CCLM 85/3

A

February 2009

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

لجنة الشؤون الدستورية والقانونية

الدورة الخامسة والثمانون

روما، 23 – 24 فبراير/شباط 2009

توزيع التعديلات المقترح إدخالها في النصوص الأساسية

معلومات أساسية

(أ) <u>طلب مقدم من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية</u>

1 – لاحظت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، في دورتها الثالثة والثمانين، أنه في حين أن الكثير من الإجراءات المبيّنة في خطة العمل الفورية *"يتطلب إدخال تعديلات على النصوص الأساسية، فهناك إجراءات 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 بشكل ما. وأكدت اللجنة على أن ذلك ينبغي أن يبقى في الذاكرة طوال العملية [من استعراض التعديلات المقترحة]. 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"*[1].

2 – أعدت هذه الوثيقة استجابة لهذا الطلب ويقصد بها تقديم معايير بالنسبة للمسألة. وينبغي التنويه بأن لهذه القضية أهمية كبرى لإعداد مشروع التعديلات واستعراضه.

(ب) <u>المناقشات السابقة عن الموضوع</u>

[1] الوثيقة CL 135/9، الفقرة 21.

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

3 – تتضمن خطة العمل الفورية ومصفوفة الإجراءات الخاصة بها دعوات غير محددة لتعديل النصوص الأساسية دون تحديد الوثائق القانونية التي ينبغي تعديلها، أو اقتراح أي معايير تتبع لمعالجة المسألة. غير أن ما تقدم يرتهن بالملاحظات التالية:

- أولاً، خلال مداولات مجموعة العمل الثانية للجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل لمنظمة الأغذية والزراعة، وردت، كل حين وحين، إحالات إلى المواقع المحددة من النصوص الأساسية التي تدخل عليها التعديلات، إلا أن المسألة لم تتابع ولم يتم التعبير عنها في خطة العمل الفورية.
- ثانياً، نظرت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، في دورتها الثالثة والثمانين، في المسألة بشئ من التفصيل وأجرت استعراضاً أولياً للتعديلات التي تدخل على النصوص الأساسية لتنفيذ خطة العمل الفورية. ولاحظت اللجنة أن ما يشار إليه عموماً على أنه *"النصوص الأساسية"* هو مجموعة شاملة من الوثائق القانونية ذات طبيعة مختلفة ترد في مجلدين. ويشمل المجلد الأول الدستور، اللائحة العامة للمنظمة، واللائحة المالية، فضلاً عن اللائحة الداخلية للمجلس واللجان التابعة للمجلس، أما المجلد الثاني فيتضمن عدداً من القرارات والمقررات التي اتخذها المؤتمر بشأن مسائل مهمة. ولاحظت اللجنة كذلك أن تنفيذ إجراءات خطة العمل الفورية قد يسفر في نهاية المطاف عن تعديل أحكام كثيرة في مجلدي النصوص الأساسية على السواء، وذلك في سياق مواءمة جميع الوثائق القانونية التي تشمل الأجهزة المختصة ذات الصلة.

4 – وفي تلك الدورة، لاحظت اللجنة، بصورة أكثر تحديداً، الترتيب الهرمي للوثائق القانونية التي تشكل جزءا من النصوص الرئيسية والتي يعتبر الدستور أكثرها أهمية. وتنفذ اللائحة العامة للمنظمة واللائحة المالية الأحكام الأساسية للدستور ويجب أن تكون متسقة مع الأحكام الدستورية. كما يجب أن تكون اللائحة الداخلية للمجلس واللجان التابعة له متسقة مع هذا الإطار. وبموجب هذا الإطار يجوز أن يطلب من الأجهزة الرئاسية، لاسيما المؤتمر والمجلس، إقرار قرارات محددة أو غير ذلك من الوثائق. وفي النهاية، أوصت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية بأنه ينبغي، وفقاً للممارسات القانونية الجيدة، صياغة أي تعديلات على الدستور بأسلوب قصير ومختصر. وعموماً، فإنه ينبغي أيضاً صياغة التعديلات على الوثائق القانونية الأخرى مع الالتزام بمبادئ الاتساق والتساوق والشفافية.

المعايير الممكنة المقترحة

5 – يمكن للجنة الشؤون الدستورية والقانونية النظر في المعايير التالية لتحديد المستوى اللازم لإقرار التعديلات على النصوص الأساسية.

6 – وبصفة عامة، فإن الإجراءات التي تنطوي على تغييرات في الأحكام المنصوص عليها حالياً في الدستور واللوائح العامة واللائحة المالية، ينبغي أن تنفذ عن طريق إدخال تعديلات على الوثيقة القانونية نفسها. وفي حين لم تشر خطة

العمل الفورية إلى هذه المعايير، فقد أشير إليها باختصار في مداولات مجموعة العمل الثانية. وقد اتبعت هذه المعايير لدى إعداد التعديلات على الدستور واللائحة العامة التي أحيلت إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية. وكمثال محدد في هذا الصدد، فطالما أن الدستور ينص على حكم بخصوص مدة ولاية ما للمدير العام، فإن أي تغيير في هذه المدة يقتضي إدخال تعديل على الدستور. وعلى نفس الغرار، فطالما أن الدستور ينص على خطوط التقارير بالنسبة للجان التقنية التابعة للمجلس فإن أي تغيير في هذا التسلسل ينبغي أن يعالج أيضاً عن طريق إدخال تعديل على الدستور. وتنطبق اعتبارات مماثلة على تعديل الأحكام الواردة في النصوص الأساسية. وإن أحد المبادئ التوجيهية المهمة للتمييز بين المسائل التي تعالج عن طريق إدخال تعديلات على الدستور واللائحة العامة والوثائق القانونية الأخرى مثل قرارات المؤتمر أو غيرها من الوثائق يقوم، إلى حد بعيد، على البنية المحددة سلفاً للنصوص الأساسية ومحتواها.

7 – ومن المنظور القانوني العام، تكون الوثائق القانونية ذات المرتبة الأعلى في التسلسل الهرمي القانوني ذات طابع أكثر عمومية واختصاراً في حين تكون الوثائق القانونية التي تأتي في المراتب الأدنى أكثر تحديداً وتفصيلاً. ويتصل هذا أيضاً بأسلوب تعديل هذه الوثائق حيث إن الأسلوب المتبع، في أي نظام قانوني، لتعديل الوثيقة القانونية التأسيسية الرئيسية لمنظمة ما يخضع لشروط إجرائية صارمة مثل، مقتضيات الإشعار سلفاً بالتعديل المقترح والأغلبيات المقيدة لإقرار التعديلات. لذلك فإن المسائل التي تعالج في الوثيقة التأسيسية الرئيسية ينبغي أن تكون ذات طابع مهم ودائم على السواء، نظراً لأن أي تغيير فيها يقتضي بالضرورة إتباع أسلوب معقد إن لم يكن ثقيلاً ومرهقاً.

8 – وبهذا المنطق، فإنه لا ينبغي النص على القواعد التفصيلية المتعلقة بأساليب العمل والمسائل التنظيمية في الوثائق القانونية الأساسية التي تحتل مرتبة عالية في التسلسل الهرمي للوثائق القانونية. فقد يقتضي الأمر تعديل القواعد المعنية بهذه المسائل بين الفينة والأخرى وقد لا يكون من المستصوب أو الممكن إتباع إجراءات تعديل ثقيلة في هذا الصدد. ويستجيب التسلسل الهرمي للوثائق القانونية للحاجة إلى المرونة كما أن نطاق مواءمة الوثائق القانونية يكون أكثر اتساعا في حالة النصوص التي توجد في *"المستويات الأدنى"*، مثل قرارات المؤتمر أو المجلس. والقواعد التفصيلية مثل المتعلقة بمسائل مثل أسلوب وضع برنامج العمل والميزانية، وممارسات العمل أو ميثاق مكتب التقييم المستقل، ينبغي النص عليها في وثائق غير النصوص الأساسية (كالدستور أو اللائحة العامة للمنظمة)، على النحو الذي أكدته المشاورات بين الوكالات وأوضحته الممارسات المتبعة في المنظمات الأخرى[2]. ويتفق هذا مع التمييز الكامن في أي نظام قانوني منظم، بين التشريع الرئيسي والتشريع الفرعي. ورغم تباين تعريف ومحتوى هذه المفاهيم بين بلد وآخر، فإن التشريع الرئيسي يتألف عادة من القواعد الرئيسية التي يصدرها البرلمان، في حين يشمل التشريع الفرعي النصوص القانونية ذات المرتبة الأدنى في التسلسل الهرمي للنصوص القانونية التي يقصد منها تنفيذ التشريع الرئيسي.

[2] يتبع النهج نفسه في منظمات أخرى من منظومة الأمم المتحدة. وعلى سبيل المثال فإن "برنامج العمل العام" لمنظمة الصحة العالمية الذي يناظر بصفة عامة الإطار الاستراتيجي لمنظمة الأغذية والزراعة، لا يشار إليه إلا بعبارات عامة في دستور منظمة الصحة العالمية عن طريق إشارة عامة إلى أن المجلس التنفيذي يعرض على جمعية الصحة العالمية برنامج عمل عام بشمل فترة محددة. ولا يشير دستور منظمة الصحة العالمية أو النظام الداخلي لجمعية الصحة العالمية أو اللائحة المالية لمنظمة الصحة العالمية إلى الخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل؛ فإعداد هذه الخطة منظور في قرار لجمعية الصحة العالمية. ولا يرد النص بشئ من التفصيل في اللائحة المالية لمنظمة الصحة العالمية إلا على ميزانية البرنامج.

9 – من المقترح أيضاً الإبقاء على البنية الشاملة الحالية للنصوص الأساسية. ولم تشعر لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في دورتها الرابعة والثمانين بأنه ينبغي إعادة النظر في هذه البنية. وينبغي، كما سلف بيانه، أن يظل المجلد الثاني من النصوص الأساسية يشتمل على عدد من القرارات أو المقررات المهمة الصادرة عن الأجهزة الرئاسية. وهذا هو أيضاً النهج الذي تتبعه بعض الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة. وفي الوقت الحالي، لا يتضمن المجلد الثاني من النصوص الأساسية إلا القرارات والمقررات الصادرة عن المؤتمر، إلا أنه قد يكون من المناسب في المستقبل أن تدرج أيضاً في هذا المجلد من النصوص الأساسية بعض القرارات الصادرة عن المجلس.

10– من المقترح، في هذا الصدد، أن يتخذ المؤتمر قراراً، في دورته العادية المقبلة، لدى اعتماده التعديلات التي تدخل على الدستور واللائحة العامة للمنظمة واللائحة المالية، بشأن اختيار القرارات أو المقررات، أو المقتطفات من القرارات أو المقررات، الصادرة عنه أو عن المجلس التي تدرج في المجلد الثاني.

11– وفي النهاية، فمن الجدير بالملاحظة أن المعايير أعلاه قد اتبعت من قِبل لجنة المؤتمر ومجموعة العمل الثانية فضلاً عن لجنة الشؤون الدستورية والقانونية. وقد فحصت لجنة المؤتمر ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية على السواء الاقتراحات بحسب المجالات الجوهرية والمواضيعية التي يمكن أن تقتضي إدخال تعديلات على طائفة كاملة من الوثائق، لا تشمل الدستور واللائحة العامة للمنظمة واللائحة المالية واللوائح الداخلية لمختلف اللجان فحسب، بل أيضاً عناصر أخرى من النصوص الأساسية الواردة في مجلد الوثائق الأساسية الثاني.

الإجراء المقترح من اللجنة

12– يرجى من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية استعراض هذه الوثيقة والتعليق عليها حسب الاقتضاء، مع مراعاة الحاجة الملحة للأمانة ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية إلى مواصلة إعداد واستعراض مشروعات التعديلات على أساس معايير محددة لتوزيعها في النصوص الأساسية ذات الصلة، بما في ذلك قرارات المؤتمر والمجلس المكنة.

13– يرجى من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية بصورة أكثر تحديداً، الإفادة برأيها بشأن المعايير المقترحة التالية:

(أ) ينبغي أن تنفذ الإجراءات التي تنطوي على تغيير أحكام منصوص عليها حالياً في الدستور واللائحة العامة للمنظمة واللائحة المالية، عن طريق تعديل الوثائق المذكورة؛

(ب) ينبغي أن تظل أحكام الدستور واللائحة العامة للمنظمة متضمنة للقواعد الرئيسية للمنظمة وينبغي أن تظل هذه القواعد متسمة بطابع عام؛

(ج) ينبغي أن تنفذ الإجراءات التي تنطوي على إعداد قواعد تفصيلية بشأن العمليات وأساليب العمل والبنى الإدارية، التي يرجح أن يكون من اللازم مواءمتها من وقت إلى آخر، عن طريق وثائق قانونية أدنى مرتبة في التسلسل الهرمي للنصوص القانونية، بما في ذلك قرارات ومقررات المؤتمر والمجلس؛

(د) ينبغي للمؤتمر أن يقرر، في دورته السادسة والثلاثين في الأحكام التي ينبغي إدراجها في المجلد الثاني المنقح للنصوص الأساسية وذلك باستثناء الأحكام المنصوص عليها في الدستور واللائحة العامة للمنظمة واللائحة المالية.