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 | منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

# لجنة الشؤون الدستورية والقانونية

**الدورة الخامسة بعد المائة**

**روما، 23–25 أكتوبر/تشرين الأول 2017**

## مدة ولاية أعضاء المجلس

## أوّلًا– مقدمة

1– تتناول هذه الوثيقة المسائل المتعلقة بالتطور الذي نشأ مؤخرًا في ما يتعلق بتقاسم أعضاء نفس المجموعة الإقليمية مقاعد المجلس من خلال الممارسة الجزئية لولاية مدتها ثلاث سنوات كأعضاء في المجلس. وأحيلت هذه المسألة إلى اللجنة وفقاً للفقرتين الفرعيتين (أ) و(ي) من الفقرة 7 من المادة 34 من اللائحة العامة للمنظمة.

2– وخلال الدورتين التاسعة والثلاثين (2015) والأربعين (2017)، وافق المجلس على عدد من ترتيبات "تقاسم المقاعد" عند انتخاب أعضاء المجلس. غير أن هذه الترتيبات أثارت في دورتي المؤتمر بعض النقاش في اجتماعات اللجنة العامة. وبصفة خاصة، كشفت المناقشات التي دارت خلال عام 2017 عن الحاجة إلى مراجعة وتوضيح. ومع ذلك، قبلت الدورة الأربعون للمؤتمر في وقت لاحق ترتيبات تقاسم المقاعد، على أساس ما طُرح في جلستها العامة من أنه سيجري استعراض تقاسم المقاعد خلال فترة ما بين الدورات وأنه من الممكن إعادة النظر في المواد المتعلقة بمدة العضوية في المجلس[1]. وأثار بذلك تقاسم المقاعد تساؤلات بين أعضاء المنظمة، ولهذا لا بد من التوضيح. ومن واجب الأمانة أيضًا أن تثير المسألة مع الأعضاء. وتهدف هذه الوثيقة إلى الشروع في الاستعراض الذي يتوخاه المؤتمر من خلال تقديم بعض المعلومات الأساسية عن المسألة، والتفكير فيها من منظور قانوني ومؤسسي.

[1] المحضر الحرفي، C 2017/PV/6.

*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*

## ثانيًا– معلومات أساسية

3– يتألف المجلس من 49 عضواً، وهو عدد المقاعد المحدَّد في عام 1977[2]. وينتخب المؤتمر في كل دورة من دوراته أعضاء المجلس، حسب المنطقة الجغرافية، لفترات مدة كل منها ثلاث سنوات. وتجري الانتخابات بين مجموعات تشكِّل ثلث أعضاء المجلس، وتتولى مجموعة ما مهامها مباشرة بعد دورة المؤتمر، وتتولى مجموعة أخرى مهامها بعد عام من انتهاء دورة المؤتمر. وتكفل آلية تداخل مواعيد انتهاء مدة العضوية التجديد السنوي لثلث أعضاء المجلس، على النحو المنصوص عليه في المادة 22 من اللائحة العامة للمنظمة (انظر أدناه).

4– وخلال دورتي المؤتمر لعامي 2015 و2017، وضعت بعض المجموعات الإقليمية ترتيبات غير رسمية تقضي بأن يوافق أعضاء نفس المجموعة الإقليمية في ما بينهم على التخلي عن مقاعدهم سواءً بعد سنة واحدة أو بعد سنتين من مدة ولايتهم، لصالح عضو آخر في نفس المجموعة الإقليمية. وقبل المؤتمر تلك الترتيبات.

5– واتخذ قبول المؤتمر تلك الترتيبات أحد شكلين. في الشكل الأول، يستقيل عضو ما في مرحلة ما بعد توليه مهام منصبه، ويطلب المؤتمر بعد ذلك الموافقة على عضو بديل من نفس المجموعة الإقليمية، بالإشارة إلى الفقرة 6 من المادة 22 من اللائحة العامة للمنظمة التي تقضي بأن يقوم المؤتمر بشغل المقاعد الشاغرة "*التي تكون قد خلت*" (انظر أدناه). والنهج الآخر هو توقع ترتيب تقاسم المقاعد أثناء الانتخابات، وينتخب المؤتمر عضوين من نفس المجموعة الإقليمية لنفس المقعد، ويشغل كل منهما المقعد لفترات محددة من مدة الولاية ذات الصلة. وهناك صورة مختلفة لهذا الشكل، وهي أن يعلن الأعضاء مسبقًا أنهم سيقدمون استقالتهم في موعد محدَّد في المستقبل، وينتخب المؤتمر، في نفس الدورة، عضوًا بديلاً من نفس الإقليم للفترة المتبقية من الولاية اعتبارًا من تاريخ الاستقالة المقبلة. ورغم بعض الاختلافات في طريقة عمل هذه الترتيبات فإن النتيجة تكاد تكون واحدة.

6– وقبل المؤتمر في دورته التاسعة والثلاثين ثلاثة ترتيبات لتقاسم المقاعد. وانتخب المؤتمر تايلند والفلبين لأحد مقاعد إقليم آسيا، على أن يشغل كل منهما المقعد لمدة سنة ونصف السنة من مدة الولاية المحددة لذلك المقعد. وانتخب المؤتمر كذلك إسبانيا والمملكة المتحدة لمقعد واحد من مقاعد المجموعة الأوروبية، حيث شغلت إسبانيا المقعد لمدة سنة واحدة، على أن تشغله المملكة المتحدة في الفترة المتبقية من مدة الولاية. وبالإضافة إلى ذلك، أشار المؤتمر إلى الاستقالة المقبلة لإيطاليا اعتبارًا من 30 يونيو/حزيران 2016 من مقعد في المجموعة الأوروبية الذي كانت قد شغلته منذ يونيو/حزيران 2014، ووافق على أن يحل محلها الاتحاد الروسي خلال ما تبقى من مدة الولاية حتى نهاية الدورة الأربعين للمؤتمر[3].

7– وعلى نفس المنوال، انتخبت الدورة الأربعون للمؤتمر تايلند وماليزيا لشغل مقعد واحد في إقليم آسيا، على أن يشغل كل منهما المقعد لمدة سنة ونصف السنة. وبنفس الطريقة، انتخب المؤتمر الفلبين وميانمار، وفييت نام وإندونيسيا، على التوالي، لشغل مقعدين آخرين في إقليم آسيا. وانتخب المؤتمر شيلي وبيرو لشغل مقعد واحد في إقليم أمريكا اللاتينية

[2] غير أن عدد أعضاء المجلس تطوَّر بمرور الوقت. وزاد المؤتمر عدد المقاعد في عدد كبير من المناسبات السابقة.

[3] الوثيقة C 2015/LIM/17؛ والفقرتان 91 و92 من الوثيقة C 2015/REP.

والبحر الكاريبي؛ على أن تشغل شيلي المقعد لمدة سنة واحدة وتشغله بيرو لمدة سنتين. وفي ما يتعلق بإقليم أوروبا، انتخب المؤتمر إستونيا وجمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة لإتمام الفترة المتبقية من مدة شغل المقعدين اللذين تخلَّت عنهما قبرص وسان مارينو. وانتخب المؤتمر أيضًا النمسا وفرنسا لشغل مقعدين في إقليم أوروبا للفترة من 1 يوليو/تموز 2018 حتى نهاية الدورة الحادية والأربعين للمؤتمر، حيث أعلن العضوان الحاليان، وهما ألمانيا والجبل الأسود، قبل سنة من الموعد المحدَّد، عن تنحيهما اعتبارًا من يوليو/تموز 2018[4]. وكما جاء أعلاه، قبلت الدورة الأربعون للمؤتمر ترتيبات تقاسم المقاعد على أن يكون مفهومًا أن الأجهزة الرئاسية المختصة ستستعرض تلك الآليات، وأنه يمكن إعادة النظر في مواد اللائحة المتعلقة بمدة الولاية في المجلس.

## ثالثًا– الإطار القانوني لانتخاب أعضاء المجلس

8– تحدد المادة 5 من دستور المنظمة، التي تنص على انتخاب المجلس من قبل المؤتمر، الإطار القانوني لانتخاب أعضاء المجلس. وتنص المادة 5 أيضًا على أن "*تخضع مدة العضوية في المجلس وغيرها من الشروط للقواعد التي يضعها المؤتمر*".

9– وترد في المادة 22 من اللائحة العامة للمنظمة في ما يخص "*انتخاب أعضاء المجلس*" شروط أخرى بشأن انتخاب أعضاء المجلس ومدة ولايتهم. وفي ما يلي أحكام المادة 22 ذات الصلة بتقاسم المقاعد:

*المادة 22: انتخاب أعضاء المجلس*

*1–*

*(أ) يُنتخب أعضاء المجلس لمدة ثلاث سنوات إلاّ في الحالات المنصوص عليها في الفقرة 9 من هذه المادة.*

*(ب) يتخذ المؤتمر التدابير الكفيلة بإنهاء عضوية 16 من أعضاء المجلس في كل سنتين تقويميتين متتاليتين و17 في السنة التقويمية الثالثة.*

*(ج) تنتهي مدة عضوية جميع الأعضاء في أي مجموعة في آن واحد، إما بنهاية الدورة العادية للمؤتمر في السنة التي تعقد فيها هذه الدورة، أو في 30 يونيو/حزيران في السنوات الأخرى.*

*2– [...]*

*3– يراعي المؤتمر في اختيار أعضاء المجلس أن من المرغوب فيه:*

*(أ) أن تقوم العضوية في المجلس على أساس تمثيل جغرافي متوازن للدول المعنية بإنتاج الأغذية والمنتجات الزراعية، وتوزيعها، واستهلاكها؛*

*(ب) أن تشترك في عمل المجلس الدول الأعضاء التي يمكن أن تساهم بأكبر قدر في نجاح المنظمة؛*

[4] الوثيقة C 2017/LIM/23؛ والفقرتان 91 و92 من الوثيقة C 2017/REP.

*(ج) أن تتاح الفرصة لأكبر عدد ممكن من الدول الأعضاء للانضمام إلى عضوية المجلس عن طريق تناوب العضوية.*

*4- يجوز إعادة انتخاب الدول الأعضاء.*

*5- [...]*

*6- يقوم المؤتمر في أي دورة عادية أو غير عادية بشغل جميع المقاعد التي تكون قد خلت بالمجلس منذ الدورة العادية الأخيرة. وفي حالة عقد دورة غير عادية توصي اللجنة العامة المؤتمر بما قد تتطلبه الظروف من تعديل في المدد الزمنية المنصوص عليها في الفقرة 10(أ) و(د) أدناه.*

*7- يعتبر عضو المجلس مستقيلاً إذا كانت الاشتراكات المالية المتأخرة عليه للمنظمة تعادل، أو تزيد، عن الاشتراكات المستحقة عليه عن السنتين التقويميتين السابقتين، أو إذا كان لم يُمثَّل في دورتين متتاليتين للمجلس.*

*8- إذا انسحبت دولة عضو في المجلس من المنظمة، تتوقف عضويتها في المجلس من تاريخ سريان إخطارها بالانسحاب من المنظمة طبقًا للمادة 19 من الدستور.*

*9- تكون مدة عضوية العضو الذي يُنتخب بدلاً من عضو مستقيل أو منسحب من المجلس قبل انتهاء مدة عضويته، هي المدة الباقية للعضو الذي حل محله.*

*10-[...]*

*(د) قبل الموعد المحدد للانتخاب بثلاثة أيام عمل على الأقل، تُخطر اللجنة العامة المؤتمر بالترشيحات الصحيحة المقدَّمة عن كل إقليم، مرتبة حسب الترتيب الأبجدي للغة الإنكليزية، مع بيان مدة العضوية لكل منها، واسترعاء انتباه المؤتمر إلى أحكام الفقرتين 3 و4 من هذه المادة. ولا تُبلغ اللجنة العامة المؤتمر بأسماء الدول الأعضاء المزكية للترشيحات".*

## رابعًا- تقاسم المقاعد في المنظمة

### ألف- الاعتبارات القانونية

10- يلاحظ في البداية أن مسألة تقاسم المقاعد تتعلق بحوكمة المنظمة. وعلى هذا النحو، فإن هذه المسألة يحددها أساسًا أعضاء المنظمة ككل. غير أن تنفيذ المؤتمر مؤخرًا لترتيبات تقاسم المقاعد لا يتفق تمامًا مع المعنى الحرفي للمادة 22 من اللائحة العامة للمنظمة.

11- والملاحظة الأولى من المنظور القانوني هي أن الفقرة 1 من المادة 22 تقضي بأن ينتخب المؤتمر أعضاء المجلس "*لمدة ثلاث سنوات*". ويلزم من المؤتمر عند القيام بذلك أن يكفل انتهاء مدة عضوية 16 عضوًا من أعضاء المجلس في كل سنة من السنتين التقويميتين المتتاليتين، و17 عضوًا في السنة التقويمية الثالثة (الفقرة 1(ب) من المادة 22). وتنتهي مدة

عضوية جميع الأعضاء في أي مجموعة واحدة "*في آن واحد*" إما عند انتهاء الدورة العادية للمؤتمر في السنة التي تعقد فيها الدورة أو في 30 يونيو/حزيران في السنوات الأخرى (الفقرة 1 (ج) من المادة 22).

12- ولا تتفق، في ما يبدو، الممارسة التي اتُبعت مؤخرًا في انتخاب أكثر من عضو واحد لمدة عضوية جزئية تقل عن ثلاث سنوات، مع المعنى الواضح للفقرة 1 من المادة 22. وعلاوة على ذلك، لا تتوخى المادة 22 ممارسة انتخاب أعضاء المجلس لفترات تقل عن ثلاث سنوات.

13- وفي السياق ذاته، لا تتوخى المادة 22 نظامًا مخططًا ومتفقًا عليه مسبقًا لاستقالة أعضاء المجلس قبل انتهاء مدة العضوية للسماح بانتخاب أعضاء آخرين من أجل تقاسم المقاعد. ولا تنص المادة 22 على استقالة الأعضاء من المجلس إلاّ في بضع حالات استثنائية محددة تحديدًا دقيقًا. ويعتبر عضو المجلس مستقيلاً إذا كانت الاشتراكات المالية المتأخرة عليه للمنظمة تُعادل، أو تزيد، عن الاشتراكات المستحقة عليه عن السنتين التقويميتين السابقتين، أو إذا كان لم يمثَّل في دورتين متتاليتين للمجلس (الفقرة 7). وعلاوة على ذلك، وبموجب الفقرة 8 من المادة 22، تتوقف عضوية أي دولة عضو في المجلس تنسحب من المنظمة، وذلك من تاريخ سريان إخطارها بالانسحاب من المنظمة طبقًا للمادة 19 من الدستور (أي بعد سنة واحدة من إبلاغ المدير العام).

14- ومن الواضح بالتالي أن الإطار المحدَّد بموجب المادة 22 يتوقع أن يشغل عضو المجلس فترة ولاية مدتها ثلاث سنوات كاملة ما لم تقع أحداث على النحو المتوقع في اللائحة العامة للمنظمة. وتكون للعضو في كل الحالات الحرية في التنحي عن مقعده في المجلس في إطار ممارسته لحقه السيادي غير القابل للتصرف في القيام بذلك. غير أنه في السياقات التي توصف فيها بدقة الظروف التي قد تؤدي إلى الاستقالة، تقتصر أسباب الاستقالة في العادة على الظروف الاستثنائية وغير المتوقعة وقت الانتخاب. وقد تشمل تلك الأسباب أي تطورات غير متوقعة تؤثر على تمثيل العضو في المجلس ويمكن أن تُجبره على الاستقالة من مقعده. ولا يشمل ذلك استقالته حصريًا وبصورة رئيسية من أجل السماح بتطبيق ترتيبات تقاسم المقاعد. وبموجب المادة 22، يكون المسار الطبيعي للأحداث هو التزام العضو بعد ترشيحه وانتخابه بالوفاء بكامل مدة عضويته في المجلس.

15- وفي هذا السياق، ينبغي إبداء ملاحظة بشأن الفقرتين 6 و9 من المادة 22. فالفقرة 6 تنص على شغل "*جميع المقاعد التي تكون قد خلت بالمجلس منذ الدورة العادية الأخيرة*". وتنظِّم الفقرة 9 مدة عضوية عضو المجلس "*الذي يُنتخب بدلاً من عضو مستقيل أو منسحب من المجلس قبل انتهاء مدة عضويته*". وتكون مدة العضوية هي المدة الباقية للعضو الذي حل محله. وتشكِّل الفقرتان 6 و9 عنصرين ضروريين للمادة 22 من أجل ضمان استمرارية عمل المجلس، إذ تنصان على احتمال أن يكون استبدال عضو ضرورياً بعد استقالته أو انسحابه على النحو المنصوص عليه في المادة 22. ومع ذلك، لا يجوز تفسير الفقرتين 6 و9 تفسيرًا فضفاضًا يجيز استخدام آليات تقاسم المقاعد.

16- ومن وجهة النظر القانونية، لا يبدو أن الترتيبات التي ينتخب بموجبها المؤتمر، في كل دورة من دوراته، أعضاء المجلس لمدة تقل عن ثلاث سنوات، تتفق مع نص وروح الإطار القانوني المصمَّم بعناية الوارد وصفه في هذه الوثيقة.

## باء– الاعتبارات المتعلقة بالجوانب المؤسسية والسياسات والحوكمة

17– تثير هذه المسألة قضايا أوسع ذات طابع سياساتي كما يتضح من بعض المناقشات التي دارات حتى الآن. وأثيرت اعتبارات كثيرة مترابطة متعلقة *بجملة أمور* تشمل الحوكمة الفعالة والمشاركة الواسعة في المجلس، وهي قضايا ذات طابع متضارب في بعض الأحيان.

### (أ) الجوانب المتعلقة بالحوكمة

18– من الاعتبارات الهامة المتعلقة بمدة ولاية أعضاء المجلس مصلحة المنظمة في أن يعمل المجلس بكفاءة ووفقًا لمبادئ التمثيل الواسع والفعال. والمجلس مكلَّف بمهمة معالجة طيف واسع من المواضيع، بما يشمل السياسات والتخطيط والبرامج والمسائل الإدارية والمالية والقانونية. ويتطلب تعقّد هذه المواضيع من الأعضاء درجة عالية من الإلمام بالمسائل التي تكون قيد النظر من أجل المساهمة بفعالية في اضطلاع المجلس بوظائف الحوكمة. وتعززت وظائف المجلس في أعقاب الإصلاحات الأخيرة من خلال التقييم الخارجي المستقل وتنفيذ خطة العمل الفورية لتجديد المنظمة. وركزت تلك الإصلاحات بدرجة كبيرة على الحاجة إلى مجلس فعال، وشملت مبادرات هامة من أجل تحقيق ذلك. كما جعلت المجلس الجهاز المسؤول في نهاية المطاف عن اتخاذ القرارات بشأن مجموعة من المسائل، من أجل تعزيز كفاءة المنظمة بأسرها.

19– وتشير التجربة إلى أن ممثلي الدول الأعضاء المنتخبين الجُدد الذين يعملون في المجلس يحتاجون في العادة إلى ما يقرب من سنة للتعرف بشكلٍ كافٍ على المسائل التي تكون قيد نظر المجلس من أجل المساهمة بفعالية. وعلى هذا الأساس، فإن فترة ولاية أعضاء المجلس التي تبلغ ثلاث سنوات تُعبِّر عن المدة الضرورية ليس فقط لضمان اكتساب أعضاء المجلس المعرفة اللازمة، بل وكذلك لضمان قدرتهم على استخدامها في المساهمة في تحقيق الغرض النهائي المتمثل في تحقيق الحوكمة الفعالة. وبالإضافة إلى ذلك فإن فترة ولاية مدتها ثلاث سنوات تتفق مع مبدأ ضمان قدرة الدول الأعضاء في المجلس على "*أن تساهم بأكبر قدر في نجاح المنظمة*" كما يتضح من الفقرة 3 (ب) من المادة 22 من اللائحة العامة للمنظمة. وينص دستور منظمة الصحة العالمية والميثاق التأسيسي لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) على شرط مماثل في ما يتعلق بمجلسيهما التنفيذيين، ولكن بصيغة أقوى وأكثر وضوحًا. وتؤكد الأحكام ذات الصلة في الميثاق التأسيسي لمنظمة اليونسكو ودستور منظمة الصحة العالمية الحاجة إلى الكفاءة التقنية لممثلي الدول الأعضاء في المجلس، واستمرارية عمل المجلسين[5].

---

[5] تنص الفقرة 2–(أ) من المادة الخامسة من الميثاق التأسيسي لمنظمة اليونسكو على أنه "*على عضو المجلس التنفيذي، عندما يختار من يمثله في المجلس التنفيذي، أن يحرص على تعيين شخص من ذوي الكفاءة في مجال أو أكثر من مجالات اختصاص اليونسكو، وممن تتوافر لديهم الخبرة والمقدرة اللازمتان للقيام بالمهام الإدارية والتنفيذية الملقاة على عاتق المجلس. ومراعاةً لأهمية الاستمرارية، يُعيَّن كل ممثل لمدة تفويض عضو المجلس التنفيذي، ما لم تطرأ ظروف استثنائية تقتضي إبداله*" [أضيف التأكيد]. وتشير مواد الميثاق التأسيسي لمنظمة اليونسكو كذلك إلى أن الدول الأعضاء المرشحة في المجلس تُبلغ السيرة الذاتية لممثليها المحتملين إلى أعضاء اليونسكو قبل انتخاب أعضاء المجلس ("*... يمكن للدول الأعضاء المرشحة ان تُبلغ في الوقت نفسه الدول الأعضاء الأخرى والمدير العام أية معلومات تعتبرها ملائمة، بما في ذلك أسماء الأشخاص الذين تعتزم تعيينهم ممثلين لها في المجلس في حال انتخابها، وبيانات مؤهلاتهم وخبرتهم*"؛ المادة 1 من الأحكام التي تُنظِّم إجراء انتخاب الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي. وفي ما يتعلق بالمجلس التنفيذي لمنظمة الصحة العالمية، تقتضي المادة 24 من دستور منظمة الصحة العالمية من "*كل من هذه الدول الأعضاء [في المجلس التنفيذي] أن تعين للمجلس شخصًا مؤهلًا فنيًا في ميدان الصحة، ويجوز أن يرافقه بدلاء ومستشارون*".

20- ومما يؤكد الأهمية الجوهرية للحوكمة الفعالة تداخل مواعيد نهاية مدد ولاية الأعضاء. ويكفل تجديد ثلث الأعضاء كل سنة وجود الخبرة داخل أعضاء المجلس في جميع الأوقات.

21- وفي ضوء ما تقدَّم، يمكن التشكيك في مدى توافق ترتيبات تقاسم المقاعد مع الاهتمام بوجود مجلس فعال، في ضوء مهام الحوكمة الهائلة الملقاة على عاتقه. ومن الواضح أن تقاسم المقاعد يتعارض مع مدة الولاية التي تبلغ ثلاث سنوات، ومع الآلية ذات الصلة المتعلقة بتداخل مواعيد انتهاء مدد تلك الولايات، والتي وضعت من أجل ضمان استمرار وجود الدراية الفنية والخبرة داخل المجلس، ومن ثم تعزيز فعاليته.

### (ب) التمثيل الواسع

22- تؤكد الفقرة 3 من المادة 22 أهمية مبدأ التمثيل الواسع، إذ تقتضي من المؤتمر أن "*يراعي*" على النحو الواجب مبادئ التمثيل الواسع من خلال التمثيل الجغرافي المتوازن. ومما يؤكد ذلك المبدأ أيضًا اقتضاء منح الدول الأعضاء أكبر فرص ممكنة للانضمام إلى عضوية المجلس عن طريق تناوب العضوية.

23- ومن الواضح أن تقاسم المقاعد يمكن أن يتيح للأعضاء فرصًا إضافية للمشاركة في أعمال المجلس، ومن شأن تقاسم المقاعد أن يستجيب، من الزاوية الكمية، لبعض الشواغل المتعلقة بالمشاركة والشمول. غير أنه يمكن القول بأن نوعية المشاركة في أعمال المجلس يمكن، للدواعي المذكورة أعلاه، أن تتضاءل بسبب قصر مدة العضوية وتقلص فرصة اكتساب الخبرة الكافية لتقديم إسهامات مفيدة. ويمكن بالتالي لتقاسم مقعد في المجلس أن يقلص بدرجة ما من فرصة المشاركة بفعالية في أعمال المجلس – ومن ثم حوكمة المنظمة – بالنسبة للأعضاء المشاركين في تقاسم المقعد.

24- ومع ذلك، يلاحظ أنه بصرف النظر عن أي اعتبارات متعلقة بالعواقب المحتملة لتقاسم المقاعد، يبدو أن المسألة متصلة اتصالاً أصيلاً بالمسائل الأوسع المتعلقة بالتمثيل العادل في المجلس، وكذلك المسائل المتعلقة بعدد مقاعد المجلس.

25- وقد نظر المؤتمر، في الماضي، في طرق أكثر واقعية، من خلال إدخال تعديلات على اللائحة العامة أو اتباع وسائل أخرى، من أجل ضمان التمثيل العادل والمشاركة الواسعة والتناوب. غير أنه توقف دون تحديد تدابير ملموسة في هذا الاتجاه. ورأى المؤتمر أن من الكافي تكليف اللجنة العامة بمهمة "*استرعاء انتباه المؤتمر*" رسميًا من أجل ضمان تطبيق جملة مبادئ تشمل التمثيل الواسع والمشاركة وتناوب العضوية (الفقرة 10(د) من ا المادة 22)[6]. وتتجسَّد هذه المبادئ من حيث الجوهر في انتخابات أعضاء المجلس. ولا يزال مدى "*إيلاء الاعتبار الواجب*" لمبادئ الفقرة 3 من المادة 22 مسألة مرهونة بالأعضاء وحدهم.

[6] الفقرات من 141 إلى 146 من الوثيقة CL 20؛ والفقرات من 340 إلى 343 من الوثيقة Conf 8؛ وقرار المؤتمر رقم 55/29.

26- ونوقشت مؤخراً مسألة العضوية في المجلس، لا سيما التمثيل العادل، من حيث الزيادة الممكنة في عدد مقاعد المجلس. وعولجت تلك المسألة من جانب مجموعة العمل المفتوحة العضوية المعنية بالتدابير الرامية إلى زيادة كفاءة الأجهزة الرئاسية، بما يشمل التمثيل. وأشارت مجموعة العمل المفتوحة العضوية في تقريرها النهائي المقدَّم إلى المؤتمر في دورته السابعة والثلاثين لعام 2011[7] إلى تعذر التوصل إلى التوافق الواسع المرجو في الآراء بشأن مسألة توسيع عدد مقاعد المجلس. واعتبر الأعضاء المؤيدون لزيادة عدد المقاعد عن مستواها الحالي البالغ 49 مقعدًا (وهو المستوى المحدَّد في عام 1977) أن تلك الزيادة ستكون متوافقة مع التوسع الذي شهدته عضوية المنظمة منذ عام 1977، وأنها ستكفل بالتالي المشاركة الأوسع والشمول والتمثيل، وستفضي إلى زيادة فعالية المجلس. ورأى الأعضاء المعارضون لتوسيع مقاعد المجلس أن الزيادة في عدد المقاعد ستؤثر سلبًا على كفاءة المجلس وفعاليته في أداء وظيفته التنفيذية، وأن التمثيل العادل في المجلس يمكن تحقيقه عن طريق ضمان التناوب المنتظم بين الأعضاء داخل المجموعات الإقليمية.

27- وأشارت مجموعة العمل المفتوحة العضوية كذلك إلى أن السُبل الأخرى لمعالجة مسألة التمثيل العادل في المجلس تشمل إمكانية ما يلي: (1) تقليص مدة الولاية من ثلاث سنوات إلى سنتين (2) اقتصار عدد مدد الولايات المتتالية المسموح بها إلى مدتين. وأشار المؤتمر في دورته السابعة والثلاثين إلى أن المسألة ستظل قيد الاستعراض خلال فترة ما بين الدورات[8].

## خامسًا- تقاسم المقاعد في منظومة الأمم المتحدة

28- يحدث في بعض الأحيان تقاسم للمقاعد في الكيانات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، لا سيما في المجالس التنفيذية لعدد من الصناديق والبرامج. على أنه يلاحظ أن البيئة المؤسسية التي تعمل فيها تلك الكيانات تختلف في العادة اختلافًا كبيرًا عن البيئة التي تعمل فيها المنظمة.

29- وشهد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ترتيبين لتقاسم المقاعد، أحدهما في عام 1960 والآخر منذ عهد أقرب في عام 2016. وفي حالة مجلس الأمن، قُبلت ترتيبات تقاسم المقاعد في حالات استثنائية واستجابةً لتصويت غير حاسم أدى إلى حالة من الجمود. وعلى هذا النحو، يمكن اعتبار تلك التدابير طارئة[9]. وفي المجلس الاقتصادي والاجتماعي، اتُخذ 12 ترتيبًا لتقاسم المقاعد في ما بين عامي 2000 و2013. وطُبق أحد عشر من تلك الترتيبات داخل المجموعة الإقليمية لأوروبا الغربية والدول الأخرى في الأمم المتحدة، وطُبق ترتيب واحد داخل المجموعة الإقليمية لأوروبا الشرقية.

---

[7] الفقرات من 5 إلى 9 من الوثيقة C 2011/28.

[8] الفقرة 118 من الوثيقة C 2011/REP.

[9] وقعت حالة واحدة في عام 1960 عندما وافقت بولندا وتركيا على اقتسام مقعد في مجلس الأمن بعد اثنتين وخمسين جولة من التصويت. وفي عام 2016، وافقت إيطاليا وهولندا على تقاسم مقعد في مجلس الأمن بعد خمس جولات غير حاسمة من التصويت، وأسفرت فيها الجولة الأخيرة من التصويت عن تعادل في الأصوات بلغ 95 مقابل 95. ولعل ذلك يشير بوضوح إلى أن تقاسم المقاعد في مجلس الأمن كان حالة استثنائية، ولا يُعبِّر عن ممارسة.

30- وجرى تقاسم المقاعد في المجالس التنفيذية لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان/مكتب الأمم المتحدة لخدمة المشروعات، ومجلس التنسيق البرامجي لبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية /الإيدز. واقتصرت تلك الترتيبات في كل الحالات على المجموعة الإقليمية لأوروبا الغربية والدول الأخرى على الرغم من عدم مشاركة كل أعضاء هذه المجموعة في تلك الترتيبات.

31- وفي حالة برنامج الأغذية العالمي، ينتهج المجلس التنفيذي ممارسة تقاسم المقاعد. واقتصر ذلك في البداية على مجموعة دول أوروبا الغربية والدول الأخرى لأغراض الأعضاء المنتخبين من قِبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وإقليم أوروبا في منظمة الأغذية والزراعة لأغراض الأعضاء المنتخبين من قبل المنظمة. ومع ذلك، ازداد تدريجيًا عدد الأقاليم التي دخلت في تلك الترتيبات. من ذلك على سبيل المثال، أن المجلس التنفيذي الحالي لبرنامج الأغذية العالمي (36 عضوًا) يشمل عشرة ترتيبات لتقاسم المقاعد تشارك فيها أقاليم أوروبا (4) وأمريكا اللاتينية والكاريبي (3) وأفريقيا (3). وقُبلت تلك الترتيبات بعد فترة وجيزة من إنشاء المجلس عقب مشاورات موسَّعة بين الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة استجابةً لطلبات من أعضاء المجموعة الأوروبية. ويبدو أن الممارسة المتبعة في برنامج الأغذية العالمي أثرت كثيرًا على تطور الممارسة في المنظمة.

32- وفي المقابل، لا توجد ترتيبات لتقاسم المقاعد في الوكالات المتخصصة داخل أجهزتها ذات العضوية المحدودة. ويشمل ذلك بصفة خاصة المجلس التنفيذي لليونسكو والمجلس التنفيذي لمنظمة الصحة العالمية. ولا توجد بالمثل أي ممارسة لتقاسم المقاعد في مجلس محافظي الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وقد ترسخ تمامًا الوضع في هذه المنظمات.

33- وعند النظر في الممارسة المتبعة في سائر كيانات منظومة الأمم المتحدة، من المهم أن يؤخذ في الاعتبار أن الإطار المؤسسي الذي تعمل فيه المنظمة شامل بدرجة كبيرة، لا سيما بالمقارنة مع صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، وهو ما توضحه المادة 22 من اللائحة العامة للمنظمة. وتعمل الكيانات الأخرى عمومًا في بيئة منخفضة التنظيم نسبيًا، وهو ما يُعبِّر عن ولاياتها التشغيلية والأكثر تقييدًا والأشد تركيزًا، حيث يوجد متسع كبير لاستحداث ممارسات ربما لا تكون متوخاة في اللوائح الرسمية. غير أن المنظمة أكثر تنظيمًا ولديها إطار إجرائي مفصَّل من المفترض أنه يُعبِّر عن الجوانب المعيارية والاستراتيجية الواسعة لولايتها. وهذه الخاصية الأخيرة تشترك فيها عمومًا مع الوكالات المتخصصة الأخرى.

## سادسًا- السُبل الممكنة للمُضي قُدمًا

34- لا يبدو أن الترتيبات الحالية لتقاسم المقاعد متوافقة مع نص وروح مواد النصوص الأساسية. ومن هذا المنطلق، يمكن للجنة أن توصي بالنظر في وقف العمل بالممارسة الناشئة، أو إدخالها في الإطار الإجرائي الرسمي للمنظمة عن طريق تعديل اللائحة العامة للمنظمة. ومع ذلك، من المسلَّم به أن المسألة تثير قضايا أوسع ذات طابع سياساتي، ويمكن أن ينشأ حولها خلاف، وستتطلب مشاورات موضوعية في ما بين الأعضاء.

35- ومن المفترض أن أي قرار يؤدي إلى إقرار ممارسات تقاسم المقاعد قد يتطلب النظر في سائر الجوانب ذات الصلة في ما يتعلق بالتمثيل وسير العمل في المجلس، بما في ذلك الخيارات ذات الصلة، مثل إمكانية زيادة عدد مقاعد المجلس و/أو تقليص مدة ولاية أعضاء المجلس[10].

## سابعًا- الإجراء المقترح اتخاذه من قِبل اللجنة

36- اللجنة مدعوة إلى النظر في هذه الوثيقة وإبداء تعليقاتها وملاحظاتها عليها حسب الاقتضاء. ويمكن إحالة هذه الوثيقة، إلى جانب ما قد ترغب اللجنة في إبدائه من ملاحظات، إلى المجلس، ويمكن أن تشكِّل الأساس لمشاورات من خلال الرئيس المستقل للمجلس.

[10] تتطلب أي زيادة في عدد أعضاء المجلس تعديلًا في المادة 5 من دستور المنظمة.