

August 2008



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

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## لجنة الشؤون الدستورية والقانونية

الدورة الثالثة والثمانون

روما، 29 - 30 سبتمبر / أيلول 2008

استعراض أولي للتعديلات على النصوص الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة لتنفيذ خطة العمل  
الفورية لمتابعة التقييم الخارجي المستقل للمنظمة

### الخلفية

1- كانت لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل لمنظمة الأغذية والزراعة، والتي يشار إليها فيما يلي بلجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل أو لجنة المؤتمر، قد أشارت، في اجتماعها المنعقد في 30 يوليو/ تموز 2008، إلى الفقرة 12 من قرار المؤتمر 2007/5 "متابعة التقييم الخارجي المستقل للمنظمة" والتي بموجبها، يكون للجنة المؤتمر "أن تقرر، إذا اقتضى الأمر، في سياق تأديتها لعملها، دعوة لجان المجلس إلى إسداء المشورة لها حول الجوانب المتصلة بعملية الإصلاح والواقعة ضمن نطاق اختصاصاتها". وطلبت لجنة التقييم الخارجي المستقل من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية أن تجري تقديراً أولياً للتعديلات على النصوص الأساسية الضرورية لتنفيذ الإجراءات المقترحة لخطة العمل الفورية. ولاحظت لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي، لدى تقديمها بهذا الطلب، أن خطة العمل الفورية ستقدم إلى الدورة الخاصة للمؤتمر العام في نوفمبر/ تشرين الثاني 2008، وأنه لن يتسنى معرفة إجراءات التنفيذ المتفق عليها على نحو دقيق إلا بعد أن يقوم المؤتمر العام بدراساتها.

2- وقد أعدت هذه الوثيقة تلبية لذلك الطلب، والغرض منها هو تمكين لجنة الشؤون الدستورية والقانونية من إجراء استعراض أولي للتعديلات التي قد يلزم إدخالها على النصوص الأساسية كشرط أو كنتيجة لتنفيذ الإجراءات المقترحة في خطة العمل الفورية. ولا تستبق هذه الوثيقة الحكم على ما ستسفر عنه مداولات المؤتمر في دورته الخاصة المقبلة، وينبغي النظر إليها بالاقتران مع خطة العمل الفورية التي ستتاح أثناء استعراض لجنة الشؤون الدستورية والقانونية لهذه المسألة. وتتضمن الوثيقة قائمة بالمواضيع والمجالات المواضيعية التي تغطيها الإجراءات المقترحة لخطة العمل الفورية التي ستشمل، في حال الموافقة عليها، تعديلات على النصوص الأساسية. وتعرض بشكل عام المجالات وأحكام النصوص الأساسية المحددة في هذه الوثيقة.

3- وسيكون من المفيد إبداء بعض الملاحظات على هيكل النصوص الأساسية والشروط الإجرائية لتعديلها قبل تقديم قائمة أولية بالتعديلات المحتملة على النصوص الأولية إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية.

### هيكل النصوص الأساسية وإجراءات تعديلها

4- يشكّل ما يعرف عموماً باسم "النصوص الأساسية" في الواقع مجموعة من جزأين من الوثائق القانونية المختلفة في طبيعتها.

1-4 يتضمن الجزء الأول دستور المنظمة، واللائحة العامة للمنظمة، واللائحة المالية، واللوائح الداخلية لعدد من الأجهزة (المجلس، ولجنة البرنامج، ولجنة المالية، ولجنة مشكلات السلع، ولجنة مصايد الأسماك، ولجنة الغابات، ولجنة الزراعة، ولجنة الأمن الغذائي العالمي).

2-4 يشمل الجزء الثاني عدداً من القرارات والمقررات الأخرى للمؤتمر بشأن المواضيع المهمة.

5- وقد يتطلب تنفيذ الإجراءات المقترحة في خطة العمل الفورية في نهاية المطاف تعديل عدد كبير من الوثائق في كلا الجزأين، بما في ذلك في سياق عملية التعديل التدريجي لجميع الوثائق ذات الصلة. على أنه سيلزم التمييز، من ناحية، بين المسائل التي ينبغي تناولها فوراً في أعقاب الدورة الخاصة للمؤتمر سواء بسبب أهميتها أو نتيجة اتخاذ المؤتمر لقرارات معينة بإجراء بعض التعديلات على سبيل الأولوية، أو بالنظر إلى أن النصوص الأساسية بصيغتها القائمة تعوق تنفيذ الإجراءات المتفق عليها في خطة العمل الفورية، ومن الناحية الأخرى، بين المسائل التي يمكن معالجتها لاحقاً.

6- ومن المهم أثناء تناول تلك المسألة مراعاة التراتبية بين الوثائق التي تشكل جزءاً من النصوص الأساسية. ومن الواضح أن الدستور هو النص الأهم، ويجب أن تتسق اللائحة العامة للمنظمة واللائحة المالية، اللتان تنفذان الأحكام الأساسية للدستور، مع الأحكام الدستورية. ويجب أن تتماشى اللوائح الداخلية للمجلس واللجان مع الدستور واللائحة العامة للمنظمة. وقد تعني هذه التراتبية في بعض الحالات تسلسلاً معيناً في عملية تعديل النصوص الأساسية.

7- ومن المهم كذلك إدراك أن تعديل الوثائق التي تشكل جزءاً من النصوص الأساسية مرهون بمختلف المتطلبات الإجرائية. وقد تنطوي هذه المتطلبات المختلفة على أثر على توقيت وتسلسل بعض التعديلات وكذلك، بشكل أعم، على الجدول الزمني لتنفيذ التعديلات.

8- **الشروط الإجرائية لتعديل الدستور** محدّدة في المادة 20 وباتت واضحة من خلال الممارسة. وللمؤتمر أن يعدّل الدستور بأغلبية ثلثي الأصوات المعطاة، بشرط أن تزيد هذه الأغلبية على نصف الدول الأعضاء في المنظمة. ويسري فوراً

التعديل الذي لا ينطوي على التزامات جديدة للدول الأعضاء ما لم ينص القرار الذي قضى به على غير ذلك. أما التعديلات المنطوية على التزامات جديدة فتسري بالنسبة لكل دولة عضو يقبل التعديل بمجرد الموافقة عليها من ثلثي الدول الأعضاء، وبالنسبة لما يتبقى بعد ذلك من الدول الأعضاء، تسري التعديلات بمجرد قبول كل منها للتعديل. ومن الناحية العملية فإن جميع التعديلات التي اعتمدها المؤتمر منذ إنشاء المنظمة لم تشمل أي التزامات جديدة وبدأ سريانها فوراً أو في التاريخ المحدد في القرار ذي الصلة.

9- ويجوز أن تقدّم اقتراحات تعديل الدستور من المجلس أو من دولة عضو في رسالة إلى المدير العام. ويبلغ المدير العام جميع الدول الأعضاء فوراً بجميع الاقتراحات الخاصة بالتعديلات. وبالنظر إلى أن التعديلات تتسم أحياناً ببعض التعقيد أو تنطوي على آثار يلزم بحثها فإن تعديلات الدستور كانت من الناحية العملية تراجع دائماً من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية وأحياناً من لجنة المالية ثم يراجعها المجلس بعد ذلك ويصدق عليها ويحيلها إلى المؤتمر لإقرارها.

10- وبموجب الفقرة 4 من المادة 20 من الدستور، لا يجوز إدراج أي اقتراح بتعديل الدستور في جدول أعمال أي دورة للمؤتمر ما لم يرسل المدير العام إشعاراً به إلى الدول الأعضاء قبل افتتاح الدورة بمائة وعشرين يوماً على الأقل.

11- **الشروط الإجرائية لتعديل اللائحة العامة للمنظمة** ترد في المادة 48 من اللائحة العامة للمنظمة. وتنص الفقرة 2 من المادة 48 من اللائحة العامة، ضمن أمور أخرى، على أنه "يجوز في أي جلسة عامة من جلسات المؤتمر إقرار أي تعديلات أو إضافات لللائحة بأغلبية ثلثي الأصوات المعطاة، بشرط أن يبلغ اقتراح التعديل أو الإضافة للمندوبين قبل الجلسة التي سينظر فيها هذا الاقتراح بأربعة وعشرين ساعة على الأقل". وتنص الفقرة 3 من المادة 48 من اللائحة العامة على أنه يجوز للمجلس أن يقترح تعديلات وإضافات لهذه اللائحة، ويجوز النظر في أي اقتراح من هذا القبيل في الدورة التالية من دورات المؤتمر. ومن الناحية العملية مثلما في حالة الدستور فإن تعديلات اللائحة العامة للمنظمة، بالنظر إلى أنها تتسم ببعض التعقيد أو تشمل خيارات قانونية يجب طرحها في بعض الأحيان أو تنطوي على آثار يلزم بحثها، كانت تراجع دائماً من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية وكذلك في بعض الأحيان من لجنة المالية وفي أحيان أقل من لجنة البرنامج ثم يصدق عليها المجلس ويحيلها إلى المؤتمر لإقرارها.

12- وتنطبق نفس القواعد والممارسات على **تعديل اللائحة المالية**. وتنص المادة 15-2 من اللائحة المالية على أن "للمؤتمر أن يعدّل هذه اللائحة بنفس الطريقة المنصوص عليها لتعديل اللائحة العامة للمنظمة" (انظر المادة 48).

13- وتعدّل اللوائح الداخلية للمجلس واللجان من قبل تلك الأجهزة بشرط أن يكون هذا التعديل متسقاً مع الدستور واللائحة العامة للمنظمة. وباستثناء لجنتي المالية والبرنامج، تكون الموافقة على تلك التعديلات بأغلبية ثلثي الأصوات المعطاة. وفي حالة اللجان الفنية للمجلس، لا يدرج أي اقتراح بتعديل اللائحة الداخلية في جدول أعمال أي دورة للجنة ما لم يرسل المدير العام تبليغاً مسبقاً بشأنه إلى أعضاء اللجنة قبل افتتاح الدورة بثلاثين يوماً على الأقل.

14- ويجوز تعديل القرارات والمقررات وبيانات المبادئ التي يتألف منها الجزء الثاني من النصوص الأساسية بقرار من المؤتمر.

### قائمة أولية بالتعديلات

15- فيما يلي المجالات التي تغطيها الإجراءات المقترحة لخطة العمل الفورية التي تعني ضمناً أو تتطلب تعديلات على النصوص الأساسية.<sup>1</sup>

(أ) المراقبون الصامتون في دورات اللجان ذات العضوية المحدودة (لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، ولجنة البرنامج، ولجنة المالية)

لجنة الشؤون الدستورية والقانونية - ضرورة تعديل الفقرة 7 من المادة 34 من اللائحة العامة للمنظمة.

لجنة البرنامج - حاجة اللجنة نفسها إلى تعديل الفقرة 4 من المادة 2 من لائحتها الداخلية.

لجنة المالية - حاجة اللجنة نفسها إلى تعديل الفقرة 3 من المادة 2 من لائحتها الداخلية.

(ب) تسلسل المسؤوليات الإدارية في اللجان الفنية (بشأن مسائل البرنامج والميزانية أمام المجلس ومسائل السياسة العامة أمام المؤتمر)

الحاجة إلى تعديل الفقرة 6 من المادة 5 من الدستور.

قد يلزم إدخال تعديلات تبعية على المادة 29 من اللائحة العامة (لجنة مشكلات السلع)، والمادة 30 من اللائحة العامة (لجنة مصائد الأسماك)، والمادة 31 من اللائحة العامة (لجنة الغابات)، والمادة 32 من اللائحة العامة (لجنة الزراعة)، والمادة 33 من اللائحة العامة (لجنة الأمن الغذائي العالمي).

قد يلزم إدخال تعديلات تبعية على اللوائح الداخلية للجان.

1 هذه قائمة أولية. ولا يعني إدراج بعض الأحكام المحددة أن الأحكام الأخرى من النصوص الأساسية ليست في حاجة إلى تعديل.

**(ج) وضع ودور المؤتمرات الإقليمية**

الحاجة إلى استعراض القسم "قاف" من النصوص الأساسية (القرار رقم 69/14- سلطة المؤتمرات الإقليمية واختصاصاتها ووضعها الدستوري).

يمكن بدلاً من ذلك النظر في إدخال تعديل على الدستور (المادة 4 أو المادة 5 أو المادة 6) أو اللائحة العامة للمنظمة.

**(د) مدة ولاية المدير العام وإجراءات انتخابه**

الحاجة إلى تعديل المادة 7 من الدستور والمادة 36 من اللائحة العامة للمنظمة<sup>2</sup>

**(هـ) تغيير عملية وهيكلة الميزانية، بما في ذلك المسائل ذات الصلة من قبيل تغيير تاريخ الدورة العادية للمؤتمر**

يلزم، من بين جملة أمور، إدخال تعديلات على: المادة 1 من اللائحة العامة للمنظمة (دورات المؤتمر)؛ وربما الفقرتان 2 و9 من المادة 2 من اللائحة العامة (جدول الأعمال)؛ وربما المادة 20 من اللائحة العامة (الميزانية والشؤون المالية)؛ وربما الفقرة 2 من المادة 24 من اللائحة العامة (وظائف المجلس)؛ والمادة 25 من اللائحة العامة (دورات المجلس)؛ والمادة 26 من اللائحة العامة (لجنة البرنامج)؛ والمادة 27 من اللائحة العامة (لجنة المالية)؛ والمادة 28 من اللائحة العامة (الدورات التي تُعقد في وقت واحد للجنة البرنامج والمالية والجلسات المشتركة للجنة)؛ والمادة 29 من اللائحة العامة (لجنة مشكلات السلع)، والمادة 30 من اللائحة العامة (لجنة مصايد الأسماك)، والمادة 31 من اللائحة العامة (لجنة الغابات)، والمادة 32 من اللائحة العامة (لجنة الزراعة)، والمادة 33 من اللائحة العامة (لجنة الأمن الغذائي العالمي). وربما سيلزم تعديل اللائحة المالية، وبخاصة المادة 3 (الميزانية).

**(و) تشكيل المجلس ولجنتي البرنامج والمالية**

المجلس - الحاجة إلى تعديل المادة 7 من الدستور والمادة 22 من اللائحة العامة للمنظمة (انتخاب أعضاء المجلس) وكذلك إعادة النظر في القرارات السابقة للمؤتمر فيما يتعلق بتشكيل المجلس.

2 تثير التغييرات المقترحة على موعد عقد المؤتمر مسألة الحاجة إلى تغيير تاريخ استلام المدير العام مهام منصبه.

لجنة البرنامج - الحاجة المحتملة إلى تعديل المادة 26 من اللائحة العامة للمنظمة.

لجنة المالية - الحاجة المحتملة إلى تعديل المادة 27 من اللائحة العامة للمنظمة.

### (ز) دورات المجلس ولجنتي البرنامج والمالية

تسمح أحكام اللائحة العامة للمنظمة المتعلقة بدورات المجلس (المادة 25) ولجنتي البرنامج والمالية (المواد 26 و27 و28) بالفعل بقدر كبير من المرونة في عقد دورات تلك الأجهزة. وفي سياق إصلاح دورة وعملية الميزانية وإعادة تحديد الوظائف المنوطة بكل من المؤتمر والمجلس فقد يلزم تعديل تلك الأحكام.

### (ح) الوظائف المنوطة بالمؤتمر والمجلس، ودور الرئيس المستقل للمجلس، ووظائف لجنتي البرنامج والمالية

الحاجة المحتملة إلى تعديل المادة 2 من اللائحة العامة (جدول أعمال المؤتمر)، والمادة 24 من اللائحة العامة (وظائف المجلس) والمادة 23 من اللائحة العامة (رئيس المجلس). كما قد يلزم تعديل المادة 26 والمادة 27 المتعلقة بلجنتي البرنامج والمالية.

### اعتبارات إضافية بشأن تعديل النصوص الأساسية

16- في معرض استعراض هذه الوثيقة فإن لجنة الشؤون الدستورية والقانونية مدعوة، بالإضافة إلى الإحاطة علماً على النحو الواجب بالطابع الأولي وغير النهائي للقائمة السالفة الذكر التي ينبغي ألا تشكل حكماً مسبقاً على نتائج مداورات المؤتمر، إلى النظر في عدد من الملاحظات والمسائل التي قد تود اللجنة تقديم توجيهات بشأنها.

17- ويرجى من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية ملاحظة أن التعديلات المباشرة على بعض الأحكام قد تترتب عليها تعديلات لأحكام أخرى على غرار ما يحدث في كثير من الأحيان عند تعديل النصوص القانونية. ولذلك، بالنظر إلى أن دورة المؤتمر تحدّد شروط الحياة المؤسسية وصياغة وتنفيذ برامج المنظمة، فإن تغيير تاريخ المؤتمر ستترب عليه تغييرات على عدد من أحكام النصوص الأساسية. وعلى المنوال ذاته، فإن تغيير تسلسل المسؤوليات الإدارية في اللجان الفنية الحالية للمجلس، وهو ما يتطلب تعديلاً في الدستور، قد ينطوي على تغييرات على اللائحة العامة للمنظمة واللوائح الداخلية للجان. ويشكل التحديد الدقيق للتعديلات التبعية على النصوص الأساسية عملية كبيرة تتطلب مراجعة دقيقة من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية.

18- ويوجّه انتباه اللجنة أيضاً إلى الجدول الزمني لتنفيذ الإجراءات المقترحة التي تنطوي على تعديلات على النصوص الأساسية الواردة في خطة العمل الفورية. وكقاعدة عامة فإن معظم التعديلات السالفة الذكر ينبغي اعتمادها في عام 2009. على أن بعض تلك التعديلات، مثل التعديلات على اللوائح الداخلية للجان الفنية التي تعتمد عليها اللجان بنفسها فيما يتعلق بتسلسلها الإداري أو طرق عملها، يمكن اعتمادها بعد موافقة المؤتمر في عام 2009 على التعديلات الرئيسية على الدستور واللائحة العامة للمنظمة. كما قد يلزم تناول بعض تعديلات النصوص الأساسية المتعلقة بالأدوار المنوطة بالمؤتمر والمجلس ولجان المجلس بعد موافقة المؤتمر في عام 2009 على التعديلات الرئيسية للنصوص الأساسية. ويمكن أن تنفذ لاحقاً في ظروف محددة وبمشاركة كاملة ومباشرة في معظم الأحيان من الأجهزة الدستورية المعنية<sup>3</sup> بعض الإجراءات المقترحة المتعلقة مثلاً بأداء الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 6 من الدستور أو التي تنشئها الاتفاقيات بموجب المادة 14 من الدستور وتسلسل مسؤولياتها الإدارية أمام الأجهزة الرئيسية للمنظمة.

19 - وسوف يتعيّن عقد دورات لجنة الشؤون الدستورية والقانونية خلال النصف الأول من عام 2009، حسب اللزوم، للنظر في مجموعات مسودات التعديلات واللوائح ذات الصلة التي ستُعد خلال الجزء الأول من عام 2009. ومن المقرر حالياً أن تعقد لجنة الشؤون الدستورية والقانونية دورة لمدة يومين في الأول والثاني من شهر أبريل/نيسان 2009. على أنه ستكون هناك حاجة واضحة إلى مزيد من الوقت.<sup>4</sup> ويتمثل أحد الخيارات أمام اللجنة في عقد دورة ممتدة أثناء الربيع؛ وهناك خيار آخر يتمثل في عقد دورات منفصلة. وقد يفضل الخيار الثاني لأنه يتيح مزيداً من المرونة والفعالية لبحث المسائل التي قد تنطوي على درجة ما من التعقيد وتتطلب تشاوراً وإجراء أكثر من استعراض واحد. وإضافة إلى ذلك فإن بعض التعديلات المشار إليها أعلاه قد يتعيّن استعراضها من لجان أخرى، لا سيما لجنتي البرنامج والمالية. ومن المقرر حالياً أن تعقد تلك اللجان دوراتها العادية في الفترة من 25 إلى 29 مايو/أيار 2009. وسيلزم معالجة هذه المسألة بقدر من المرونة.

20 - كما قد يُطلب من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية النظر في المسائل العملية المرتبطة باعتماد بعض التعديلات على النصوص الأساسية. وبذلك يمكن أن تتاح في بعض الحالات خيارات متعددة لإدخال التعديلات التي يمكن تحديدها في مختلف النصوص القانونية. ومثال ذلك أنه يمكن تصور خيارين فيما يتعلق بدور المؤتمرات الإقليمية في المستقبل. وينطوي أحد الخيارين على تعديلات في الدستور، وأما الخيار الآخر فيتمثل في إدخال تعديلات بسيطة على قرار المؤتمر رقم 69/14- سلطة المؤتمرات الإقليمية واختصاصاتها ووضعها الدستوري. كما قد يتعيّن على لجنة الشؤون الدستورية والقانونية إبداء رأيها حول ما إن كان إدخال بعض التعديلات سيتطلب تدابير انتقالية.

3 يمكن أن يشكّل تعديل بعض القرارات والمقررات وبيانات المبادئ الواردة في الجزء الثاني من النصوص الأساسية عملية تتطلب بعض الوقت، ولذلك قد يتعذر الانتهاء منها في عام 2009.

4 سيحال إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في عام 2009 عدد من المسائل القانونية التي تنظر فيها حالياً الأجهزة الدستورية للمنظمة وغيرها من المسائل ذات الطابع القانوني، بالإضافة إلى المسائل المرتبطة بتنفيذ خطة العمل الفورية أو المنبثقة عنها.

## الإجراءات التي يقترح أن تتخذها اللجنة

21- يرجى من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية استعراض هذه الوثيقة والإحاطة بالمعلومات الواردة فيها وتقديم ما تراه ملائماً من آراء بشأنها.

22- يرجى على وجه الخصوص من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، بدون الحكم مسبقاً على نتائج مداوالات الدورة الخاصة للمؤتمر، الإشارة إلى ما إن كانت ترى أن القائمة الإشارية للتعديلات المحتملة على النصوص الأساسية الواردة أعلاه يمكن أن تشكل الأساس الأولي لصياغة مجموعة من التعديلات للنصوص الأساسية. وقد تود اللجنة إبداء رأيها بشأن الإطار الزمني لاعتماد التعديلات وأي مسائل أخرى ذات صلة.