



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 السادسة والثمانون

روما، 7-8 مايو/أيار 2009

تعريف الأجهزة الرئاسية

تقديم

1- تتضمن خطة العمل الفورية لتجديد المنظمة، والتي اعتمدها المؤتمر في دورته الخامسة والثلاثين (الخاصة) الإجراء التالي:

"إعطاء تعريف لعبارة الأجهزة الرئاسية ويستحسن أن يكون ذلك في النصوص الأساسية"
(الإجراء 2-73 من خطة العمل الفورية)

2- وتعالج الوثيقة الحالية تنفيذ هذا الإجراء. وتقدم معلومات أساسية عن ما دار من مناقشات في السابق بشأن هذه المسألة، وتعرض المعلومات التي وردت من منظمات أخرى في منظومة الأمم المتحدة، وتقتراح عناصر لتعريف لهذه العبارة وشتى الخيارات لتنفيذ الإجراء 2-73 من خطة العمل الفورية.

معلومات أساسية

3- ناقشت هذه المسألة مجموعة العمل الثانية المنبثقة عن لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل للمنظمة، حيث استفسر الأعضاء عن مضمون مفهومي "الحكومة" و"الأجهزة الرئاسية". وأبلغت الأمانة مجموعة العمل الثانية، في تلك المناسبة، أن (1) التقييم الخارجي المستقل للمنظمة قد استفسر أيضا عما تعنيه عبارة "الأجهزة الرئاسية" في سياق المنظمة؛ وأن (2) التقييم الخارجي المستقل اقترح تعريفا لمفهوم "الحكومة" والأجهزة باعتباره جزءا من "الأجهزة الرئاسية".

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

4- وفيما يتعلق بعبارة الأجهزة الرئاسية، أبلغت الأمانة الفريق الأساسي للتقييم الخارجي المستقل أنه كان هناك تقليد مرعي، لسنوات عديدة، حدد على ضوئه عدد من الأجهزة بوصفها "أجهزة رئاسية"، وإن لم يكن هناك تعريف رسمي لهذه الأجهزة. واعتبر إجمالاً أن هذه الأجهزة تشمل المؤتمر العام والمجلس واللجان التي ترفع تقاريرها إلى المجلس وهي: (1) ما يسمى باللجان الفنية. - لجنة مشكلات السلع، لجنة مصائد الأسماك، لجنة الغابات، لجنة الزراعة ولجنة الأمن الغذائي العالمي - و(2) اللجان ذات العضوية المقيدة - لجنة البرنامج، لجنة المالية ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية. ويشار إلى جميع هذه اللجان صراحة في دستور المنظمة. بيد أن السؤال المحدد فيما إذا كان ينبغي اعتبار المؤتمرات الإقليمية جزءاً من الأجهزة الرئاسية لا يزال مفتوحاً للنقاش، إلا أنه اقترح بأن من الضروري اعتبارها جزءاً من هذا المفهوم. وبناء عليه اقترحت الأمانة بأن جميع هذه الأجهزة، أي المؤتمر العام، المجلس، جميع اللجان التي ترفع تقاريرها إلى المجلس والمؤتمرات الإقليمية ينبغي اعتبارها أجهزة رئاسية للمنظمة. كذلك أشير إلى عدد كبير من الأجهزة التي يشار إليها عموماً بوصفها أجهزة دستورية ومنها، في معظم الأحوال، الهيئات واللجان التي تنشأ بموجب المادتين السادسة أو الرابعة عشرة من دستور المنظمة، ولكنها لا تعتبر "أجهزة رئاسية".

5- وفيما يتعلق بمفهوم "الحكومة"، فإن تقرير التقييم الخارجي المستقل، بعد أن لاحظ أنه لا يوجد تعريف للحكومة متفق عليه رسمياً في الأمم المتحدة، اقترح أنه ينبغي، لأغراض التقييم، اعتباره "ممارسة الدول الأعضاء للسلطة السياسية"¹. وتجدر الإشارة إلى أن لفظ "الحكومة" استخدم بإسهاب في تقرير التقييم الخارجي في عام 2008. كما أن استخدام هذا اللفظ شائع في كافة أجزاء منظومة الأمم المتحدة وأن هناك، في الوقت الحاضر، قدر كبير من المؤلفات عن هذه المسألة. وللمفهوم معنى واسع يعتبر، عموماً، بأنه يذهب لأبعد من مجرد تعريف لهياكل مؤسسية مسؤولة عن وجهة المنظمات.

المشاورات مع منظمات أخرى في منظومة الأمم المتحدة

6- طلبت الأمانة معلومات من المنظمات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة بشأن الطريقة التي اتبعتها في تعريف "الأجهزة الرئاسية" لديها. ويبدو جلياً أن عبارة "أجهزة رئاسية" تستخدم بصيغة عامة في الكثير من المنظمات. بيد أن هذه المنظمات كثيراً ما استخدمت أيضاً مسميات مختلفة أو محددة مثل "أجهزة تأسيسية" أو "أجهزة صنع السياسات". وما من منظمة منها أعدت أو تبنت تعريفاً لعبارة "أجهزة رئاسية". غير أنها قدمت عناصر لمعلومات قد تعين على تعريف العبارة في المنظمة. علاوة على ذلك، وعلى الرغم من عدم وجود تعريف رسمي، لا يخالج هذه المنظمات أية شكوك بشأن ما يشكل جهازاً رئاسياً.

7- ففي منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (أونيدو) يشار إلى "الأجهزة الرئاسية" بوصفها "أجهزة صنع السياسات". بيد أنه لا يوجد تعريف لجهاز صنع السياسات هذه، سواء في الدستور أو في اللوائح الداخلية للأجهزة

¹ منظمة الأغذية والزراعة: "تحدي التجديد" تقرير التقييم الخارجي المستقل للمنظمة، سبتمبر/أيلول 2007 من الوثيقة C 2007/7A/1-Rev.1، الفقرات 668-678.

المعنية. وجهازاً صنع السياسات في أونيدو هما المؤتمر العام ومجلس التنمية الصناعية. كما أن هناك لجنة للبرنامج والميزانية، وهي جهاز فرعي تابع للمجلس ويساعده على إعداد الميزانية العادية والمسائل المالية الأخرى واستعراضها. ومن المعلومات عموماً أن هذه الأجهزة هي أيضاً جزءاً من "أجهزة صنع السياسات" في أونيدو.

8- وتشابه أوضاع منظمة الصحة العالمية أوضاع أونيدو، فيما عدا أنها تستخدم الإشارات العامة في الحديث عن الأجهزة الرئاسية أو الأجهزة المسؤولة عن الحوكمة. وهذه تشمل جمعية الصحة العالمية، المجلس التنفيذي ولجنة البرنامج والميزانية والشؤون الإدارية، وهي جهاز فرعي تابع للمجلس التنفيذي. وتتمتع اللجان الإقليمية التابعة لمنظمة الصحة العالمية بمسؤوليات هامة وواسعة وتعتبر جزءاً من هيكل الحوكمة الشامل للمنظمة.

9- وفي ليونسكو تشمل "الأجهزة الرئاسية" المؤتمر العام، المجلس التنفيذي، والأجهزة الفرعية التابعة لهما. ويحدد المؤتمر العام السياسات والخطوط الرئيسية لعمل المنظمة ويقر الميزانية. ويكفل المجلس التنفيذي "الإدارة الشاملة" لليونسكو، ويعد عمل المؤتمر العام ويعمل على ضمان تنفيذ قراراته على النحو السليم. وتتبع المؤتمر العام والمجلس التنفيذي أجهزة فرعية تعني بالعمل الداخلي للجهازين، وتعد اجتماعاتها خلال دوراتهما.

10- وتستخدم في منظمة الطيران المدني الدولي إشارات عامة إلى "الأجهزة الرئاسية". وقد أنشئت مؤخراً "مجموعة عمل معنية بالحوكمة" أسندت إليها مهمة استعراض إجراءات العمل. ويعتبر بصفة عامة كل من جمعية منظمة الطيران المدني الدولية ومجلسها، الجهازين الرئاسيين للمنظمة.

11- ويختلف هيكل المنظمة العالمية للملكية الفكرية عن نظيره في المنظمة وفي منظمات الأمم المتحدة الأخرى، من حيث أنها تدعم عدداً من الاتفاقيات والاتحادات الدولية التي لديها أمانات خاصة بها، وتقدم خدماتها لهذه الاتفاقيات والاتحادات. وتضم المنظمة العالمية للملكية الفكرية جمعية عامة (تتألف من الدول الأطراف في اتفاقية منظمة الملكية الفكرية، والتي هي أعضاء في أي من الاتحادات)، ومؤتمراً (يتألف من الدول الأطراف في اتفاقية المنظمة) ولجنة تنسيق (تتألف من عدد محدود من الأعضاء التي هي أطراف في بعض الاتفاقيات والاتحادات). وظلت هذه الأجهزة تسمى الأجهزة الرئاسية للمنظمة العالمية للملكية الفكرية حتى عام 1997. واستعيض عن هذه التسمية العامة منذ ذلك الحين لتحل محلها عبارة "جمعيات الدول الأعضاء في المنظمة العالمية للملكية الفكرية وفي الاتحادات".

12- ويوجد في منظمة العمل الدولية مؤتمر العمل الدولي وجهاز رئاسي واجتماعات إقليمية. وتسمى "الأجهزة الرسمية" أو "الاجتماعات الرسمية" للمنظمة. وهناك عدد كبير من اللجان والأجهزة الأخرى التي يعهد إليها بوظائف محددة.

13- وتشير اللائحة العامة لمنظمة الأرصاد الجوية العالمية إلى "الأجهزة التأسيسية"، وهي الأجهزة الرئيسية للمنظمة، أي المؤتمر، المجلس التنفيذي، وست رابطات إقليمية وثمان لجان فنية.

14- وفي حين يستخدم لفظ "الحوكمة" تكراراً في الاتحاد البريدي العالمي، فإنه يشار إلى الأجهزة الرئيسية للاتحاد باسم "الأجهزة الدائمة".

15- ويستخدم لفظ "الحوكمة" في الأمم المتحدة، في أغلب الأحيان، بصورة عامة وواسعة. بيد أنه لا تستخدم عبارة "الأجهزة الرئاسية". والمسميات المستخدمة هي "الأجهزة الرئيسية" وتشمل مجلس الأمن، الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي². وتتبع هذه الأجهزة عدد كبير من الأجهزة الفرعية.

عناصر لتعريف الأجهزة الرئاسية في المنظمة

16- يشير ما تقدم من استعراض للتقاليد المتبعة في المنظمة وفي منظمات أخرى في الأمم المتحدة إلى أنه، على الرغم من المسميات التي قد تختلف من منظمة إلى أخرى، فإن الأجهزة الرئاسية تعتبر عموماً أجهزة صنع السياسات، والتي تحدد، أو تساهم في، تعريف سياسات المنظمة وبرامجها وميزانياتها والموافقة عليها. كما أنها تمارس الرقابة على الإدارة الإشرافية والمالية للمنظمات وعملياتها، كل ضمن نطاق اختصاصاتها.

17- وبناءً على ذلك، يمكن القول بأن الأجهزة الرئاسية للمنظمة هي الأجهزة التي تساهم مباشرة، أو بصورة غير مباشرة من خلال أجهزتها الأصلية، في نطاق اختصاصات كل منها، في (أ) تعريف السياسات والأطر التنظيمية الشاملة للمنظمة؛ (ب) وضع الإطار الاستراتيجي، الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية؛ (ج) المساهمة في الرقابة على الإدارة والإشراف في المنظمة.

18- ويمكن بتطبيق هذه المعايير، وكما فعل التقييم الخارجي المستقل، اعتبار أن الأجهزة الرئاسية للمنظمة تتألف من المؤتمر العام، المجلس، لجنة البرنامج، لجنة المالية، لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، اللجان الفنية (أي لجنة مشكلات السلع، لجنة مصادب الأسماك، لجنة الغابات، لجنة الزراعة، لجنة الأمن الغذائي العالمي) والمؤتمرات الإقليمية (أي لأفريقيا، آسيا والمحيط الهادي، أوروبا، أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، والشرق الأدنى).

² تنص المادة 7-1 من ميثاق الأمم المتحدة على: "تنشأ جمعية عامة، مجلس أمن، مجلس اقتصادي واجتماعي، مجلس وصاية، محكمة عدل دولية وأمانة، باعتبارها أجهزة أساسية". بيد أنه تطور على مدى السنوات تقليد تسمية "الأجهزة الرئيسية" وهي التسمية التي يشار إليها عموماً.

19- وتبعاً للتقاليد المرعية في المنظمة جرت الإشارة، لسنوات عديدة، إلى تعريف فضفاض وواسع بعض الشيء لمفهوم "الأجهزة الدستورية". وكان مفهوم الجهاز الدستوري مفهوماً واسعاً وشمولياً تدخل فيه جميع أجهزة المنظمة وهياكلها. وكانت "الأجهزة الرئاسية" مجموعة فرعية من الأجهزة الدستورية. وضمت الأجهزة الدستورية عدداً كبيراً من الأجهزة الأخرى المنشأة بموجب المادتين السادسة أو الرابعة عشرة من الدستور والتي تُعني في معظم الأحيان بالمسائل الفنية والعلمية. وافترضاً، فإن هذا المعنى الأخير لعبارة "الأجهزة الدستورية" قد يستخدم في المستقبل فيما يتصل، أساساً، "بالأجهزة الفنية"، على نقيض "الأجهزة الرئاسية"³.

20- ومهما يكن الوضع، يمكن النظر في ثلاثة خيارات لتنفيذ الإجراء 2-73 من خطة العمل الفورية، على النحو التالي:

الخيار الأول: كما هو الحال مع منظمات الأمم المتحدة، يمكن اعتبار أنه لا توجد حاجة إلى تعريف رسمي لعبارة "الأجهزة الرئاسية". فالأجهزة الرئاسية معروفة عموماً بدون الحاجة إلى وجود تعريف رسمي. بيد أنه قد يحبذ وضع تعريف بالنظر إلى الشروط الصريحة في الإجراء 2-73 من خطة العمل الفورية.

الخيار الثاني: تحتوي النصوص الأساسية على بضعة حواشي توضح مسائل أو أحكام بعينها. وتأسيساً على هذا التقليد، يمكن أن تحتوي النصوص الأساسية المرتقبة ملحوظة، أو حاشية، توضح معنى عبارة "الأجهزة الرئاسية". وينبغي أن تعكس الملحوظة الوصف العام الوارد في الفقرة 17 أعلاه وقائمة الأجهزة الرئاسية. ويمكن للأمانة أن تدرج الملحوظة أدناه في الموضوع المناسب من النصوص الأساسية، بالمعنى التالي:

الأجهزة الرئاسية للمنظمة هي الأجهزة التي تساهم مباشرة، أو بصورة غير مباشرة من خلال أجهزتها الأصلية، في نطاق اختصاصات كل منها، في (أ) تعريف السياسات والأطر التنظيمية الشاملة للمنظمة؛ (ب) وضع الإطار الاستراتيجي، الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية؛ (ج) ممارسة أو الإسهام في ممارسة الرقابة على الإدارة والإشراف في المنظمة. وتشمل الأجهزة الرئاسية المؤتمر العام، المجلس، لجنة البرنامج، لجنة المالية، لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، واللجان الفنية (أي لجنة مشكلات السلع، لجنة مصائد الأسماك، لجنة

³ درجت المنظمة على نشر وتحديث دليل الأجهزة الدستورية ولجان الخبراء في منظمة الأغذية والزراعة". وقد نشر آخر إصدار من هذا المطبوع في عام 2002. وتتاح هذه المعلومات في الوقت الحاضر في قاعدة بيانات حاسوبية. ويضم هذا المطبوع قائمة تحتوي على نحو 120 جهازاً دستورياً.

الغابات، لجنة الزراعة، ولجنة الأمن الغذائي العالمي، والمؤتمرات الإقليمية (أي لأفريقيا، آسيا والمحيط الهادي، أوروبا، أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي والشرق الأدنى).

الخيار الثالث: يمكن للمؤتمر العام أن يصدر قرارا يعيد، في شقه التنفيذي، نسخ محتوى الملحوظة أعلاه. وهذا النهج الرسمي للغاية، والذي لا يبدو أن أي من منظمات منظومة الأمم المتحدة قد انتهجته، قد لا يكون له ما يبرره أو مناسبة.

الإجراء المقترح أن تتخذه اللجنة

21- يرجى من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية استعراض الوثيقة الحالية وأن تبدي تعليقاتها عليها حسبما تراه مناسباً. ويرجى من اللجنة، على وجه الخصوص، أن توضح ما ترى إتباعه من الخيارات الثلاثة المذكورة فيما يتعلق بتعريف الأجهزة الرئاسية.