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 التاسعة والتسعون

روما، 20 –23 أكتوبر/تشرين الأول 2014

استعراض الإجراءات المتعلقة بإنشاء الأجهزة الدستورية وإلغائها – تنفيذ قرار المؤتمر 97/13

أولاً – معلومات أساسية

1 – وُضع هذا البند على جدول الأعمال المؤقت للجنة الشؤون الدستورية والقانونية، في ضوء الاعتبارات المبينة في هذه الوثيقة.

2 – أعرب المؤتمر والمجلس عن قلقهما، من وقت لآخر، إزاء انتشار الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادتين 6 و 14 من دستور منظمة الأغذية والزراعة (الفاو). وقد أكد الجهازين الرئاسيين أن الترتيبات المخصصة المحدودة المدّة، تُفضل على إنشاء هيئات دائمة، وأن فه ينبغي إبقاء الأجهزة الدستورية قيد الاستعراض لتقييم ما إذا كانت غير نشطة ولم تعد لها جدوى.

3 – ولدى النظر في ما إذا كان جهاز دستوري ما هو الوسيلة المناسبة لتحقيق ولاية معينة، من الضروري أن يكون هناك وضوح إزاء طبيعة هذا النوع من الأجهزة. وتُنشأ الأجهزة الدستورية عادةً لمعالجة المسائل التقنية والعلمية. ومع ذلك، هناك اختلافات كبيرة في الطبيعة القانونية للأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادتين 6 و14 من الدستور، والغرض منها وسلطاتها: [1]

[1] انظر الوثيقة PC104/9، الفقرة 8: *"كقاعدة عامة، فإن الأجهزة المنشأة بموجب المادة 6 تعتبر جزءاً من المنظمة فهي ليست "قائمة بذاتها". ومن ناحية أخرى، تنص المادة 14 على التفاوض داخل الاجتماعات التي يعقدها المدير العام، أو التي تُعقد باسمه، وعلى الإقرار اللاحق من المؤتمر أو المجلس للاتفاقات والاتفاقيات. ويُقال إن هذه الصكوك، "قائمة بذاتها" وتنص عادة على التزامات تتجاوز نطاق الالتزامات المبينة في الدستور وفي النصوص الأساسية الأخرى للمنظمة. فعلى سبيل المثال، يجوز لهذه الأجهزة أن توافق على تدابير تنظيمية مُلزمة للأعضاء مباشرة، ويجوز أن تكون لها ميزانيات مستقلة".*

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة (QR)؛ وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل إلى أدنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة. ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة
www.fao.org
ml631a

(أ) عادةً، تكون الأجهزة المنشأة بموجب المادة 6 مدمجة بالكامل داخل المنظمة[2]، وتُكلّف عادة بوضع التوصيات وتقديم المشورة إلى الأجهزة الرئاسية والدول الأعضاء الفردية، وتُمّول بشكل عام أو أقله جزئياً من البرنامج العادي للمنظمة. ويتم إنشاء الأجهزة بموجب المادة 6 بقرار من المؤتمر، أو المجلس، أو المدير العام بموجب السلطة المخولة للمؤتمر أو المجلس.

(ب) تتمتع الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 بمستوى معين من الاستقلالية من المنظمة، وقد تخلق التزامات ملزمة قانونا للدول الأعضاء التي تلتزم بالصك التأسيسي، وقد تمّول جزئياً أو بالكامل من مصادر من خارج البرنامج العادي، على سبيل المثال عن طريق الاشتراكات المقررة التي يلتزم الأعضاء قانونا بدفعها بموجب الصك التأسيسي. وكما ذكر المؤتمر، *"أي اتفاق يبرم بموجب المادة 14 من الدستور فيما بين الدول الأعضاء في المنظمة سوف ينطوي على التزامات مالية وغيرها من الالتزامات التي تتجاوز تلك التي يضطلع بها بالفعل بموجب دستور المنظمة. وفي حالة عدم الوفاء بذلك لا تكون هناك أي مبررات لهذا الاتفاق وذلك على الأقل ليس بالشكل القان فـوني المنصوص عليه بموجب المادة 14 من الدستور"*.[3] ويتم إنشاء جهاز بموجب المادة 14 من خلال مفاوضة لاتفاق دولي جديد، غالباً ما تكون مطولة ومعقدة ومسيسة. وبعد اعتماده من المؤتمر، يدخل الاتفاق حيز التنفيذ فقط عندما يودع عدد معين من الأعضاء صكوك الانضمام لدى جهة الإيداع.

4 – ومن الجدير بالملاحظة بأنه في السنوات الأخيرة تم إنشاء عدد من الكيانات داخل المنظمة لا تقع ضمن نطاق المادتين 6 أو 14. وقد اتخذت هذه الكيانات، على سبيل المثال، شكل شراكات، وهي مبادرات طوعية لا تخلق أي حقوق أو التزامات ملزمة قانوناً للشركاء. ومع ذلك، فإن هذه الشراكات تتطلب نوعاً من الالتزامات الملموسة من قبل الأعضاء الذين يشاركون فيها. وقد أيدت الأجهزة الرئاسية بعضاً من هذه المبادرات[4]. وقد تتمتع بعض هذه المنتديات بتكوين مختلط لا يقتصر على الأعضاء فقط، وقد يتم تمويلها من البرنامج العادي وكذلك من مصادر من خارج الميزانية. كما أن الاجتماع فات أو المشاورات المخصصة قد تكون وسائل مناسبة لمعالجة المسائل التي تتطلب مناقشات محدودة زمنياً بطبيعتها، أو الهادفة إلى تحقيق نتائج محددة. وقد تكون هذه الآليات مرنة وفعالة من حيث التكلفة، ويمكن أن تتجنب إدخال البعد السياسي في مناقشة فنية أو علمية أساساً، الأمر الذي يحدث تلقائياً تقريباً مع إنشاء جهاز دستوري. وعلاوة على ذلك، فإن طبيعتها قد تقلل من خطر ممارسات العمل المتعارضة مع ممارسات ومعايير منظمة الأغذية والزراعة.

[2] هناك بعض الاستثناءات الواضحة لهذا الاقتراح العام، مثل هيئة الدستور الغذائي التي تتمتع باستقلالية كبيرة.

[3] انظر الفقرتين 5 و 6 من *المبادئ والإجراءات التي ينبغي أن تحكم الاتفاقيات والاتفاقات التي تُعقد في إطار المادتين 14 و 15 من الدستور، والهيئات واللجان المنشأة بموجب المادة 6 من الدستور* ("المبادئ") الواردة في القسم سين من النصوص الأساسية.

[4] على سبيل المثال، الشراكة العالمية من أجل التربة، التي أقرها المجلس (انظر تقرير الدورة 145 في الصفحة 6)

ثانياً – الغرض من هذه الوثيقة

5 – تسعى هذه الوثيقة للحصول على توجيهات اللجنة بشأن الإجراءات المحتملة التي يمكن اتخاذها:

(أ) لاستعراض الأجهزة الدستورية القائمة في ضوء جدواها والغرض منها، للتأكد من استمرار الحاجة اليها؛

(ب) لضمان إبقاء إنشاء الأجهزة الدستورية الجديدة إلى أدنى حد ممكن؛

(ج) لاستكشاف استخدام آليات أكثر مرونة لها مهام محددة أو محدودة زمنياً، لمعالجة مهام معينة.

6 – يعرض القسم الثالث من هذه الوثيقة قرارات وتوجيهات المؤتمر والمجلس بشأن إنشاء وإلغاء الأجهزة الدستورية؛ وترد القرارات والتوجيهات التي لم تدرج في النصوص الأساسية في المرفق الأول. ويعرض القسم رابعاً من الوثيقة القضايا المطروحة المتعلقة بالأجهزة الدستورية القائمة للنظر فيها، ويلخص القسم خامساً القضايا الناشئة المتعلقة بإنشاء الأجهزة الدستورية الجديدة. وترد في القسم سادساً الإجراءات التي يمكن اتخاذها في المستقبل لكي تنظر فيها اللجنة. ويعرض القسم سابعاً الإجراء المقترح اتخاذه من قبل اللجنة. ويلخص المرفق الثاني الممارسات والتجارب الأخيرة لمنظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، اللتان واجهتا قضايا مماثلة تتعلق بتحديد الأولويات والاتساق في سياق الهيئات المنشأة بموجب رعايتهما.

ثالثاً– قرارات المؤتمر والمجلس بشأن إنشاء وإلغاء الأجهزة الدستورية

7 – طلب المؤتمر من المجلس في دورته الثالثة عشرة (1965)، إجراء استعراض لمدة أربع سنوات لجميع لجان الخبراء وفرق العمل وفرق الخبراء في المنظمة من جهة، واللجان وفرق العمل المؤلفة من ممثلي الحكومات من جهة أخرى، للتأكد من الإبقاء عليها فقط لطول الفترة الزمنية اللازمة لإنجاز هدفها الرئيسي، ولتجنب تكاثر وازدواجية المهام.[5]

8 – ولمعالجة قلقه المستمر إزاء انتشار الأجهزة الدستورية في المنظمة، وضع المؤتمر، في دورته الرابعة عشر (1967)، المعايير لإنشاء الأجهزة الدستورية الجديدة (الواردة في المرفق الأول).[6] وتتضمن المعايير، في جملة أمور أخرى، تقييم ما إذا كانت المشكلة التي يراد من الجهاز معالجتها مستمرة أو متكررة، وما إذا كان هناك نقص في الآليات الموجودة داخل أو خارج المنظمة في مجال العمل ذات الصلة. وتوصي التعليقات على المعايير الواردة في تقرير المؤتمر، باستمرار، باستخدام المنتديات المخصصة لمعالجة المشاكل المحددة. وقد أعلن المؤتمر بأنه ينبغي وضع المعيار نفسه بعين الاعتبار عند إنشاء أجهزة فرعية بموجب المواد 5 و 6 و 14 من الدستور، ولفت الانتباه إلى الاحتمالات البديلة لعقد

[5] تقرير الدورة الثالثة عشرة، الفقرتين 426 و427.

[6] تقرير الدورة الرابعة عشرة، الفقرتين 613 و617.

مؤتمرات ومشاورات مخصصة بموجب الفقرة 5 من المادة 6 من الدستور، عند وجود نقص في الأدلة على الحاجة إلى جهاز دائم لمعالجة المسائل التقنية.

9 – وأكد المجلس، في دورتيه الحادية والخمسين (1968) والثانية والخمسين (1969)، على أن المعايير التي اعتمدها المؤتمر *"ينبغي ألا تنطبق فقط على المقترحات لإنشاء الأجهزة الجديدة، ولكن أيضاً على النظر في استمرار الأجهزة القائمة، بهدف تحقيق تخفيض تدريجي ولكن كبير في عدد هذه الأجهزة والعدد الإجمالي لاجتماعات المنظمة"*. [7]

10 – وفي دورته الخامسة والخمسين (1970)، طلب المجلس من المدير العام مواصلة ضمان التطبيق الصارم للمعايير التي وضعتها الدورة الرابعة عشرة للمؤتمر، عند النظر في إنشاء هيئات ولجان وفرق عمل جديدة في المنظمة، وعند النظر في الحفاظ على القائمة منها أو إلغاءها (المرفق الأول).[8] كما وافق المجلس على أربعة معايير إضافية لإنشاء أو الحفاظ على الأجهزة الدستورية. وتؤكد هذه المعايير أن *"(ج) في حالات كثيرة، يكون عقد الاجتماعات الموضوعية الخاصة أو طلب المعونة من المستشارين أجدى من انشاء أجهزة ذات صفة دائمة"*. كما أنها تحدد أيضاً أنه قبل أن يتم اقتراح إنشاء أجهزة جديدة، يجب التحقق مما إذا كان يمكن إلغاء أجهزة أخرى تغطي نفس الميادين أو ميادين متصلة بها.

11 – اعتمد المؤتمر في قراره 79/12، في دورته العشرين (1979)، إجراءات لإنشاء وإلغاء الأجهزة الدستورية. وبالإضافة إلى وضع الإجراءات، طلب المؤتمر:

" يطلب إلى المدير العام أن يواصل استعراض نشاطات الأجهزة المنشأة بموجب المواد 6 و 14 و 15 في ضوء التقارير التي تضعها هذه الأجهزة، فإذا كان من رأيه أن أي جهاز منها لم يعد فعلا أو لم تعد له فائدة، فعليه أن يوصي المجلس أو المؤتمر:

1 – *بممارسة سلطاتهما في إلغاء الأجهزة المنشأة بموجب المادة 6 أو الأجهزة الفرعية التابعة لها؛*

2 – *بدعوة الدول الأعضاء في المعاهدات والاتفاقيات المعقودة بموجب المادتين 14 أو 15 إلى النظر في إنهاء المعاهدة أو الاتفاقية عن طريق الانسحاب منها وفقا للأحكام المنظمة لذلك في المعاهدة أو الاتفاقية نفسها؛*

3 – *بممارسة سلطاتهما بالعمل على انسحاب المنظمة من الأجهزة المنشأة بموجب المادة 15؛"*

12 – اعتمد المؤتمر في دورته التاسعة والعشرين (1997) القرار 97/13 بشأن استعراض الأجهزة الدستورية وفرق الخبراء (كما يرد في المرفق الأول). وأكد المؤتمر في هذا القرار *"الحاجة المستمرة الى زيادة كفاءة المنظمة وادارتها في وقت تجابه فيه تحديات مالية، والحاجة الى الغاء الأجهزة الدستورية العتيقة، وضمان ارساء ترتيبات عمل مكيفة وفقا للمهام: ومحددة زمنيا، وتتميز بمرونة أكبر لما تبقى منها، وقصر انشاء أجهزة جديدة على ما يكون ضروريا تماما"*.

[7] تقرير الدورة الحادية والخمسين، الفقرة 237، ذكرت في تقرير الدورة الثانية والخمسين، الفقرة 187.
[8] تقرير الدورة الخامسة والخمسين، الفقرة 208.

13 – وقرر المؤتمر في القرار نفسه "عدم انشاء أجهزة فرعية في المستقبل إلا في حالة الضرورة القصوى وحيثما كان من المتعذر على الجماعات المخصصة القيام بالعمل المنشود، وأن من الضروري أن تنص صلاحيات جميع الأجهزة الجديدة التي يجرى انشاؤها، على اجراء استعراض دوري لمدى فائدتها". وقرر المؤتمر " مراعاة العوامل التالية عند انشاء اجهزة فنية جديدة وعند انشاء أجهزة فرعية جديدة:

(أ) أن تكون في صلب مهام المنظمة وأولوياتها الحالية حسبما أعربت عنها الدول الأعضاء في المنظمة وضمنت في وثائق التخطيط؛

(ب) الوضوح في تحديد المهام والتي ينبغي أن تكون، عادة، لفترة محدودة؛

(ج) التأثير الإيجابي لعمل الجهاز المعنى على مستوى الدول الأعضاء في المنظمة؛

(د) المزايا النسبية للمنظمة، مما يكفل تلافى التكرار، وقيام تعاون متبادل مع عمل الأجهزة الأخرى؛

(هـ) نسبة الدول الأعضاء في المنظمة التي يهمها عمل الجهاز المقترح، مع المراعاة التامة للقدرات الاقتصادية للدول لأعضاء ذات الامكانيات الأقل، بما فيها أقل البلدان نموا والدول الجزرية المغيرة النامية؛

(و) استعداد الأعضاء فيها على المساهمة المالية وغير المالية، في عمل الجهاز خاصة عندما تكون خدمات الجهاز مكرسة لعدد محدود من البلدان، مع المراعاة التامة للقدرات الاقتصادية لدولها الأعضاء ذات الامكانيات الأقل وتوافر دعم مالي آخر؛"

14 – وبالتالي، لقد كان المؤتمر والمجلس ثابتين في موقفهما بأنه لا يجب إنشاء الأجهزة الدستورية الجديدة " *إلا في حالة الضرورة القصوى وحيثما كان من المتعذر على الجماعات المخصصة القيام بالعمل المنشود*" ، وأن هناك حاجة إلى " *ضمان ارساء ترتيبات عمل مكيفة وفقا للمهام: ومحددة زمنيا, وتتميز بمرونة أكبر لما تبقى من* [الأجهزة الدستورية]" .

رابعاً – القضايا المطروحة للنظر فيها: الأجهزة الدستورية القائمة

15 – لم تكن الجهود المبذولة بموجب القرار 97/13، لإلغاء الأجهزة الدستورية غير النشطة أو التي تواجه صعوبة في الاضطلاع بولاياتها، دوماً ناجحة. ويثير هذا الأمر القلق في ضوء بعض الاتجاهات والتطورات، كما هو موضح في هذا القسم.

ألف – المسائل الاستراتيجية والمسائل المتعلقة بالسياسات

1 – ضمان الاتساق مع معايير وممارسات المنظمة

16 – قد تنشأ صعوبات في ضمان اتساق النهج مع معايير وممارسات المنظمة، حتى عندما يضطلع جهاز دستوري ما بولايته بكفاءة وفعالية. وقد اقترح عدد من الأجهزة الدستورية اعتماد ممارسات عمل تتعارض مع اللائحة العامة

للمنظمة، أو تُدخل ابتكارات قد تشكل سابقة من دون أن تخالف الأنظمة الرسمية. على سبيل المثال، بُذلت اقتراحات في الماضي القريب لإدخال أساليب جديدة للتصويت، وكذلك وسائل جديدة يمكن من خلالها "المشاركة" في الاجتماعات (على سبيل المثال، في حال غياب أحد الأعضاء، من خلال تفويض حقوق التصويت إلى أعضاء آخرين حاضرين).

17 – استوجبت مقترحات الخروج عن المعايير المتبعة في المنظمة التدخل عند نشوئها. ومع ذلك، مع الأخذ في الاعتبار للمواقع المختلفة لأمانات الأجهزة الدستورية المتعددة، لا سيما الإقليمية وشبه الإقليمية منها، فإن المقر الرئيسي للمنظمة قد يدرك وجود مثل هذه المقترحات في مرحلة متأخرة وبعد أن تكون قد تم مناقشتها مطولاً بين الأعضاء المعنيين. وإن معالجة المسائل من هذا النوع عملية حساسة بشكل خاص عندما تكون المناقشات بشأن السياسات والمناقشات السياسية في مرحلة متقدمة بين الأعضاء.

18 – وفي هذا الصدد، فإن الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة *14* تثير القلق على نحو خاص بسبب وضعها القانوني المحدد واستقلاليتها النسبية[9]. وإن العلاقة مع الأجهزة المنشأة بموجب المادة *14* معقدة، وكما لاحظت الأجهزة الرئاسية، تتمتع بديناميكية معينة. ومع أنها أُنشئت بموجب الدستور، فإن بعض الأجهزة المنشأة بموجب المادة *14* تشدد على شبه استقلاليتها الناجمة عن إطارها القانوني. وهناك حاجة إلى تحقيق التوازن بين المطالب المشروعة للاستقلالية، وفي الوقت نفسه التقيد بإجراءات المنظمة بما أنها أجهزة تابعة لها.

19 – وقد اقترحت بعض الأجهزة المنشأة بموجب المادة *14* اعتماد إجراءات تخرج بشكل كبير عن اللائحة العامة للمنظمة. وقد تستغرق الجهود المبذولة لضمان اتساق النهج بين توصيات أو قرارات الأجهزة المنشأة بموجب المادة *14* والإطار القانوني والسياسي للمنظمة وقتاً طويلاً، وقد تكون حساسة سياسياً. وفي وقت أصبح فيه تبسيط العمليات وجعلها فعالة من حيث التكاليف أمراً بالغ الأهمية، فإن تعقيدات التعامل مع الحالات الخاصة قد أصبحت مصدر قلق خاص.

20 – وبالإضافة إلى الاتساق مع القواعد الرسمية للمنظمة، فإن الاتساق مع السياسات المتبعة من قبل الأجهزة الرئاسية ضروري أيضاً. وتنشأ المخاوف في سياق إبرام الاتفاقات. فإن المنظمة هي الكيان المنوط بشخصية قانونية للدخول في اتفاقات ملزمة قانونيا وهي المسؤولة في نهاية المطاف عن تنفيذها السليم. ولا تملك الأجهزة الدستورية شخصية قانونية مستقلة. وتخضع جميع الاتفاقات الملزمة قانونا التي تبرم باسم المنظمة لقواعد وسياسات المنظمة، بما في ذلك عندما توجه الأنشطة التي يتعين الاضطلاع بها بموجب هذه الاتفاقات إلى جهاز دستوري محدد. وقد يشكل توقيع الاتفاقيات التي تتعارض مع القواعد والسياسات المطبقة خطراً قانونيا على المنظمة وعلى سمعتها. وبالتالي، من أجل ضمان الامتثال لهذه السياسات، يجب أن تخضع جميع الاتفاقات — بما في ذلك اتفاقات التعاون واتفاقات العلاقات

[9] وكما لوحظ في الفقرة 8 من المبادئ: *"لاحظ المؤتمر أن نصوص النظم الأساسية لبعض الأجهزة كانت سببا في حدوث لبس لوضعها القانوني. وكان هناك بعض الشك فيما إذا كان ينبغي اعتبار هذه الأجهزة ذات شخصية قانونية مستقلة كلية وليس بينها وبين المنظمة إلا علاقات عمل فقط، أو اعتبارها أجهزة أُنشئت في نطاق المنظمة بمقتضى المواد 6 و14 و15 من الدستور. وقد كان عدم الوضوح الذي يكتنف علاقة هذه الأجهزة بالمنظمة، وبالتالي مدى مسؤولية المنظمة وطبيعتها بالنسبة لهذه الأجهزة، محل اهتمام المؤتمر.*

واتفاقات الجهات المانحة – للمراجعة والموافقة من قبل مقر المنظمة قبل التوقيع. ومع ذلك، لا يوجد أي وسيلة مضمونة لضمان إعلام مقر المنظمة بالترتيبات التعاونية المقترحة قبل أن يتم التفاوض عليها بشكل مكثف، أو حتى توقيعها.

2 – الولايات التي يمكن الاضطلاع بها من خلال آليات أخرى

21 – لقد بات من الواضح أن عددا من الأجهزة الدستورية قد تم تكليفه بوظائف يمكن أن يكون من الأنسب الاضطلاع بها من خلال آليات بديلة من النوع الذي تم ذكره في الفقرة الرابعة أعلاه، مثل المشاورات المخصصة. وهذه هي الحالة عندما تكون المسألة التي يجب معالجتها علمية أو تقنية، ومحدودة بفترة زمنية أو بتحقيق هدف معين.

22 – وفي حالة الأجهزة المنشأة بموجب المادة *14*، فإن الوظائف المنوطة بها والتي يمكن أن تؤديها من الناحية العملية أو الدستورية الإدارات الفنية في المنظمة أو منتدى مخصص منفصل بتنسيق ودعم من قبل هذه الإدارات، يثير مخاوف إضافية. وكما لوحظ من قبل المؤتمر *" فإن إجراء عقد الاتفاقيات متعددة الأطراف قد اتبع في مناسبات عديدة لإنشاء هيئات ولجان يعهد إليها بالقيام بمهام معينة تدخل في نطاق الاختصاصات العامة للمنظمة"*.[10] وفي هذا الصدد شدد المؤتمر على أن *"أي اتفاقية، تعقد بموجب المادة 14 من الدستور بين الدول الأعضاء في المنظمة، يجب أن تتضمن من الالتزامات المالية أو غيرها ما يتجاوز نطاق تلك الملتزم بها فعلا بمقتضى دستور المنظمة. وإلا فليس ثمة داع لمثل هذه الاتفاقية، على الأقل، بصورتها القانونية المبينة في المادة 14 من الدستور"*.[11] وبالتالي، من الواضح أنه لا ينبغي أن يتم إنشاء الأجهزة بموجب المادة 14 لتضطلع بالمهام التي تقع مباشرة ضمن الاختصاصات العامة للمنظمة.

3 – انخفاض المشاركة في الاجتماعات وعدم النشاط

23 – لقد شهدت بعض الأجهزة الدستورية انخفاضا في المشاركة في اجتماعاتها. وقد ينجم انخفاض المشاركة عن عدد من العوامل بما في ذلك، ولكن ليس على سبيل الحصر، عدم اهتمام الأعضاء أو نقص الموارد اللازمة لدعم المشاركة في مثل هذه الاجتماعات. وعلى وجه الخصوص، من الواضح بشكل متزايد أنه في عدد من الحالات، لا يحضر الأعضاء الاجتماعات بأعداد كافية عندما لا تتوفر صناديق التبرعات لدعم مشاركة المندوبين.

24 – وإن نتيجة تقلص المشاركة في الاجتماعات هامة. فهي تؤدي إلى اعتماد سياسات قد لا تعكس وجهات نظر الأعضاء بأكملهم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدم اكتمال النصاب القانوني لاتخاذ القرارات الصالحة يجعل هذه الأجهزة غير قادرة إما على المضي قدماً عن طريق تعديل برامجها وولاياتها، أو على اتخاذ قرارات لإلغاء الجهاز المعني. وبالتالي ينتج "جمود مؤسسي".

25 – ويتفاقم هذا الجمود المؤسسي بصعوبة تأمين موافقة بعض الأعضاء على الانسحاب من جهاز دستوري غير فاعل للتمكن من إلغائه. وقد بينت التجربة أن بعض الأعضاء يفضلون السماح لجهاز غير فاعل بالاستمرار في الوجود بدلاً من اتخاذ خطوات لإلغائه.

---

[10] الفقرة 4 من *المبادئ*.

[11] الفقرة 5 من *المبادئ*.

باء – المسائل التشغيلية

1 – دعم عمل الأجهزة الدستورية

26 – في سياق برنامج العمل والميزانية، طلب المؤتمر في دورته الثامنة والثلاثين *" من المدير العام اتخاذ تدابير لتحقيق المزيد من المكاسب في الكفاءة وتحقيق وفورات أخرى في الفترة 2014–2015"* و *"شدد المؤتمر على أن تكون هذه المكاسب في الكفاءة والوفورات مدفوعة بهدف كفالة الاستخدام الأكثر كفاءة وفعالية للموارد داخل منظمة متجددة، وألا تكون على حساب تنفيذ برنامج "* (التشديد مضاف). [12]

27 – وإزاء هذه الخلفية، لا بد من الاعتراف بأن هناك حاجة إلى موارد لدعم تشغيل الأجهزة الدستورية، سواء كانت هذه الأجهزة ديناميكية وفعالة أو غير فاعلة. ولا تشمل هذه الموارد فقط الدعم الفني ودعم الأمانة والدعم الإداري لاجتماعات هذه الأجهزة (وهيئاتها الفرعية وجماعات العمل، وغير ذلك) ، ولكن أيضاً تحقيق البرامج وخطط العمل التي قد تكون اعتمدتها هذه الأجهزة. ويتم توفير هذا الدعم المتعلق بالأجهزة المنشأة بموجب المادة 6، من قبل موظفي المنظمة المعينين خصيصاً لتوفير خدمات الأمانة، فضلاً عن الإدارات الفنية والوحدات الأخرى في مقر المنظمة.

28 – وبالإضافة إلى ذلك، قد يتم دعوة المنظمة لمعالجة المسائل القانونية والمؤسسية المتصلة بعمليات أمانات الأجهزة الدستورية المتواجدة خارج مقر المنظمة.

29 – وقد يدعو الاتجاه للحد من الموارد إلى النظر في ما إذا كان جهاز دستوري معين هو الآلية الأنسب لمعالجة قضية معينة. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أنه في ظل الممارسة الحالية، تتم معالجة القضايا المتعلقة بالأجهزة الدستورية على أساس فردي.

1 – التنسيق

30 – يؤدي تنفيذ الأحكام الدستورية وتوجيهات السياسات إلى عدد من المهام التشغيلية العملية. وبالتالي، على سبيل المثال، يجب مراجعة جميع الاتفاقات لضمان الامتثال لقواعد وسياسات المنظمة، وكذلك لحماية مصالحها، كما هو مبين في الفقرة 20 أعلاه. وإن مهمة ضمان الاتساق مع معايير وممارسات المنظمة معقدة وليست ناجحة دائماً. وفي حالة الأجهزة الدستورية، فإن قدرة المنظمة على تنسيق وضمان مثل هذا الانسجام في المسائل التشغيلية اليومية مقيدة، وخاصة لتلك التي تتواجد أماناتها خارج مقر المنظمة.

31 – وعلاوة على ذلك، وكما لوحظ في الفقرة 18 أعلاه، يؤدي عدم وضوح العلاقة بين المنظمة والأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 إلى تعقيدات خاصة في التنسيق. وقد يؤدي شبه استقلاليتها إلى مبادرات في المسائل التشغيلية اليومية

[12] تقرير الدورة الثامنة والثلاثين، الفقرة 101.

لا تتسق مع القواعد والسياسات القائمة للمنظمة، والتي لها آثار أوسع في مجال السياسات وإن كانت تشغيلية في طبيعتها.[13]

3 – المسائل المالية والمتعلقة بالميزانية

32 – بلغت متأخرات الاشتراكات للأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 ما يقارب 5 ملايين دولار أمريكي. ومنها، هناك ما يقارب 3.2 مليون دولار أمريكي تتعلق بثلاث من هيئات مكافحة الجراد الصحراوي لوحدها. وإن هذا المستوى من المتأخرات مرتفع جداً، إذا ما وضعنا في الاعتبار الميزانيات الصغيرة نسبياً لهذه الأجهزة الدستورية. ويؤثر ذلك بشكل كبير على تنفيذ البرامج التي وافقت عليها هذه الأجهزة وعلى قدرتها على العمل بشكل فعال للوفاء بولايتها.[14] ويُطلب من المنظمة التدخل بشكل متزايد.

33 – من الملاحظ أنه حتى الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 الأكثر نشاطاً، تواجه صعوبات في تأمين سداد الاشتراكات المستحقة، وأنه في بعض الحالات، من المثير للقلق أن الميزانيات المستقلة التي تم الموافقة عليها غير ممولَة، ونتيجة لذلك لا يمكن تنفيذ البرامج في غياب الموارد اللازمة[15].

---

[13] وبالتالي، على سبيل المثال، أُثيرت تساؤلات حول ما إذا كان بإمكان جهاز أنشئ بموجب المادة 14 اعتماد واستخدام شعار خاص به على الوثائق والمواد الأخرى إلى جانب شعار منظمة الأغذية والزراعة. وبالمثل، ظهرت تساؤلات حول ما إذا كان بإمكان الأجهزة المنشأة بموجب المادة 14 أن يكون لها أسماء النطاق الخاصة بها لمواقعها على الإنترنت.

[14] على سبيل المثال، في عام 2011، تلقى الصندوق الاستئماني لهيئة مكافحة الجراد الصحراوي مدفوعات من 11 بلدا فقط من أصل ما مجموعه 35. وقد ارتفع المجموع العالمي للمتأخرات من حوالي 1.4 مليون دولار أمريكي في نهاية عام 2007 إلى ما يقرب 1.7 مليون دولار أمريكي في ديسمبر/كانون الأول 2013. ويتواصل تراكم المتأخرات مع عدم دفع الاشتراكات عندما تصبح مستحقة؛ وللسنة المالية 2012/2011 تلقى الصندوق الاستئماني لهيئة مكافحة الجراد الصحراوي 92981 دولارا أمريكيا في حين أن المبلغ المستحق هو 207780 دولارا أمريكيا. ولمعالجة هذا العجز الكبير، تم تقديم ميزانيتين لميزانية وخطة العمل 2012–2014، واحدة على أساس الاشتراكات المستحقة ودفع جزء من المتأخرات، وأخرى تستند على الاشتراكات المستحقة فقط، مع اختلاف في مستوى الأنشطة لكل منها. انظر *الصندوق الاستئماني الدولي 9161: المساهمات/النفقات 2008–2011 وخطة العمل 2012–2014، هيئة مكافحة الجراد الصحراوي، الدورة 40، 19–22 يونيو/حزيران 2012 (الوثيقة AGP: DLCC/2012/7)*.

[15] انظر على سبيل المثال، تقرير الدورة الثامنة عشرة لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي، 1–5 يونيو/حزيران 2014 (الوثيقة IOTC-2014-S18-R[E]):

"81. ولاحظت اللجنة أن المجموع المتراكم للمدفوعات الاشتراكات المستحقة قد زاد من 1069802 دولار أمريكي اعتبارا من 31 ديسمبر/كانون الأول 2012، إلى 1425893 دولارا أمريكيا اعتبارا من ديسمبر/كانون الأول 2013، بزيادة قدرها 356091 دولارا أمريكيا (33 في المائة) وهناك 11 عضوا متأخرين عن الدفع (باستثناء المدفوعات الصغيرة المستحقة الناتجة عن الرسوم المصرفية والاختلافات في أسعار صرف العملات). ...

83. طلبت اللجنة من جميع الأعضاء المتأخرين في سداد مساهمات هيئة أسماك التونة في المحيط الهندي، استكمال دفع هذه المساهمات بأسرع وقت ممكن لتجنب إعاقة عمل الهيئة. ولتسهيل العملية، ينبغي أن يقوم رئيس الهيئة، بمساعدة من الأمانة والدائرة القانونية في المنظمة، بإجراء مناقشات ثنائية مع كل من الأطراف المتعاقدة والأطراف المتعاونة غير المتعاقدة التي لديها اشتراكات متأخرة تتخطى السنتين السابقتين، وذلك بهدف تحصيل الاشتراكات غير المسددة ومواصلة تقييم اهتمامهم في مواصلة المشاركة في هيئة أسماك التونة في المحيط الهندي. وينبغي أن تعمم الأمانة ردود تلك الأطراف المتعاقدة والأطراف المتعاونة غير المتعاقدة على جميع الأطراف المتعاقدة والأطراف المتعاونة غير المتعاقدة ليتم النظر فيها في الدورة الثانية عشرة للجنة الدائمة للإدارة والمالية."

خامساً – القضايا المطروحة للنظر فيها: الأجهزة الدستورية الجديدة

34 – قُدم مؤخراً عدد من المقترحات لإنشاء أجهزة دستورية جديدة. ومما يبعث القلق بشكل خاص هو عدم وجود تنسيق للتأكد من أن الاقتراح لإنشاء جهاز دستوري جديد يلبي المعايير الموضوعة من قبل الأجهزة الرئاسية لإنشاء الأجهزة الدستورية الجديدة. وقد أثبتت التجربة الأخيرة أن المقترحات الجديدة ربما لم تلقى المستوى اللازم من الإجماع غير الرسمي قبل تقديم اقتراح رسمي.

35 – ويلاحظ أيضا أن هناك حد أدنى من التقييم ، إذا وُجد، لإمكانية الاضطلاع بوظيفة معينة بنفس القدر (أو بقدر أكبر) من الفعالية، من خلال آلية ليست جهازا دستوريا، قبل أن يتم تقديم طلب رسمي إلى الأجهزة الدستورية في المنظمة. ويمكن النظر، على سبيل المثال، في اعتماد أنواع الآليات المذكورة في الفقرة 4 أعلاه.

سادساً – الإجراءات التي يمكن اتخاذها في المستقبل

36 – إن اللجنة مدعوة إلى النظر في الإجراءات الممكن اتخاذها لمعالجة القضايا المختلفة التي تم تحديدها أعلاه، وفي جملة أمور، إلى تنفيذ القرارين 79/12 و 97/13 بالكامل.

ألف – النظر في الأجهزة الدستورية القائمة

37 – قد يكون من المناسب النظر في كل من الأجهزة الدستورية القائمة في ضوء الأسئلة التالية، مع الأخذ بعين الاعتبار لرغبة الأجهزة الرئاسية في حد الأجهزة الدستورية إلى تلك التي هي ضرورية تماماً:

(أ) هل الجهاز الدستوري المعني غير فاعل أو غير قادر على تنفيذ ولايته؟ على سبيل المثال، هل هناك متأخرات قديمة وكبيرة في المساهمات من قبل الأعضاء، أو هل المشاركة في الاجتماعات غير كافية باستمرار لاكتمال النصاب القانوني، الأمر الذي يحول دون أن يقوم الجهاز الدستوري بعمله بكفاءة وفعالية؟

(ب) هل الجهاز الدستوري هو الآلية المناسبة لأداء المهام المبينة في ولايته؟ على سبيل المثال، هل تشمل المهام إعداد وثائق فنية تتضمن توصيات لإحالتها إلى المجلس و/أو المؤتمر تندرج بسهولة ضمن ولاية الإدارات الفنية القائمة وقدراتها وخبراتها، أو التي يمكن أن يعدها منتدى مخصص؟

38 – إن اللجنة مدعوة إلى النظر فيما إذا كان من المناسب أن توصي بأن يوكل المدير العام بدور أكبر في استعراض الأجهزة الدستورية القائمة وتنفيذ القرار 79/13، بهدف تقديم توصيات إلى المجلس، وحسب الاقتضاء، إلى المؤتمر.

ومن شأن هذه التوصية أن تكون متسقة مع الفقرة 3 من القرار 79/12 وأن تستند إليها. ومن شأن ذلك أن يساعد أيضاً على مواصلة العمل الذي سبق أن أجري في سياق تنفيذ القرار 97/13، كما ورد إلى المجلس في يونيو/حزيران 1999[16].

39 – ويمكن أن يشمل الاستعراض بإشراف المدير العام العنصرين المحددين في الفقرة 37 أعلاه، أي: (1) تحديد الأجهزة الدستورية غير الفاعلة والتي يمكن النظر في إلغائها؛ (2) تحديد الأجهزة الدستورية التي يمكن أن تضطلع بأنشطتها الإدارات الفنية في المنظمة أو من خلال ترتيبات مخصصة محددة زمنياً (بما في ذلك الأعضاء والخبراء الفنيين الخارجيين المستقلين، وغيرهم، بحسب الاقتضاء) ينشئها المدير العام، وتنسقها وتدعمها الإدارات الفنية والوحدات الأخرى في المنظمة. وفي حال التوصية بأنه يمكن لآلية أخرى أو منتدى آخر الاضطلاع بأنشطة جهاز دستوري ما، قد يُطلب من المدير العام أن يقدم مقترحات لهذا النوع المعين من الآليات.

40 – وإن اللجنة مدعوة أيضاً إلى النظر في ما إذا كانت ستوصي بأن يتم توصية المدير العام بعدم عقد اجتماع في المستقبل لجهاز دستوري ما، عندما تنقص المشاركة في اجتماعاته لتأمين النصاب القانوني بشكل مستمر، وإذا كان من الواضح أن النصاب القانوني لن يكتمل، على سبيل المثال، عند عدم توفر التبرعات لدعم تكاليف السفر والمشاركة ذات الصلة. ويمكن أن يطلب إلى المدير العام عقد اجتماعات مخصصة لمعالجة المسائل التي تقع ضمن ولايات هذه الهيئات بدلا من عقد الاجتماعات الرسمية. كذلك، عندما يتقرر عقد اجتماعات، يمكن النظر في مراجعة مدة انعقاد وتوقيت هذه الاجتماعات بهدف تحقيق وفورات في التكاليف.

باء – النظر في مقترحات إنشاء أجهزة دستورية جديدة

41 – في ضوء توجيهات المؤتمر والمجلس، إن اللجنة مدعوة إلى النظر في توصية المجلس و/أو المؤتمر بتأكيد الحاجة المستمرة إلى ضمان الالتزام الكامل بالمعايير التي وضعها المؤتمر والمجلس لإنشاء الأجهزة الدستورية الجديدة.

42 – وإن اللجنة مدعوة أيضاً إلى النظر فيما إذا كانت ستوصي بأن يتم استكمال الإجراءات الواردة في القرار 79/12 من خلال وضع شرط أنه يجب على الوثيقة المشار إليها في الفقرة 1 (ط) من القرار:

(أ) أن تتضمن تقييما محددا للأسباب التي لا يمكن من أجلها تلبية أغراض الجهاز الدستوري المقترح إنشاؤه من قبل الإدارات الفنية في المنظمة، أو من خلال ترتيبات مخصصة محددة زمنياً (بما في ذلك الأعضاء والخبراء الفنيين الخارجيين المستقلين، وغيرهم، بحسب الاقتضاء) ينشئها المدير العام، وتنسقها وتدعمها الإدارات الفنية والوحدات الأخرى في المنظمة؛

[16] انظر التقرير النهائي بشأن تنفيذ قرار المؤتمر 97/13: استعراض الأجهزة الدستورية في المنظمة، الوثيقة CL 116/INF/16، المقدمة إلى المجلس في دورته السادسة عشرة بعد المائة.

(ب) أن تتضمن تقييماً عما إذا كان يجب أن يكون الجهاز دائما أو إذا كان بالإمكان إنشاؤه لمدة محددة أو لمدة مرتبطة بتحقيق هدف محدد، إذا خلص التقييم بموجب الفقرة (أ) أعلاه إلى أن إنشاء جهاز دستوري جديد أمر مناسب؛

(ج) أن تحدد الأجهزة الأخرى التي تغطي المجالات نفسها أو المجالات ذات الصلة، والتي يمكن إلغاؤها إذا تم إنشاء جهاز دستوري جديد، وفقاً لتوجيهات المجلس في دورته الخامسة والخمسين (1970) (انظر المرفق الأول)؛

(د) أن تؤكد أن أي اقتراح لإنشاء جهاز دستوري جديد بموجب المادة 14، يعكس بوضوح (1) أن الجهاز سيكون ضمن إطار منظمة الأغذية والزراعة وسيلتزم بمعايير وإجراءات المنظمة؛ (2) أن الالتزامات المالية لأعضاء الجهاز المعني والالتزامات الأخرى لا لبس فيها، وأن متطلبات موارد الجهاز لن يتم الوفاء بها من ميزانية البرنامج العادي.

43 – قد ترغب اللجنة أيضاً تقييم ما إذا كان من المناسب أن توصي بإدخال ممارسة يمكن من خلالها إتاحة الفرصة أمام المجلس، وعند الاقتضاء، المؤتمر (من خلال الهيئات المختصة)، للنظر بموضوعية في اقتراح جديد لإنشاء جهاز دستوري ذات ولاية عالمية، استناداً إلى معلومات شاملة، قبل تقديم مشروع صك رسمي لاعتماده. وفي هذه المرحلة الأولية، يمكن للمجلس، وعند الاقتضاء المؤتمر، أن يقدم توجيهات دقيقة عن طبيعة الصك، إذا وُجدت، وعن كيفية تطويره. وسيكون ذلك متسقاً مع الإجراءات الرسمية لمنظمة العمل الدولية واليونسكو، المتبعة عندما يتم اقتراح إنشاء أجهزة جديدة، والملخصة في المرفق الثاني.

44 – وفيما يتعلق بمقترحات إنشاء أجهزة دستورية إقليمية جديدة، قد ترغب اللجنة في النظر فيما إذا كان من المناسب أن توصي المجلس أو المؤتمر بتشجيع الهيئات الإقليمية ذات الصلة على ضمان أن يتم مراجعة المقترحات لإنشاء أجهزة دستورية جديدة بشكل شامل، مع الأخذ في الاعتبار احتياجات الإقليم والآليات القائمة.

سابعاً – الإجراءات التي يقترح أن تتخذها اللجنة

45 – إن اللجنة مدعوة إلى استعراض هذه الوثيقة وتأييد النهج التالي:

(أ) يمكن دعوة المجلس أو المؤتمر إلى ذكر القرارات السابقة المتعلقة بالأجهزة الدستورية، وتأكيد استمرار صلاحيتها. ويمكن الطلب من الأمانة أن تأخذ دوراً نشطاً في استعراض الأجهزة الدستورية القائمة بهدف تحديد الأجهزة التي قد يرغب المجلس أو المؤتمر في إلغائها لأنها غير فاعلة أو لأنها مكلفة بمهام يمكن أن تضطلع بها آليات أخرى.

(ب) كما يمكن دعوة المجلس أو المؤتمر إلى تكليف المدير العام باستكشاف طرق لتعزيز فعالية الأجهزة الدستورية من حيث التكاليف، وخاصة فيما يتعلق باجتماعات هذه الأجهزة. ويمكن أن يسمح المدير العام أيضاً بأخذ

القرار بعدم عقد اجتماعات لهذه الأجهزة، عندما يرى أنه لن يتحقق النصاب القانوني، وبدلا من ذلك، تنظيم مشاورات فنية مخصصة لمعالجة المسائل التي تدخل في نطاق ولايات هذه الأجهزة.

(ج) وفيما يتعلق بمقترحات انشاء هيئات دستورية جديد، يمكن أن يطلب من المجلس أو المؤتمر تكملة الاجراءات الواردة في القرار 79/12 من خلال فرض شرط يقضي بأن تتضمن الوثيقة المشار اليها في الفقرة 1 (1) من القرار تقييمات محددة حول ما إذا كانت أهداف تلك الهيئة يمكن تحقيقها من خلال نوع آخر من المنتديات وتجديد هيئة قائمة أخرى تعني بالمجالات نفسها.

(د) ويمكن أيضاً أن يتم النظر في دعوة المجلس أو المؤتمر للموافقة على عملية يتم من خلالها تقييم الرغبة في صك جديد يعالج مشكلة معينة على أساس معلومات شاملة مقدمة من المدير العام، قبل أن يقدم رسمياً مشروع صك لإنشاء جهاز دستوري، وإذا كان الاستنتاج إيجابي، سيقومان بتحديد نوع الصك الذي ينبغي أن يحقق ذلك. وفي حالة اقتراح إنشاء جهاز دستوري إقليمي جديد، يمكن تشجيع الهيئات الإقليمية ذات الصلة على إجراء تقييم شامل للمقترحات في ضوء احتياجات الإقليم والآليات القائمة.

46 – وإذا كانت اللجنة في وضع يسمح لها بتأييد النهج المبين أعلاه، فالمطلوب منها أن تقدم توجيهات عما إذا كان الجهاز الرئاسي المناسب لاتخاذ الإجراء المطلوب هو المؤتمر أو المجلس، وعما إذا كان إصدار قرار هو الآلية المناسبة التي يمكن من خلالها تنفيذ هذا النهج. [17]

[17] إذا وجدت اللجنة أن قرار من المؤتمر هو الأداة المناسبة، فيمكن للجنة استعراض القرار وتأييده في أكتوبر/تشرين الأول 2014، ليتم مناقشته لاحقا والموافقة عليه من قبل المجلس، والنظر فيه في نهاية المطاف واعتماده من قبل المؤتمر في يونيو/حزيران 2015.

المرفق الأول

القرارات والمقررات الصادرة عن المؤتمر والمجلس غير المدرجة في النصوص الأساسية

أولاً – تقرير دورة المؤتمر الرابعة عشرة (1967)

(ج) معايير إنشاء الهيئات واللجان والفرق العاملة وفرق الخبراء في منظمة الأغذية والزراعة

613 – أعرب المؤتمر عن قلقه حيال انتشار الأجهزة الدستورية في المنظمة. ووفقاً لذلك، لفت المؤتمر الانتباه إلى الاحتمالات البديلة لعقد المؤتمرات والمشاورات المخصصة بموجب الفقرة 5 من المادة 6 من الدستور، حيثما لم تتوفر أدلة كافية للحاجة إلى جهاز دائم للتعامل مع المسائل الفنية.

614 – وحيثما كان من المستحسن إنشاء جهاز دائم، وافق المؤتمر على الاقتراح بأن إنشاء مثل هذه الأجهزة يجب أن يخضع للنظر الدقيق من قبل الجهاز المنشئ، بموجب الأحكام الدستورية التالية:

(أ) الهيئات العالمية أو الهيئات الإقليمية للدول الأعضاء – (المادة 6-1؛ المادة 14)

(ب) اللجان والفرق العاملة للدول الأعضاء المختارة – (المادة 6-2)؛

(ج) لجان الخبراء، وفرق العمل المؤلفة من الخبراء، وفرق الخبراء، التي تضم أفراد مختارين بصفتهم الشخصية – (المادتين 6-2 و6-4).

615 – وإن وظيفة الأجهزة المذكورة أعلاه هي عادةً السماح بتبادل المعلومات بين الوفود الحكومية أو الخبراء، وإسداء المشورة إلى المدير العام الذي يجلب انتباه المجلس والمؤتمر إلى القضايا ذات الصلة إلى. وفي حالة الأجهزة الفرعية، فإنها ترسل تقاريرها من خلال الجهاز الأم.

616 - وفي ضوء الاعتبارات السابقة، اعتمد المؤتمر المعايير التالية:

المعايير	التعليقات
(1) أن يكون هناك مشكلة يمكن تحديدها ذات أهمية كافية في مجال الموضوع	إذا كانت المشكلة ذات طابع عام، يمكن عادةً التعامل معها من قبل جهاز آخر، مثل هيئة إقليمية، المجلس أو المؤتمر (بما في ذلك اللجان الفنية للمؤتمر)
(2) أن تكون المشكلة أو المشاكل ذات طابع مستمر أو ذات طبيعة متكررة، وأن تتطلب التشاور المستمر بين الحكومات أو الخبراء.	إذا لم تكن المشكلة ذات طبيعة مستمرة أو من غير المرجح أن تتكرر، ينبغي النظر في استخدام مؤتمرات أو مشاورات مخصصة.
(3) أن لا يكون هناك آليات أو مرافق كافية، داخل أو خارج المنظمة، في مجال العمل ذات الصلة.	ينبغي النظر أولا في حلول بديلة للمشكلة، على سبيل المثال، بالمراسلة – من قبل الأمانة – من خلال استخدام المستشارين – من قبل هيئات أخرى قائمة أو فرق خبراء – من قبل مؤتمرات أو مشاورات مخصصة.

(4) أن يكون من المعقول الاعتقاد بأن نتائج مفيدة يمكن أن تتحقق عن طريق التشاور بين الحكومات أو مع الخبراء.	سيحدد نوع الإجراء المطلوب إذا ما سيكون جهاز حكومي دولي أو جهاز خبراء.
(5) أن يتم تكوين الجهاز المقترح لتوفير فرصة كافية لجميع المهتمين والقادرين على تقديم مساهمة فعالة للمشاركة في عمل الجهاز، وأن هناك احتمالات معقولة للمشاركة الفعالة من قبل أعضاء الجهاز.	ينبغي النظر في نوع الجهاز الذي سينشأ (عالمي، إقليمي، حكومات مختارة، أو خبراء معينين بصفة شخصية) في ضوء هذا المعيار.
(6) أن تتطلب المسائل التي سينظر فيها انتباه المتخصصين في المجال المعين.	إذا لم يتوفر متخصصين في المجال المعين أو أنه من غير المرجح أن يحضروا الجلسات، عندها يمكن لجهاز أكثر عموماً أن يتولى المسألة (على سبيل المثال، هيئة إقليمية، مؤتمر إقليمي، المجلس أو المؤتمر).
(7) أن تكون نتائج عمل الجهاز ذات فائدة فورية أو طويلة المدى لعدد معقول من الدول الأعضاء المهتمة.	

617 – يجب إبقاء نفس المعايير في الاعتبار عند إنشاء أجهزة فرعية بموجب المواد 5، و 6، و 14 من الدستور.

ثانياً – تقرير الدورة الخامسة والخمسين للمجلس (1970)

الفقرة 208

طلب المجلس من المدير العام مواصلة العمل على تطبيق المعايير التي قررتها دورة المؤتمر الرابعة عشرة تطبيقاً دقيقاً عند النظر في إنشاء مجالس منظمة الأغذية والزراعة الجديدة ولجانها وفرق عملها، وعند النظر في الابقاء على أي من هذه المجالس واللجان والجماعات، أو الغائها. كذلك *أقر* المجلس المعايير الجديدة التالية التي اقترحتها لجنة البرنامج في دورتها السابعة عشرة:

(أ) أن المحافظة على الأجهزة الدستورية أو الغاءها يجب أن ينظر فيها أساساً على ضوء إنجازات هذه الأجهزة.

(ب) ان احتياجات الأقاليم، لا سيما تلك التي تتألف من بلاد نامية، يجب أن توضع في الاعتبار عند انشاء الأجهزة الدستورية أو إعادة النظر فيها.

(ج) في حالات كثيرة، يكون عقد الاجتماعات الموضوعية الخاصة أو طلب المعونة من المستشارين أجدى من انشاء أجهزة ذات صفة دائمة.

(د) قبل تقديم اقتراحات بإنشاء أجهزة جديدة إلى المؤتمر أو المجلس، يجب التحقق مما إذا كان يمكن إلغاء أجهزة أخرى تغطي نفس الميادين أو ميادين متصلة بها.

ثالثاً – اعتماد القرار 97/13 من قبل المؤتمر في دورته التاسعة والعشرين (1997) [باستثناء المرفقات]

إن المؤتمر،

اذ يدرك الحاجة المستمرة الى زيادة كفاءة المنظمة وادارتها في وقت تجابه فيه تحديات مالية، والحاجة الى الغاء الأجهزة الدستورية العتيقة، وضمان ارساء ترتيبات عمل مكيفة وفقا للمهام: ومحددة زمنيا، وتتميز بمرونة أكبر لما تبقى منها، وقصر انشاء أجهزة جديدة على ما يكون ضروريا تماما،

واذ يعترف بأهمية التحرك صوب زيادة التمويل الذاتي للأجهزة ذات التركيز الإقليمي، وزيادة استجابة هذه الأجهزة لاحتياجات اعضائها:

1- *يقرر* الغاء الأجهزة المبينة فى الملحق ألف لهذا القرار،

2- *يوصي* الأجهزة الأصلية المعنية بإلغاء الأجهزة الفرعية التابعة لها والمبينة في الملحق باء، ويدعو هذه الأجهزة الأصلية لاتخاذ الاجراءات الضرورية لذلك، ما لم تر أن هناك أسبابا طاغية للإبقاء على وجود أي من هذه الأجهزة مع مراعاة التبعات المالية والبرامجية لذلك، وأن تقدم تقريرا الى المجلس، من خلال لجنتي البرنامج والمالية، عن الاجراءات التي اتخذت، وعن الأسباب التي دعت: حسبما كان ملائما، للاحتفاظ بأي من هذه الأجهزة الفرعية التي يوصى بإلغائها،

3- *يطلب* من المدير العام ان يتشاور مع المنظمات المدرجة في الملحق جيم بغرض ضمان ترتيبات بديلة عن الأجهزة المشتركة المبينة في المرفق المذكور متى كان ذلك ملائما، او الغائها والترخيص بإلغائها على النحو المناسب،

4- *يوصي* بأن تواصل هيئة الدستور الغذائي ما تجريه من استعراض لمدى فائدة الأجهزة الفرعية التابعة لها: مع مراعاة التوصيات الواردة في الملحق دال،

5- *يشجع* الهيئات الاقليمية المنشأة بموجب المادة 6 من الدستور، على السعي لإيجاد مزيد من الموارد من خارج الميزانية لاستكمال الموارد المتاحة لها في اطار ميزانية البرنامج العادي للمنظمة، مع مراعاة القدرات الاقتصادية للأقاليم المعنية ولدولها الاعضاء،

6- *يهيب* بالأطراف المتعاقدة في الاتفاقيات والاتفاقات المنشئة للأجهزة الاقليمية بموجب المادة 14 من الدستور أن تعمل باطراد، حيثما كان ملائما على أن توفر لهذه الأجهزة مواردها المالية الخاصة بها، سواء من خلال برامج تعاونية أو مساهمات طوعية أخرى، أو من خلال انشاء ميزانيات مستقلة ذاتيا تموّل من اشتراكات الزامية؛

7- *يقرر* عدم انشاء أجهزة فرعية في المستقبل إلا في حالة الضرورة القصوى وحيثما كان من المتعذر على الجماعات المخصصة القيام بالعمل المنشود، وأن من الضروري أن تنص صلاحيات جميع الأجهزة الجديدة التي يجرى انشاؤها، على اجراء استعراض دوري لمدى فائدتها؛

8- كما يقرر تحقيقا لهذه الغاية، ضرورة مراعاة العوامل التالية عند انشاء أجهزة فنية جديدة وعند انشاء أجهزة فرعية جديدة:

(أ) أن تكون في صلب مهام المنظمة وأولوياتها الحالية حسبما أعربت عنها الدول الأعضاء في المنظمة وضمنت في وثائق التخطيط؛

(ب) الوضوح في تحديد المهام والتي ينبغي أن تكون، عادة، لفترة محدودة؛

(ج) التأثير الإيجابي لعمل الجهاز المعنى على مستوى الدول الأعضاء في المنظمة،

(د) المزايا النسبية للمنظمة، مما يكفل تلافى التكرار، وقيام تعاون متبادل مع عمل الأجهزة الأخرى،

(هـ) نسبة الدول الأعضاء في المنظمة التي يهمها عمل الجهاز المقترح، مع المراعاة التامة للقدرات الاقتصادية للدول لأعضاء ذات الامكانيات الأقل، بما فيها أقل البلدان نموا والدول الجزرية المغيرة النامية؛

(و) استعداد الأعضاء فيها على المساهمة المالية وغير المالية، في عمل الجهاز خاصة عندما تكون خدمات الجهاز مكرسة لعدد محدود من البلدان، مع المراعاة التامة للقدرات الاقتصادية لدولها الأعضاء ذات الامكانيات الأقل وتوافر دعم مالي آخر؛

9- *يطلب* من جميع الأجهزة الدستورية دراسة كيفية تبسيط لوائحها الداخلية وطرق عملها لتيسير التفاعل الإيجابي فيما بين المشاركين في الاجتماعات، وتشجيع توجهها العملي وتعزيز مشاركة أطراف المجتمع المدني.

10- *كما يطلب* من الأمانة أن تعد مذكرات معلومات يستعين بها المجلس، عقب المناقشات في لجنتي البرنامج والمالية، في استعراض: (أ) امكانيات ترشيد الاجراءات وتجنب تكرار المناقشات في الأجهزة على مختلف المستويات؛ مع المراعاة التامة لخبرات المنظمات الدولية الأخرى، (ب) طرق زيادة اشراك المجتمع المدني.

11- *يقرر*، عدم ادراج اللجان التنفيذية عموما في قائمة الأجهزة الدستورية الرسمية الواردة في دليل الأجهزة الدستورية التابعة للمنظمة باستثناء اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي.

(اعتمد في 18 نوفمبر/تشرين الثاني 1997)

المرفق الثاني

ممارسات المنظمات الأخرى

1 – تم إجراء استعراض للآليات المعتمدة من قبل منظمة العمل الدولية واليونسكو، اللتان تواجهان قضايا مماثلة تتعلق بتحديد الأولويات والاتساق فيما يتعلق بالأجهزة المنشأة بموجب دساتيرهما. وفيما يلي ملخص للعمليات التي قد تكون ذات صلة بالنسبة لمنظمة الأغذية والزراعة.

ألف. منظمة العمل الدولية

2 – تم تكليف منظمة العمل الدولية بتطوير وتعزيز تطبيق معايير العمل الدولية لتحقيق أهداف المنظمة. ويتحقق ذلك، في جملة أمور، من خلال اعتماد الاتفاقيات والتوصيات وغيرها من أنواع الصكوك. خصصت منظمة العمل الدولية، منذ عام 1990، اهتماما كبيرا لتحسين الأنشطة المتعلقة بمعاييرها.

3 – قد يكون اعتماد "نهج متكامل" ذات أهمية لمنظمة الأغذية والزراعة، بعد أن خلصت منظمة العمل الدولية أنه ينبغي النظر بالأنشطة المتعلقة بالمعايير *"ضمن رؤية شاملة لدور هذه الأنشطة في تعزيز أهداف المنظمة"*.[18] ويهدف هذا النهج إلى دراسة *"أسر"* أو مجموعات من الأدوات في مجال معين، والتركيز على التماسك وأهميته.[19] ويتألف هذا النهج، الذي وافق عليه بالإجماع الجهاز الرئاسي في منظمة العمل الدولية ، من ثلاث مراحل على النحو التالي:

(أ) المكتب – أمانة منظمة العمل الدولية – يقوم *"بجرد كامل للمعايير القائمة في مجال معين ... و[يستعرض] الجرد المعايير القائمة في ضوء الاحتياجات المحددة في المجال قيد البحث والدراسة، بما في ذلك الاحتياجات للمراجعة، بهدف تحديد الأهداف. و [يأخذ] الجرد في الاعتبار جميع الوسائل والأدوات الأخرى المتاحة للمنظمة لتحقيق أهدافها والاستجابة للاحتياجات، وكذلك الطريقة التي طبقت من خلالها تلك الوسائل لتنفيذ المعايير ذات الصلة. و [يجمع] المكتب البيانات ذات الصلة، بمساعدة الخدمات في المجال، لتمكين الجهات المختصة من صياغة رأي مستنير... وينبغي أن يؤدي الجرد إلى تقييم أكثر دقة للنقاط التالية: (أ) ما إذا كانت المعايير القائمة في منظمة العمل الدولية وغيرها من المعايير الدولية في المجال قيد الدرس، تؤدي إلى ثغرات في التغطية بحاجة إلى السد، وإلى أي مدى؛ (ب) موضوع التنقيحات المقررة، من حيث المبدأ، من قبل الجهاز الرئاسي ...؛ و (ج) عند الاقتضاء،*

---

[18] *التحسينات المكنة في أنشطة منظمة العمل الدولية المتصلة بالمعايير*، GB.279/4، *الدورة 279، الجهاز الرئاسي، نوفمبر/تشرين الثاني، الفقرة 3.*

[19] "يشير مفهوم التماسك إلى العلاقة بين المعايير الحالية والمستقبلية، ويشير مفهوم الأهمية إلى الدرجة التي تعكس المعايير فيها الأهداف الدستورية للمنظمة من جهة، ومن جهة أخرى، أفضل ضمانة للأهمية هي أوسع توافق ممكن بين الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بشأن فائدة النشاط المقترح. ويفسر ذلك أهمية السعي إلى أوسع توافق ممكن فيما يتعلق بمعايير جديدة أو منقحة". المرجع نفسه للفقرتين 11 و 12.

ما إذا كانت المعايير في المجال قيد الدرس ستتداخل (على سبيل المثال، المعايير العامة والمعايير القطاعية)، مما سيدعو إلى "توحيدها"، وإلى أي مدى." [20]

(ب) يحيل الجهاز الرئاسي تقرير المكتب إلى لجنة فنية للمؤتمر للمناقشة العامة وبهدف وضع خطة متكاملة للعمل. ويهدف هذا النقاش، في جملة أمور، إلى التوصل *"إلى فكرة واضحة، وإن كانت مؤقتة، لنوع عملية وضع المعايير الأنسب للهدف المنشود (اتفاقية، بروتوكول، أو توصية ...). ويمكن أيضاً، عند الاقتضاء، تحديد الأسئلة التي، بسبب طبيعتها الفنية أو بسبب سرعة التطور التكنولوجي، ليست مناسبة للمعالجة في الاتفاقيات والتوصيات، وينبغي أن تعالج في صكوك أخرى، مثل مدونات قواعد الممارسة أو الكتيبات"*. [21]

(ج) وأخيراً، يستخلص الجهاز الرئاسي استنتاجات محددة من المناقشات العامة ويحدد *" لا سيما فيما يتعلق بموعد والشروط التي يجب من خلالها وضع موضوع معين على جدول أعمال المؤتمر بهدف اعتماد صك ما"*. [22]

4 – قد يكون النهج المتكامل ذات أهمية لمنظمة الأغذية والزراعة، في سياق صكوك عالمية جديدة، بقدر ما يكون هناك تحديد رسمي من قبل الدول الأعضاء، بناء على المعلومات عن جميع الأنشطة والصكوك القائمة ذات الصلة، لنوع الصك *"الأنسب للهدف المنشود"* والذي يمكن أن يشمل تحديد *"الأسئلة غير المناسبة للمعالجة في الاتفاقيات والتوصيات، بسبب طبيعتها التقنية أو بسبب سرعة التطور التكنولوجي"*.

باء– منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

5 – قد تضع اليونسكو اتفاقات أو معاهدات ملزمة قانوناً من أجل تحقيق أهدافها[23]. كما أنها قد تعتمد أيضاً توصيات *"يصوغ المؤتمر العام من خلالها المبادئ والقواعد للتنظيم الدولي لأي مسألة معينة"*، وتتم دعوة الدول الأعضاء من خلالها إلى اعتماد تدابير وطنية.[24]

6 – ووفقاً للقرار الذي اعتمده المؤتمر العام، يخضع أي اقتراح جديد *"لتنظيم أي مسألة على أساس دولية من خلال اعتماد المؤتمر لاتفاقية دولية أو توصية"*، للإجراءات التالية: [25]

---

[20] المرجع نفسه للفقرة 14

[21] المرجع نفسه للفقرة 15

[22] المرجع نفسه للفقرة 16

[23] انظر المادة الرابعة، الفقرة 4، من الميثاق التأسيسي لليونسكو.

[24] لقد وضعت اليونسكو ممارسة لاعتماد الإعلانات والمواثيق غير الملزمة. انظر *الإطار القانوني لوضع وفحص واعتماد ومتابعة الإعلانات والمواثيق والصكوك المماثلة لوضع المعايير التي اعتمدها المؤتمر العام وغير المغطاة في النظام الداخلي، والتي تتعلق بالتوصيات الموجهة إلى الدول الأعضاء، والاتفاقيات الدولية التي تغطيها شروط الفقرة 4 من المادة الرابعة من الدستور*، المؤتمر، الدورة 33، الوثيقة C 33/20، 4 أغسطس/آب 2005.

[25] المادة 1 (ب) من النظام الداخلي المتعلقة *بالتوصيات إلى الدول الأعضاء والاتفاقيات الدولية المغطاة بموجب أحكام المادة الرابعة، الفقرة 4، من الدستور.*

(أ) إعداد دراسة أولية للجوانب التقنية والقانونية للمسألة اليت ينبغي تنظيمها على المستوى الدولي. وتُقدم هذه الدراسة إلى المدير العام لينظر فيها المجلس التنفيذي، الذي يقترح إدراج المقترح على جدول أعمال المؤتمر العام.

(ب) ثم يقرر المؤتمر العام عن الرغبة في النظيم قيد الدراسة، وعلى الشكل الذي ينبغي أن يأخذه تنظيم مثل هذا (اتفاقية أو توصية).

(ج) ثم يكلف المدير العام بإعداد تقرير أولي عن المشكلة التي ينبغي تنظيمها وعن النطاق الممكن لإجراء التنظيم المقترح. ويتم دعوة الدول الأعضاء إلى تقديم تعليقاتهم بشأن هذا التقرير. وفي ضوء هذه التعليقات، يعد المدير العام تقريراً نهائياً يحتوي على مسودة أو أكثر للاتفاقية أو التوصية، يتم إرسالها إلى الدول الأعضاء. ويُقدم التقرير النهائي إما مباشرة إلى المؤتمر العام أو إلى لجنة خاصة من الخبراء الحكوميين.

(د) ينظر المؤتمر العام في مشروع النص، ويعتمد الصك إذا ما رأى ذلك مناسباً.

7 – وكما في حالة منظمة العمل الدولية، قد تكون الإجراءات الرسمية لليونسكو لمعالجة مقترحات الاتفاقيات والتوصيات ذات أهمية لمنظمة الأغذية والزراعة، في سياق الصكوك العالمية، بقدر ما ينبغي اتخاذ قرار مستنير أولي من قبل الدول الأعضاء بشأن الرغبة في التنظيم المقترح والشكل الذي ينبغي أن يأخذه قبل وضع النص الرسمي للاقتراح.