

October 2012



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

A

لجنة البرنامج

الدورة الثانية عشرة بعد المائة

روما، 5-9 نوفمبر/تشرين الثاني 2012

استعراض الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور

يمكن توجيه أي استفسارات بشأن مضمون هذه الوثيقة إلى:

السيد Antonio Tavares

المستشار القانوني، مكتب الشؤون القانونية والأخلاقية

الهاتف: +3906 5705 5132

طُبِعَ 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 التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

الموجز

- ◀ أحاط المجلس علماً، في دورته الرابعة والأربعين بعد المائة، بأن الاستعراض المفصل للأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور بهدف السماح لها بممارسة سلطات مالية وإدارية أكبر سيعاد بحثه من قبل لجنة الشؤون الدستورية والقانونية ولجنتي المالية والبرنامج في دوراتها في خريف عام 2012.
- ◀ قدم الاستعراض (الوثيقة CCLM 95/12¹) إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في دورتها الخامسة والتسعين، ويجري إحالته إلى لجنة البرنامج في دورتها الثانية عشرة بعد المائة، وبصورة متزامنة إلى لجنة المالية في دورتها السابعة والأربعين بعد المائة. وترد النتائج التي خلصت إليها لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في المرفق الأول.

الإجراءات التي يُقترح على لجنة البرنامج اتخاذها

- ◀ يرجى من اللجنة النظر في استعراض الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور على ضوء الملاحظات الواردة في هذه الوثيقة، مع مراعاة وجهات النظر التي أعرب عنها في دورتها الرابعة بعد المائة في أكتوبر/تشرين الأول 2011، بالإضافة إلى نتائج استعراض هذه المسألة من قبل لجنة الشؤون الدستورية والقانونية. وقد ترغب لجنة البرنامج في أن تأخذ علماً بأن الإدارة ستتخذ إجراءات تماشياً مع الاستنتاجات والتوصيات الصادرة عن لجنة الشؤون الدستورية، وأية توصيات ذات الصلة تنبثق عن لجنتي البرنامج والمالية.
- ◀ قد ترغب اللجنة في التأكيد مجدداً على تباين حالة الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور استناداً إلى معايير مثل آليات التمويل، واحتياجاتها الوظيفية والسلطة القانونية على نحو ما هو محدد في الصكوك التأسيسية، وشروط تعيين أمنائها ومساءلتهم أمام الأجهزة المعنية.

أولاً - معلومات أساسية

- 1- تحتوي خطة العمل الفورية لتجديد المنظمة (2009-2011) التي أقرها المؤتمر في دورته الخامسة والثلاثين (الخاصة) على التوصية التالية (2-69) تحت الجزء المعنون "الأجهزة الدستورية والاتفاقيات وغيرها": "2-69 القيام باستعراض لإجراء ما يلزم من تغييرات بما يمكن الأجهزة الدستورية، الراغبة في ذلك، من ممارسة السلطات المالية والإدارية ومن تعبئة أموال إضافية من أعضائها، مع البقاء في إطار الفاو ومع الإبقاء على علاقتها من خلال رفع التقارير".

¹ الوثيقة CCLM 95/12.pdf <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/me712a.pdf>

2- وقد تابعت لجنة البرنامج في دوراتها الواحدة بعد المائة² والثالثة بعد المائة³ والرابعة بعد المائة، ولجنة المالية في دورتها الثالثة والأربعين بعد المائة ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية في دوراتها الثامنة والثمانين والرابعة والتسعين والخامسة والتسعين تنفيذ هذه الإجراءات.

3- وأشارت لجنة البرنامج في دورتها الرابعة بعد المائة في أكتوبر/تشرين الأول 2012⁴ إلى أنه، بعد مراجعة هذه المسألة من قبل لجنة الشؤون الدستورية والقانونية والمجلس، ستباشر الأمانة إجراء مشاورات مع الأعضاء في الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور (المادة 14) حول المسائل المتصلة بعلاقتها بالمنظمة، بما في ذلك التعديلات الممكنة في الإجراءات القائمة حالياً. وأشارت اللجنة كذلك إلى أن هذه العملية التي سبق أن أطلقت بالنسبة إلى بعض الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14، ستتم على أساس الاستعراض الذي ستجريه لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، بالإضافة حسب المقتضى إلى استبيان يسأل الضوء على المسائل المشار إليها في الوثيقة PC 104/9⁵.

ثانياً- العملية التشاورية

4- عرضت نتائج الجولة الأولى من المشاورات الآتفة الذكر، جنبا إلى جنب مع العملية الأولية لتحديد القضايا التي ينبغي معالجتها، على لجنة البرنامج في دورتها الثامنة بعد المائة في أكتوبر/تشرين الأول 2011. وأشارت اللجنة إلى أن القضايا كانت إما ذات طابع إداري أو مالي، أو ذات طابع فني. ومع مراعاة الأوضاع المختلفة للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14، دعت الأمانة إلى تسريع عملية التشاور حول المسائل الإدارية والموضوعية على حد سواء بطريقة عملية⁶. وتوقعت اللجنة الحصول على تقرير عن حصيلة هذه المشاورات حول المسائل الإدارية في دورتها لشهر أكتوبر/تشرين الأول 2012، بما في ذلك معلومات عن العملية التشاورية والتقدم المحرز مع الأعضاء في الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 وغيرهم من أصحاب المصلحة، بما يتماشى والفقرة 44 (ب) من الوثيقة PC 108/10⁷.

5- ونظم اجتماع تشاوري غير رسمي لمدة يوم واحد بشأن الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 في 30 يناير/كانون الثاني 2012، حضره أمناء هذه الأجهزة والممثلون الرفيعو المستوى للوحدات ذات الصلة في المنظمة. وتوضح من خلال هذه المشاورة أن كلاً من المنظمة وأمانات بعض الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 قامت ببلورة إجراءات إدارية وترتيبات عملية تلبي الاحتياجات الوظيفية التي عبّر عنها بعض الأمناء وأعضاء الأجهزة الدستورية. وسعت المنظمة،

² الفقرة 35 من الوثيقة CL 136/9 <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/016/k4879a.pdf>

³ الفقرة 52 من الوثيقة CL 139/4 <http://www.fao.org/docrep/meeting/018/k7985a.pdf>

⁴ الفقرة 27 من الوثيقة CL 140/8 <http://www.fao.org/docrep/meeting/020/k9398a.pdf>

⁵ <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k9003a.pdf>

⁶ الفقرات من 19 إلى 24 من الوثيقة CL 143/7 <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/mc358a.pdf>

⁷ تشير الفقرة 44 (ب) من الوثيقة PC 108/10 إلى أن: "للجنة، في ذلك، أن تقوم بما يلي: ... دعوة الأمانة إلى مواصلة عملية التشاور مع أعضاء الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 بشأن المجالات التي يمكن لها فيها أن تمارس قدر أكبر من السلطة الإدارية والمالية، وإلى اتخاذ إجراء، حسب الاقتضاء، بشأن المسائل الواقعة في نطاق سلطة الأمانة فيما يخص العلاقة بين المنظمة وهذه الأجهزة".

كجزء من عملية التشاور، إلى استطلاع آراء الأعضاء من خلال استبيان تم النظر فيه في الاجتماع⁸. وتم إعداد تقرير مرحلي ليعرض على لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في دورتها الرابعة والتسعين في مارس/آذار 2012 كما قدم إلى لجنة المالية تقرير شفوي عن حالة استعراض الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 في دورتها الثالثة والأربعين بعد المائة في مايو/أيار 2012⁹. ويقدم استعراض الأجهزة الدستورية معلومات عن الردود التي وردت في الاستبيان.

6- وشددت لجنة البرنامج، في دورتها الرابعة بعد المائة، على استصواب الحفاظ على التنسيق بين أنشطة الأجهزة الدستورية وأنشطة المنظمة وأوصت بإعادة النظر في قواعد المنظمة وإجراءاتها المطبقة على المراقبين. وتم دراسة هذه المسألة على وجه التحديد في الاستعراض وفي التوصيات الصادرة عن لجنة الشؤون الدستورية والقانونية.

ثالثاً - التطورات الأخيرة

7- أحاط المجلس علماً، في دروته الرابعة والأربعين بعد المائة، بأن الاستعراض المفصل للأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور بهدف السماح لها بممارسة سلطات مالية وإدارية أكبر سيعاد بحثه من قبل لجنة الشؤون الدستورية والقانونية ولجنتي المالية والبرنامج في دوراتها في خريف عام 2012. وقد قدم تقرير مفصل إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في دورتها الخامسة والتسعين في أكتوبر/تشرين الأول 2012. ونظرت اللجنة في التقرير وأقرت بأن المسألة معقدة نظراً إلى أن الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 تختلف عن بعضها البعض باختلاف الصكوك التأسيسية الخاصة بها. "اتفقت [...] على ضرورة تحديد الأجهزة المنشأة في إطار المادة 14 من الدستور والتي قد تستفيد من التسهيلات المشار إليها في الوثيقة¹⁰. وأشارت اللجنة في نهاية الأمر [...] أنه يتعين تحديد هذه الأجهزة استناداً إلى معايير محددة كآليات التمويل الخاصة بها واحتياجاتها الوظيفية وسلطانها القانونية على نحو ما نصت عليه صكوكها التأسيسية، وشروط تعيين أمنائها ومساءلتهم تجاه الأجهزة المعنية". وترد النتائج ذات الصلة التي انبثقت عن دورة لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في المرفق الأول من هذه الوثيقة. وستنفذ الإدارة التوجيهات الصادرة عن لجنة الشؤون الدستورية والقانونية ولجنتي البرنامج والمالية، رهنا بما تخلص إليه المداولات ذات الصلة للجنتي المالية والبرنامج من نتائج.

⁸ الفقرات 6-8 من الوثيقة CCLM 95/12 <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/me712a.pdf>

⁹ الفقرة 45 من الوثيقة CL 144/12 <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md900a.pdf>. إن لجنة المالية: (1) تلاحظ أن عملية التشاور تجري بالفعل، وأن هناك حاجة، في هذا السياق، إلى التفرقة بين الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 بحسب خصائص كل منها واحتياجاتها التشغيلية؛ (2) تلاحظ أنه سوف يعرض عليها وعلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في دورتيهما في الخريف وثيقة تفصيلية تستعرض الجوانب الإدارية والمالية، حيث يمكن النظر في عدد من الإجراءات والممارسات التشغيلية.

¹⁰ الأمثلة على هذه الأجهزة هي هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي والهيئة العامة لمصايد أسماك البحر الأبيض المتوسط والمعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة. أنظر الفقرة 16 من الوثيقة CL 145/2 (تقرير الدورة الخامسة والتسعين للجنة الشؤون الدستورية والقانونية)

المرفق الأول

مقتطف من تقرير الدورة الخامسة والتسعين

للجنة الشؤون الدستورية والقانونية (CL 145/2) (روما، 8-11 أكتوبر/تشرين الأول 2012)

[...]

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

15- درست اللجنة الوثيقة CCLM 95/12 المعنونة "استعراض الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 لتمكينها من ممارسة سلطة مالية وإدارية أكبر مع بقائها ضمن إطار منظمة الأغذية والزراعة". وأقرت اللجنة بأن هذه المسألة معقدة على اعتبار أن هناك اختلافات كبيرة أحياناً بين الأجهزة المنشأة بناء على معاهدة بموجب المادة 14 من الدستور تبعاً لصكوكها التأسيسية. وأشارت اللجنة إلى أن الوثيقة CCLM 95/12 قد أعدت استجابة للإجراء 2-69 من خطة العمل الفورية وإلى أنها تستند إلى وثيقة صدرت سابقاً واستعرضتها اللجنة في سنة 2009 والمجلس في أكتوبر/تشرين الأول 2009. وأبدت اللجنة أسفها لعدم تطبيق الاقتراحات الصادرة في حينها.

16- واتفقت اللجنة على ضرورة تحديد الأجهزة المنشأة في إطار المادة 14 من الدستور والتي قد تستفيد من التسهيلات المشار إليها في الوثيقة. وأشارت اللجنة في نهاية الأمر إلى آراء الأمانة ومفادها أن إعداد قائمة وافية بالأجهزة المذكورة قد لا يحقق الإفادة المتوخاة منها وأنه يتعين تحديد هذه الأجهزة استناداً إلى معايير محددة كآليات التمويل الخاصة بها واحتياجاتها الوظيفية وسلطتها القانونية على نحو ما نصت عليه صكوكها التأسيسية، وشروط تعيين أمنائها ومساءلتهم تجاه الأجهزة المعنية. ومن الأمثلة على هذه الأجهزة هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي والهيئة العامة لمصايد أسماك البحر الأبيض المتوسط والمعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة.

17- واعتبرت اللجنة، كمبدأ توجيهي عام، أنه بالإمكان تفويض مزيد من السلطات إلى الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور شرط وجود العدد الكافي من الموظفين في أمانات تلك الأجهزة وشرط وجود آليات الإشراف المناسبة في المنظمة. وأوصت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية بأن تجري الأمانة استعراضاً لكي تنظر في ما إذا كانت الشروط المذكورة أعلاه متوافرة (أي كفاية عدد الموظفين وملاءمة آليات الإشراف) وتحدد ذلك بالتشاور مع أمانة الأجهزة.

18- أما في ما يتعلق بالعلاقات الخارجية للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، فقد اعتبرت اللجنة أنه يتعين على أمناء الأجهزة المشار إليها في الفقرة 16 القيام برحلات عمل طبقاً لبرنامج عمل الجهاز الدستوري وضمن حدود الميزانية المخصصة لذلك.

19- وبالنسبة إلى اتخاذ ترتيبات مع منظمات أخرى، أشارت اللجنة إلى أنّ الإجراءات التي وافق عليها مجلس الفاو في سنة 2004 تعمل بشكل مُرضٍ وتلبي على ما يبدو احتياجات الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، مع المحافظة على الاتساق بين الأنشطة التي تضطلع بها تلك الأجهزة وأنشطة الفاو.

20- وفي ما يتعلق بالمسائل الخاصة بالميزانية والشؤون المالية والمراجعة، اعتبرت اللجنة أنه يتعيّن على لجنة المالية دراسة هذه المسائل. وأشارت اللجنة إلى أنّه يجدر بلجنة المالية التعليق على مسألة تكاليف خدمة المشاريع. وفي ما يتعلق بطلبات إجراء "عمليات مراجعة من قبل طرف ثالث"، أشارت اللجنة إلى عدم إمكانية تلبية هذه الطلبات في إطار النصوص الأساسية للمنظمة. لكن من الممكن أن تطلب لجنة المالية إلى المراجع الخارجي في الفاو إجراء عمليات تحقق محددة بموجب المادة 12-6 من اللائحة المالية، شرط أن يتحمّل الجهاز المعني بكافة التكاليف.

21- وبالنسبة إلى الموارد البشرية، أشارت اللجنة إلى أنها تقع بشكل رئيسي ضمن نطاق اختصاص لجنة المالية ويمكن التعاطي معها من خلال إجراءات تتخذها الإدارة. وأكدت اللجنة ضرورة إجراء تعديلات في نظام تقييم وإدارة الأداء على اعتبار أنّ بعض الأمناء يخضعون مباشرة للسلطة التشغيلية لأجهزة منشأة بموجب المادة 14 وليس للسلطة التشغيلية للفاو. وعليه، يتعيّن على الأعضاء في الأجهزة الرئاسية للأجهزة المذكورة تقييم أداء أمناء تلك الأجهزة في ما يتعلق بالمسائل الفنية والتشغيلية.

22- وفي ما يتعلق بقنوات الاتصال مع الحكومات وبالمراسلات الرسمية، أشارت اللجنة إلى اقتراح سابق يقضي بتعديل "دليل المراسلات الرسمية" بحيث تبرز فيه الحالة الخاصة للأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور؛ غير أنّ ذلك لم يتحقق. وطلبت اللجنة تطبيق هذا الاقتراح.

23- وبالنسبة إلى العلاقات مع الجهات المانحة، أشارت اللجنة إلى اقتراح منح أمناء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور تسهيلات خاصة بتعبئة الموارد، شرط المحافظة على الاتساق العام بين مختلف أنشطة تعبئة الموارد في الفاو. وشددت اللجنة أيضاً على أنّ الأمناء يخضعون، في بعض الحالات، لواجب قانوني يتمثل في تطبيق استراتيجيات تمويل نابعة مباشرة من الصكوك التأسيسية للأجهزة أو من القرارات الصادرة عنها ويجدر بهم بالتالي المحافظة على علاقات مباشرة مع المانحين.

24- وفي ما يتعلق بتنظيم الاجتماعات، بما في ذلك إبرام مذكرات مسؤوليات تتعلق بتلك الاجتماعات، وعلى اعتبار أنّ ذلك يطرح مسائل متصلة بالمكانة العالمية التي تحتلها الفاو والمزايا والحصانات، يجب أن يستمر إبرامها من قبل المدير العام أو من ينوب عنه.

25- وبالنسبة إلى خدمة الاجتماعات، بما في ذلك إمكانية التعاقد من الخارج لتأدية بعض الأنشطة على غرار الترجمة التحريرية، أشارت اللجنة إلى أنّ هذه المسألة تقع بشكل رئيسي ضمن نطاق اختصاص لجنة المالية أو لجنة

البرنامج وإلى أنه يتعيّن على الفاو في كلّ الأحوال مراقبة الجودة. ولم تتفق اللجنة مع التوصية التي تقضي بأن تُعقد بعض الاجتماعات بعدد محدود من اللغات من أجل خفض التكاليف.

26- وفي ما يتعلق بمسألة مشاركة المنظمات غير الحكومية وأصحاب المصلحة الآخرين في اجتماعات الفاو، بما في ذلك اجتماعات الأجهزة الدستورية، أوصت اللجنة بمواصلة الممارسة الحالية التي تتسم بالمرونة وبطابعها العملي. واتفقت اللجنة على عدم وضع أي قواعد عامة، في الوقت الراهن، تتعلق بمشاركة المنظمات غير الحكومية وتسري على جميع الاجتماعات المعقودة في المنظمة، نظراً إلى وجود اختلافات بين المنظمات غير الحكومية وأصحاب المصلحة، وفي ظل تطوّر الأوضاع الراهنة واختلاف الاحتياجات وحالة الاجتماعات في المنظمة، فضلاً عن احتمال عدم التوصل إلى توافق في الآراء بين مختلف الأعضاء حول هذا الموضوع. وبهذا الخصوص تحديداً، لاحظت اللجنة أنه قد يكون من الصعب تعميم النظام المطبق حالياً في لجنة الأمن الغذائي العالمي على سائر أجهزة المنظمة.

27- وبالنسبة إلى مسؤولية رفع التقارير إلى الأجهزة الرئيسية للفاو، اعتبرت اللجنة أنه، نظراً إلى الوضع القانوني الخاص لكلّ جهاز من الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور، يتعيّن بالدرجة الأولى على كلّ جهاز تحديد نطاق التقارير والغاية منها مع مراعاة آراء المنظمة حسب الاقتضاء. واعتبرت اللجنة أنّ رفع التقارير إلى المؤتمر أمر مبرر في بعض الحالات.

28- وأشارت اللجنة إلى أنّ الاستعراض المشار إليه في الوثيقة CCLM 95/12 سوف يُحال إلى الدورتين المقبلتين للجنة البرنامج ولجنة المالية وطلبت إتاحة مداولاتها إلى اللجنتين.

[...]