنها من التوصل إلى تحديد مبدئي للأعمال المقرر إنجازها. وقد تم تحديد المجالات المواضيعية التالية بشكل مبدئي وجرت بشأنها مناقشة أولية عامة: (أ) قنوات تقديم تقارير اللجان الفنية (بشأن المسائل المتصلة بالبرنامج والميزانية إلى المجلس، وبشأن المسائل المتصلة بالسياسات والمسائل التنظيمية إلى المؤتمر)؛ (ب) مدة شغل المدير العام لمنصبه، والإجراءات الخاصة بانتخاب المدير العام؛ (ج) التغييرات المطلوب إدخالها على عملية الميزانية وهيكلها، بما في ذلك المسائل المتصلة بتغيير تاريخ انعقاد الدورة العادية للمؤتمر؛ (د) وضع المؤتمرات الإقليمية؛ (هـ) انتخاب وتشكيل المجلس، ولجنتي البرنامج والمالية ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية؛ (و) وظائف كل من المجلس والمؤتمر، ودور الرئيس المستقل للمجلس، ووظائف لجنتي البرنامج والمالية؛ (ز) المراقبون الصامتون في دورات اللجان التي تكون العضوية فيها مقيدة؛ و(ح) وظائف التقييم والمراجعة.

24- ونظراً لأن المفاوضات بشأن خطة العمل الفورية مازالت جارية ولأنه سيتعين أخذ عدد من الخيارات بعين الاعتبار لمعالجة بعض المسائل، كان من رأي اللجنة أنه كقاعدة عامة لا ينبغي في هذه المرحلة تحديد أي أحكام من أحكام الدستور، واللائحة العامة للمنظمة، واللائحة المالية المقرر تعديلها.

25- أوصت اللجنة بأن يوجه رئيسها انتباه رئيس لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل للمنظمة إلى بعض المسائل الورادة في تقريرها كمساهمة في المداولات الجارية.

رابعاً- مسائل أخرى

26- لم تعرض على اللجنة أي مسائل أخرى.

خامساً- اعتماد التقرير

26- اعتمدت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية هذا التقرير في 30 سبتمبر/ أيلول 2008.