هيئة الدستور الغذائي

A

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

منظمة الصحة العالمية

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy - Tel: (+39) 06 57051 - E-mail: codex@fao.org - www.codexalimentarius.org

البند 14.1 من جدول الأعمال **CX/CAC 22/45/21**

أكتوبر/تشرين الأول 2022

برنامج المواصفات الغذائية المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية

هيئة الدستور الغذائي

الدورة الخامسة والأربعون

مشاركة الاتحاد الأوروبي كمستشار للعضو من أوروبا في اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي (من إعداد مكتبي الشؤون القانونية لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية)

مقدمة

1- كانت مشاركة الاتحاد الأوروبي، وهو منظمة عضو في منظمة الأغذية والزراعة، كمستشارٍ للعضو عن إقليم أوروبا في اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي، موضوع مناقشات على مدى السنوات الماضية.

2- وفي الدورة الثامنة والسبعين للجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي التي عُقدت في فبراير/شباط 2020، لفتت العضو من أمريكا الشمالية "عناية الدورة إلى مشاركة الاتحاد الأوروبي كمستشار للعضو من أوروبا، وطالبت من ممثل المستشار القانوني لدى منظمة الصحة العالمية إيضاح ما إذا كان ذلك يتماشى مع الإعلان الرسمي للجماعة الأوروبية خلال الدورة الثامنة عشرة للجنة المعنية بالمبادئ العامة"[1] في عام 2003. وردًا على ذلك، ذكر الممثل القانوني لمنظمة الصحة العالمية، متحدثا بالنيابة عن مكتبي الشؤون القانونية لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية، "أنّ المسألة معقّدة وتتعلق بانضمام الجماعة الأوروبية إلى منظمة الأغذية والزراعة ومن ثمّ إلى الدستور الغذائي، وتتعلق أيضًا بمشاركة المستشارين في اللجنة التنفيذية، وهو أمر شهد تطوّرًا". وأشار الممثل القانوني كذلك إلى أن "هذا يتطلّب إجراء بحث مستفيض لتزويد اللجنة التنفيذية في دورتها التاسعة والسبعين بمشورة مفصّلة بهذا الخصوص" واقترح "أن توافق اللجنة التنفيذية على مشاركة موظف تابع للاتحاد الأوروبي كمستشار للعضو من أوروبا خلال الدورة الحالية، على ألّا يشكّل ذلك سابقة من شأنها أن تؤثر على قرارات أخرى بهذا الشأن".

3- وخلال الدورة التاسعة والسبعين للجنة التنفيذية في يوليو/تموز 2020، أعادت العضو من أمريكا الشمالية التأكيد على طلب *"الحصول على إيضاحات بشأن مشاركة الاتحاد الأوروبي كمستشار للعضو من أوروبا في [اللجنة التنفيذية للهيئة]، عقب مناقشات سابقة جرت خلال الدورة الثامنة والسبعين للجنة التنفيذية"*، وأشار إلى *"الافتقار إلى وثيقة تتناول تقسيم الاختصاصات بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، حسبما يقتضيه دليل إجراءات الدستور الغذائي قبل انعقاد أي اجتماع قد يكون لمنظمة عضو حق المشاركة فيه"*. وأفاد الممثل القانوني لمنظمة الأغذية والزراعة، متحدثا بالنيابة عن مكتبي الشؤون القانونية لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية، أنه في

[1] الفقرة 4 من الوثيقة REP20/EXEC1.

ضوء استعراضٍ متأنٍّ للمسألة، خلص مكتبا الشؤون القانونية في المنظمتين، بصورة مبدئية، إلى *"أنّ اللوائح لا تنصّ على أي موقف قانوني واضح بشأن مشاركة الاتحاد الأوروبي كمستشار للعضو من أوروبا في اللجنة التنفيذية"* وأنه "في ظل الثغرة القائمة في اللوائح، والإعلان الصادر عن الجماعة الأوروبية في عام 2003 وتطور الممارسة المتبعة، فإنّه يعود للأعضاء في الدستور الغذائي البتّ في مسألة مشاركة الاتحاد الأوروبي كمستشار للعضو من أوروبا في دورات اللجنة التنفيذية". وفي هذا الصدد، أوصى مكتبا الشؤون القانونية لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية بما يلي: "(1) *يُنظر في المسألة (...) خلال الاجتماع المقبل للهيئة الذي سيعقد بحضور الأعضاء*؛ (2) وفي ضوء المداولات الجارية، يتولى مكتبا الشؤون القانونية إعداد وثيقة تتناول الجوانب القانونية لهذه المسألة بغرض مساعدة الأعضاء على البتّ فيها."[2]

4- وفي هذا السياق، يقدم مكتبا الشؤون القانونية لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية هذه الوثيقة، التي تعرض لمحة عامة عن مشاركة المنظمات الأعضاء في اجتماعات الأجهزة الرئاسية للمنظمة واجتماعات هيئة الدستور الغذائي وأجهزتها الفرعية، فضلاً عن موجز للقواعد والممارسات ذات الصلة التي قد تساعد الأعضاء في مناقشاتهم بشأن هذه المسألة.

معلومات أساسية تاريخية

(1) حق الاتحاد الأوروبي في المشاركة في الأجهزة الفرعية المشتركة لمنظمة الأغذية والزراعة

5- قبل انضمام الاتحاد الأوروبي كمنظمة عضو في منظمة الأغذية والزراعة في 26 نوفمبر/تشرين الثاني 1991، كانت مسألة سماح عضوية المنظمة لمنظمة عضو بالمشاركة في الأجهزة الفرعية المشتركة التابعة للمنظمة مثل هيئة الدستور الغذائي، قد أثيرت من قبل.

6- وعلى وجه الخصوص، خلال الدورة التاسعة والتسعين للمجلس المعقودة في يونيو/حزيران 1991، أدلى المستشار القانوني لمنظمة الأغذية والزراعة برأي بشأن هذه المسألة، اتفق معه المستشار القانوني للأمم المتحدة، وفي ما يلي نصه:

> *"حسب رأيي، من شأن عضوية منظمة عضو في منظمة الأغذية والزراعة أن تخول تلك المنظمة العضو المشاركة في أجهزة تعمل بالاشتراك مع منظمات أخرى مثل الدستور الغذائي، وهو جهاز مشترك بين منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية، ولجنة برنامج الأغذية العالمي المعنية بسياسات وبرامج المعونة الغذائية، التي هي عبارة عن جهاز فرعي مشترك بين الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة. وتسمح الوثائق الأساسية المنشئة لهذين الجهازين المشتركين بعضوية البلدان الأعضاء أو الدول الأعضاء في إحدى المنظمات الأم. بيد أن شرط صلاحية طلب العضوية المقترح في التعديلات المدخلة على دستور منظمة الأغذية والزراعة يفضي إلى السماح للمنظمات الإقليمية للتكامل الاقتصادي الأعضاء في منظمة الأغذية والزراعة، بوصفها إحدى المنظمات الأم، بأن تكون مؤهلة أيضًا للعضوية في هذه الأجهزة. وسيكون ذلك متسقا، في حالة الدستور الغذائي، مع مكانته كهيئة مشتركة منشأة بموجب المادة السادسة من دستور منظمة الأغذية والزراعة. ووفقا للمبدأ العام المنصوص عليه في التعديلات المقترحة للدستور، لن تكون المنظمات الأعضاء مؤهلة للانتخاب بحد ذاتها في هذه الأجهزة المشتركة، وإنما ستكتفي بممارسة حقوق العضوية لدولها الأعضاء المنتخبة، وفقًا لمبدأ الممارسة بالتناوب لحقوق العضوية. وبطبيعة الحال، لا تنشأ مسألة الأهلية للانتخاب في الدستور الغذائي، لأن العضوية في الدستور الغذائي مفتوحة لجميع الدول الأعضاء (وبالتالي المنظمات الأعضاء) المهتمة بالمواصفات الغذائية الدولية والتي أخطرت المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة أو منظمة الصحة العالمية برغبتها في أن تعتبر أعضاء. ولكنني أود الإشارة إلى أن ممارسة حقوق العضوية قد تنطوي على تغييرات في اللوائح الداخلية وطرق*

[2] الفقرة 8 من الوثيقة REP20/EXEC2.

عمل هذه الأجهزة المشتركة. وبالتالي، فإن رأيي لن يخل بأي قرارات إجرائية قد تطلبها الأجهزة الحكومية الدولية المعنية" [3].

(2) الطبيعة الفريدة لمشاركة الاتحاد الأوروبي في اجتماعات منظمة الأغذية والزراعة

7- كما هو مبين في المادتين 2-8 [4] و2-9 [5] من دستور المنظمة، تستند عضوية الاتحاد الأوروبي في المنظمة إلى مبدأ التناوب مع الدول الأعضاء لحقوق العضوية في المنظمة في مجالات اختصاصات كل منها. وتشمل حقوق عضوية الاتحاد الأوروبي الحق في المشاركة في المسائل التي تدخل في اختصاص الاتحاد الأوروبي في أي اجتماع لمنظمة الأغذية والزراعة، بما في ذلك أي اجتماع للمجلس أو هيئة أخرى يحق لأي من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي المشاركة فيها.

8- ومع ذلك، وعملا بالمادة 2-9 من دستور منظمة الأغذية والزراعة، هناك استثناءات لهذه القاعدة. فالاتحاد الأوروبي غير مؤهل للانتخاب أو التعيين في الأجهزة ذات العضوية المقيدة، المشار إليها أدناه، كما لا يمكنه المشاركة في التصويت للمناصب الانتخابية. ولا يحضر الاتحاد الأوروبي لجان المؤتمر التي تتناول الأعمال الداخلية للمؤتمر، مثل لجنة أوراق التفويض واللجنة العامة للمؤتمر[6]. وعلاوة على ذلك، لا يشارك الاتحاد الأوروبي في الأجهزة ذات العضوية المقيدة التي يتم فيها تعيين ممثلي الأعضاء على أساس مؤهلاتهم الفردية، أي لجان المجلس الثلاث التي تتعامل مع المسائل المؤسسية (لجنة البرنامج، ولجنة المالية، ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية)[7]. ومع ذلك، فقد تطورت ممارسة على مر السنين يجوز بموجبها للاتحاد الأوروبي أن يكون حاضرًا في هذه الاجتماعات بصفة مراقب وأن يعبّر عن موقفه بشأن المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصه من خلال الوفد الذي يتولى الرئاسة الدورية لمجلس الاتحاد الأوروبي، رهنا باللائحة الداخلية للجهاز المعني. وبما أن الاتحاد الأوروبي لا يساهم في ميزانية المنظمة[8]، فإنه لا يشارك في أي عملية لصنع القرارات في مجال المالية[9].

9- وفي ما يتعلق بمشاركة الاتحاد الأوروبي في المجلس، استعرضت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية المسألة في دورتها الثامنة والستين المعقودة في عام 1993 وشددت على أن هناك *"فرقا واضحا بين الأساس القانوني الذي يمكن أن تستند إليه الدول الأعضاء من جهة، والمنظمات الأعضاء من جهة أخرى، لتمكين مشاركتها في اجتماعات المجلس"*. ورأت اللجنة أن "هذا الاختلاف في الوضع القانوني" يعكس "الطبيعة الفريدة لحقوق المنظمات الأعضاء في الحضور والمشاركة وممارسة حقوق العضوية في اجتماعات المجلس". وأيّد المجلس آراء لجنة

---

[3] https://www.fao.org/3/t0482e/T0482E16.htm#16

[4] ***المادة 2-8*** *من دستور منظمة الأغذية والزراعة "تمارس المنظمة العضو حقوق العضوية على أساس التناوب مع دولها الأعضاء، التي هي أعضاء في منظمة الأغذية والزراعة في المجالات التي تقع ضمن اختصاص كل منها ووفقا للقواعد التي يحددها المؤتمر."*

[5] **المادة 2-9** من دستور منظمة الأغذية والزراعة "ما لم ينص على غير ذلك في هذه المادة، للمنظمة العضو أن تشارك، فيما يتعلق بالمسائل التي تقع ضمن اختصاصاتها، في أي اجتماع تعقده المنظمة، بما في ذلك أي اجتماع للمجلس أو غيره من الأجهزة، بخلاف الأجهزة مقيدة العضوية المشار إليها أدناه، ويكون لأي دولة من دولها الأعضاء حق المشاركة فيه. *ولا يحق للمنظمة العضو الترشيح أو التعيين في أي جهاز من هذه الأجهزة أو في أي جهاز ينشأ بالاشتراك مع المنظمات الأخرى. ولا يحق للمنظمة العضو المشاركة في الأجهزة مقيدة العضوية الواردة في القواعد التي أقرها المؤتمر."*

[6] **المادة 43-2** من اللائحة العامة للمنظمة *"لا يحق للمنظمات الأعضاء أن تشارك في لجنة أوراق التفويض، أو اللجنة العامة، أو أي جهاز قد يقرر المؤتمر إنشاءه وله علاقة بعمله الداخلي"*.

[7] **المادة 46** من اللائحة العامة للمنظمة: *"لا تشترك المنظمات الأعضاء في لجنة البرنامج ولجنة المالية ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية."*

[8] **المادة 18-2** من دستور منظمة الأغذية والزراعة: *"تتعهد كل دولة عضو وعضو منتسب بأن تؤدي سنويا للمنظمة حصتها من الميزانية كما يحددها المؤتمر"*.

المادة 18-6 من دستور منظمة الأغذية والزراعة: *"لا يطلب من المنظمة العضو أن تساهم في الميزانية على النحو الوارد في الفقرة 2 من هذه المادة، وإن كان عليها أن تسدد للمنظمة مبلغًا يحدده المؤتمر لتغطية التكاليف الإدارية الناشئة عن عضويتها في المنظمة. ولا تصوت المنظمة العضو على الميزانية"*.

[9] **المادة 18-5** من دستور منظمة الأغذية والزراعة: *"تتخذ القرارات الخاصة بحجم الميزانية بأغلبية ثلثي الأصوات المعطاة"*.

الشؤون الدستورية والقانونية في دورته الثالثة بعد المائة.[10] ومن الناحية العملية، يعني هذا أن الاتحاد الأوروبي يحق له أن يحضر دورات المجلس حتى عندما لا تكون المسألة قيد المناقشة ضمن الاختصاص الحصري للاتحاد الأوروبي، على الرغم من أنه لا "يشارك" حسب المعنى المقصود في المادة 2-9 من دستور منظمة الأغذية والزراعة.

10- وختامًا، يشارك الاتحاد الأوروبي في اجتماعات الأجهزة الرئاسية الأخرى لمنظمة الأغذية والزراعة وأجهزتها الفرعية، مثل لجنة مصايد الأسماك، ولجنة الزراعة، ولجنة مشكلات السلع، ولجنة الغابات. ويشارك الاتحاد الأوروبي أيضًا في دورات المؤتمر الإقليمي لأوروبا الذي تعقده منظمة الأغذية والزراعة ولجنة الأمن الغذائي العالمي. وعلى هذا النحو، يسهم الاتحاد الأوروبي في المناقشات داخل تلك الأجهزة.

(3) عضوية الاتحاد الأوروبي في الدستور الغذائي ومشاركته في دورات الدستور الغذائي

11- في عام 2003، أصبح الاتحاد الأوروبي عضوًا في هيئة الدستور الغذائي[11]، عقب اعتماد الهيئة في دورتها السادسة والعشرين في يوليو/تموز 2003 تعديلات على اللائحة الداخلية للدستور الغذائي تسمح بقبول المنظمات الإقليمية للتكامل الاقتصادي في عضوية الهيئة.[12]

12- وتعكس القاعدة الثانية من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي المنقحة صياغة المادة الثانية من دستور منظمة الأغذية والزراعة، حيث تنص على ما يلي:

> *"1- للمنظمة العضو أن تمارس حقوق العضوية بالتناوب مع الدول الأعضاء فيها التي هي أعضاء في الهيئة، كل في مجال اختصاصها.*
>
> *2- للمنظمة العضو أن تشارك، فيما يتعلق بالمسائل التي تقع ضمن اختصاصاتها، في أي اجتماع تعقده الهيئة أو أجهزتها الفرعية والتي يكون لأي دولة من دولها الأعضاء حق المشاركة فيها. ويكون ذلك بدون الإخلال بإمكانية الدول الأعضاء على بلورة أو دعم موقف المنظمة العضو في المجالات الواقعة ضمن نطاق اختصاصاتها.*
>
> *3- للمنظمة العضو أن تتمتع في المسائل التي تقع ضمن نطاق اختصاصاتها، أثناء أي اجتماع تعقده الهيئة أو أي من أجهزتها الفرعية التي يحق لها المشاركة فيه عملاً بالفقرة 2، بعدد من الأصوات يعادل عدد الدول الأعضاء فيها التي يحق لها التصويت في الاجتماع والحاضرة ساعة التصويت. وفي حال مارست المنظمة العضو حقها في التصويت، لا تمارس الدول الأعضاء فيها حقوقها في ذلك وبالعكس.*
>
> *4- لا يحق انتخاب المنظمات الأعضاء أو تعيينها أو توليها أي منصب في الهيئة أو في أي جهاز فرعي. ولا تشارك المنظمة العضو في التصويت لأي منصب انتخابي في الهيئة وأجهزتها الفرعية.*

---

[10] تنص الفقرات 237-242 من الوثيقة https://www.fao.org/3/t0810e/T0810E06.htm - 6.5 على ما يلي: *"أحاط المجلس علمًا بالاستنتاجات التي خلصت إليها لجنة الشؤون الدستورية والقانونية بأن هناك بالتالي فرقا واضحا بين الأساس القانوني الذي يحق على أساسه للدول الأعضاء من جهة، والمنظمات الأعضاء من جهة أخرى، المشاركة في جلسات المجلس. ويجوز للدول الأعضاء المشاركة إذا انتخبت لعضوية المجلس بموجب أحكام المادة الخامسة-1 من الدستور. ومن ناحية أخرى، أعلن صراحة أن المنظمات الأعضاء غير مؤهلة للانتخاب في أي جهاز من الأجهزة مقيدة العضوية بموجب أحكام المادة 11-9. ولم تكن حقوقهم في المشاركة في جلسات المجلس مستمدة آنذاك من المادة الخامسة-1، بل من المادة 2-9 (...) ويبدو أن هذا الاختلاف في الوضع القانوني قد انعكس على نحو جليّ في ترتيبات الجلوس المؤقتة السارية حاليا، والتي تعكس بوضوح الطبيعة الفريدة لحقوق المنظمات الأعضاء في حضور جلسات المجلس والمشاركة فيها وممارسة حقوق العضوية فيها "*().

[11] **المادة 1-3** من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي *"تشمل العضوية أيضا منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمي الأعضاء إما في منظمة الأغذية والزراعة أو في منظمة الصحة العالمية التي أخطرت المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة أو المدير العام لمنظمة الصحة العالمية عن رغبتها في الانضمام إلى عضوية الهيئة".*

[12] الفقرات من 19 إلى 24 من الوثيقة ALINORM 03/41.

"[...]

13- ومع ذلك، ففي حين تنصّ المادة 2-9 من دستور المنظمة تحديدًا على أن *"للمنظمة العضو أن تشارك، فيما يتعلق بالمسائل التي تقع ضمن اختصاصاتها، في أي اجتماع تعقده المنظمة، بما في ذلك أي اجتماع للمجلس أو غيره من الأجهزة،"* (التوكيد مضاف)، فإن المادة الثانية (2) من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي لا تشير إلا إلى حق المنظمة العضو في *"أن تشارك في المسائل التي تقع ضمن اختصاصاتها في أي اجتماع تعقده الهيئة أو أجهزتها الفرعية والتي يكون لأي دولة من الدول الأعضاء فيه حقا المشاركة فيها"*، بدون الرجوع إلى اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي. ويبدو أن هناك ثغرة في اللائحة الداخلية للدستور الغذائي التي يبدو أنها لا تتناول حق المنظمات الأعضاء في المشاركة في اللجنة التنفيذية، مع مراعاة أن تعريف الأجهزة الفرعية بموجب المادة الحادية عشرة (1) لا يشمل على ما يبدو اللجنة التنفيذية[13].

14- ويُلاحظ أن مشاركة الاتحاد الأوروبي في اللجنة التنفيذية كانت موضوع مناقشات مطولة وقت استعراض التعديلات المدخلة على اللائحة الداخلية للدستور الغذائي.

15- وعلى وجه الخصوص، ناقشت لجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة، في دورتها السابعة عشرة المعقودة في أبريل/نيسان 2002، مسألة عضوية المنظمات الإقليمية للتكامل الاقتصادي في هيئة الدستور الغذائي ولاحظت أن "*مسألة مشاركتها في اللجنة التنفيذية (...) أثيرت من قبل عدة وفود*". *وفي هذا الصدد، أفادت اللجنة بأنها "أبلغت بأن مبدأ التناوب نفسه مع الدول الأعضاء لحقوق العضوية ينطبق عندما يكون عضو اللجنة التنفيذية الذي تنتخبه الهيئة دولة من الدول الأعضاء في منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي"*[14]. *وأوضحت اللجنة أنه: "في هذه الحالة، تمارس المنظمة الإقليمية للتكامل الاقتصادي حقوق عضوية العضو المنتخب عندما تكون المسائل المعروضة على اللجنة التنفيذية هي المسائل التي تختص بها المنظمة الإقليمية للتكامل الاقتصادي. وعندما لا يكون العضو المنتخب عضوًا في منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي، لا تثار مسألة التناوب مع الدول الأعضاء لحقوق العضوية. بيد أن اللجنة رأت "أنه سيكون من السابق لأوانه تقديم مشاريع التعديلات المقترحة [على اللائحة الداخلية للدستور الغذائي] إلى الهيئة لاعتمادها ووافقت على النظر في المسألة في دورتها المقبلة في ضوء المشورة التي ستقدمها لجنة المسائل الدستورية والقانونية التابعة لمنظمة الأغذية والزراعة"*[15].

16- وطُلب إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، في دورتها الرابعة والسبعين المعقودة في أكتوبر/تشرين الأول 2002، أن تدرس المسائل المحددة التي نوقشت في الدورة السابعة عشرة للجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة أثناء استعراض التعديلات المدخلة على اللائحة الداخلية للدستور الغذائي، بما في ذلك مسألة مشاركة المنظمات الأعضاء في اللجنة التنفيذية. وفي تلك المناسبة، تساءلت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية عما إذا كان ينبغي "*مساواة اللجنة التنفيذية أكثر باللجان المحدودة العضوية في مجلس منظمة الأغذية والزراعة (...) أو الأجهزة التي تتعاطى الشؤون الداخلية لمؤتمر منظمة الأغذية والزراعة (...) أو، بدلا من ذلك، ما إذا كان ينبغي مساواتها أكثر بمجلس المنظمة نفسه، الذي يتعاطى الشؤون المؤسسية والفنية على حد سواء*[16]". وخلصت لجنة الشؤون الدستورية

---

[13] **المادة الحادية عشرة (1)** من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي "يجوز للهيئة أن تنشئ الأنواع التالية من الأجهزة الفرعية: (أ) أجهزة فرعية تراها ضرورية لإنجاز عملها في وضع الصيغ النهائية لمشروعات المواصفات؛ *(ب) أجهزة فرعية في شكل: '1' لجان الدستور الغذائي التي تُعنى بإعداد مشروعات المواصفات لتقديمها إلى الهيئة، سواء كانت مخصصة للاستخدام العالمي، أو لإقليم معين، أو لمجموعة من البلدان تعينها الهيئة بصورة محددة. '2' لجان تنسيقية للأقاليم أو مجموعات البلدان تكفل التنسيق العام في إعداد المواصفات المتعلقة بهذه الأقاليم أو مجموعات البلدان وتمارس أية وظائف أخرى قد تسند إليها".*

[14] الفقرة 114 من الوثيقة ALINORM 03/33.

[15] الفقرة 120 من الوثيقة ALINORM 03/33.

[16] الفقرة 18 من الوثيقة CL 123/16.

والقانونية إلى أنه "*من الضروري النظر في مهام اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي وأنشطتها*" وأنه بالنظر إلى أن هذه العملية "*ليست في حد ذاتها مسألة ذات طابع قانوني في المقام الأول*" ، ينبغي أن "*تضطلع بها لجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة، وفي نهاية المطاف هيئة الدستور الغذائي*" . ومع ذلك، رأت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية أنه:

"في حالة ما إذا تقرر زيادة مساواة اللجنة التنفيذية بمجلس منظمة الأغذية والزراعة، وبالتالي تمكين المنظمة العضو من المشاركة في اللجنة التنفيذية، فإن المنظمة العضو ستمارس حقوق العضوية بالتناوب مع العضو المنتخب من الإقليم المعني. وفي حالة الجماعة الأوروبية، إذا كان العضو من أوروبا دولة غير عضو في الجماعة الأوروبية، فإن الجماعة لن تشارك في اللجنة التنفيذية" [17].

17- وفي وقت لاحق، نُوقشت مرة أخرى خلال الدورة الثامنة عشرة للجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة المعقودة في أبريل/نيسان 2003، مسألة عضوية المنظمات الإقليمية للتكامل الاقتصادي في لجنة الدستور الغذائي. وأشار الممثل القانوني لمنظمة الأغذية والزراعة، متحدثًا بالنيابة عن مكتبي الشؤون القانونية لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية، إلى أن اللجنة لاحظت في دورتها الرابعة والسبعين أن "مسألة مشاركة منظمة عضو في اللجنة التنفيذية هي رهن بطبيعة هذه اللجنة وبالوظائف المناطة بها، وعلى هذا النحو، ينبغي أن تعالجها لجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة وفي نهاية المطاف، الهيئة". وكما هو مبين في تقرير الدورة الثامنة عشرة للجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة، ذكر المراقب عن الجماعة الأوروبية (الاتحاد الأوروبي الآن) في تلك المناسبة ما يلي:

" منذ المناقشات السابقة حول هذا الموضوع، دخل تشريع جديد حيز التنفيذ في الاتحاد الأوروبي يتطلب من الجماعة الأوروبية أن تأخذ في الاعتبار المواصفات الغذائية الدولية للدستور الغذائي عند إدخال تشريعات غذائية جديدة أو مواءمة التشريعات القائمة. كما أن الجماعة الأوروبية، التي هي عضو في منظمة التجارة العالمية، وفقًا لالتزاماتها بموجب اتفاق تطبيق التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية واتفاق الحواجز التقنية التي تعترض التجارة الصادرين عن منظمة التجارة العالمية في ما يتعلق بمشاركة الأعضاء في منظمة التجارة العالمية في الأجهزة الدولية المعنية بوضع المعايير، تتطلع إلى الوفاء بهذه الالتزامات بوصفها عضوا في هيئة الدستور الغذائي[18]".

18- ثم قدم المراقب عن الجماعة الأوروبية إلى لجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة الإعلان التالي بشأن مشاركتها في اللجنة التنفيذية:

مع أنّ لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في منظمة الأغذية والزراعة قد اعتبرت أنّ مشاركة منظمة عضو في اللجنة التنفيذية هو رهن بالوظائف والأنشطة الموكلة إلى هذه اللجنة، تعلن الجماعة الأوروبية رسميًا تخلّيها في جميع الحالات عن إمكانية مشاركتها في مجريات اللجنة التنفيذية في حال انتخاب إحدى الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية عن إقليم أوروبا وفي حال كان البند من جدول الأعمال من اختصاصات الجماعة الأوروبية. (التوكيد مضاف)[19]

19- وعقب الإعلان، لم تتطرق لجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة إلى مسألة ما إذا كان يمكن وصف اللجنة التنفيذية بأنها لجنة ذات عضوية مقيدة، على النحو الذي اقترحته لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في دورتها الرابعة والسبعين. ويلاحظ أيضا أن هيئة الدستور الغذائي لم تعرب عن أي رأي بشأن إعلان الجماعة الأوروبية لعام 2003.

---

[17] الفقرة 20 من الوثيقة CL 123/16.

[18] الفقرة 75 من الوثيقة ALINORMA 33/03.

[19] الفقرة 76 من الوثيقة ALINORM 03/33A.

20- وفي ما يتعلق بمضمون الإعلان، يبدو أنه لا يتناول إلا تلك الحالات عندما (1) تمثل دولة عضو في الاتحاد الأوروبي إقليم أوروبا، (2) ويكون البند على جدول الأعمال مسألة من اختصاص الاتحاد الأوروبي.

21- وفي ما يتعلق بالنقطة الأولى، أكد المراقب عن الجماعة الأوروبية في الواقع خلال الدورة الثامنة عشرة للجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة أن المسألة المشار إليها في الإعلان لن تثار إذا انتخبت دولة غير عضو في الاتحاد الأوروبي لعضوية اللجنة التنفيذية.[20] ويتماشى هذا مع اعتبارات لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في دورتها الرابعة والسبعين بأن الاتحاد الأوروبي لن يكون له الحق في المشاركة في اللجنة التنفيذية إذا لم يكن ممثل أوروبا دولة عضوا في الاتحاد الأوروبي.

22- وفي ما يتعلق بالنقطة الثانية المتعلقة باختصاص الاتحاد الأوروبي، تنظم المادة الثانية (5) و(6) و(7) من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي الشروط التي يجب أن تبين بموجبها المنظمة العضو اختصاصها – واختصاص دولها الأعضاء — في ما يتعلق بكل بند من بنود جدول أعمال هيئة الدستور الغذائي.[21] ويلاحظ أن الاتحاد الأوروبي، وقت انضمامه إلى هيئة الدستور الغذائي، قدم إعلانا واحدا بشأن توزيع الاختصاصات مع دوله الأعضاء في ما يتعلق بالمسائل التي تتناولها الهيئة، تماشيا مع المادة الثانية (5) من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي. وذكر أن هذا الإعلان ينطبق "*على جميع اجتماعات هيئة الدستور الغذائي وأجهزتها الفرعية، ما لم تقرر الجماعة الأوروبية أو يطلب عضو آخر في الدستور الغذائي، في ما يتعلق ببند معين من جدول الأعمال، إصدار إعلان محدد قبل الاجتماع.*[22]" وقد درج الاتحاد الأوروبي على تقديم إعلان اختصاص قبل كل دورة من دورات الهيئة، تماشيًا مع المادة الثانية (5) من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي.

23- وفي ما يتعلق باللجنة التنفيذية، لم يشارك الاتحاد الأوروبي منذ إعلانه لعام 2003 كعضو في دورات اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي ولم يقدم أي إعلان عن اختصاصاته قبل انعقاد دورات اللجنة. بيد أن الأفراد العاملين في المفوضية الأوروبية يحضرون أحيانا دورات اللجنة التنفيذية كمستشارين للعضو عن أوروبا، على النحو المبين أدناه.

---

[20] الفقرة 77 من الوثيقة ALINORM 03/33A.

[21] **المادة 2-5** من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي "*قبل انعقاد أي من اجتماعات الهيئة أو أجهزتها الفرعية التي يحق فيها لأي من المنظمات الأعضاء المشاركة فيها، يتعيّن على المنظمة العضو أو الدول الأعضاء فيها تحديد الجهة المختصة، كتابةً، بين المنظمة العضو والدول الأعضاء فيها في قضية معينة تكون موضوع البحث في الاجتماع ومعرفة أي من المنظمة العضو أو الدول الأعضاء فيها يحق لها التصويت بالنسبة إلى كل بند من بنود جدول الأعمال. ولا شيء في هذه الفقرة يمنع المنظمات الأعضاء أو الدول الأعضاء فيها من الإدلاء بإعلان موحّد في الهيئة وكل من الأجهزة الفرعية التي يحق فيها للمنظمات الأعضاء المشاركة فيها لأغراض هذه الفقرة، على أن يبقى الإعلان ساري المفعول بالنسبة إلى القضايا وبنود جدول الأعمال المقرر بحثها في الاجتماعات اللاحقة، مع مراعاة الاستثناءات أو التعديلات التي يشار إليها قبل انعقاد كل اجتماع على حدة*".

المادة 2-6 من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي "*يجوز لأي عضو في الهيئة الطلب إلى المنظمة العضو أو الدول الأعضاء فيها تقديم معلومات عن الجهة المختصة بين المنظمة العضو أو الدول الأعضاء فيها في قضية معينة. ويتعين على المنظمة العضو أو الدول الأعضاء المعنية تقديم تلك المعلومات كلما طلب منها ذلك*".

المادة 2-7 من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي "*بالنسبة إلى بنود جدول الأعمال التي تشمل مسائل نقل الاختصاص بشأنها إلى منظمة عضو والمسائل التي تقع ضمن نطاق اختصاص الدول الأعضاء فيها، يجوز للمنظمة العضو وللدول الأعضاء فيها المشاركة في المناقشات. ويأخذ الاجتماع بالاعتبار في مثل هذه الحالات، عند اتخاذ القرارات، فقط مداخلة الجهة التي يحق لها التصويت*".

[22] إعلان وحيد صادر عن الجماعة الأوروبية بشأن ممارسة الاختصاص وفقا للمادة السادسة من اللائحة الداخلية لهيئة الدستور الغذائي: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003D0822

(4) حضور موظفين من المفوضية الأوروبية كمستشارين للعضو من أوروبا في دورات اللجنة التنفيذية

24- في الأعوام 2012 و2013 و2014، رافق العضو المنتخب عن أوروبا مستشار معيّن من قبل المفوضية الأوروبية. ولم تسجل محاضر اجتماعات اللجنة التنفيذية ذات الصلة أي اعتراض على هذه المشاركة من قبل الأعضاء الآخرين.[23] ومع ذلك، في عامي 2020 و2021، رافق العضو المنتخب من أوروبا، ألمانيا، موظفٌ من المفوضية الأوروبية فأثارت العضو من أمريكا الشمالية اعتراضات في تلك المناسبات[24].

25- وفي الدورة الثامنة والسبعين للجنة التنفيذية في فبراير/شباط 2020، أعربت العضو عن أمريكا الشمالية عن رأي مفاده أن إعلان الجماعة الأوروبية "*كان التزامًا وشرطًا لعضوية الاتحاد الأوروبي في الدستور الغذائي وأن قواعد المنظمة لا تسمح لمنظمة عضو بالمشاركة في اللجان ذات العضوية المقيّدة*". *ورأت كذلك أنه ليس هناك "إعلان لتقسيم الاختصاصات في اللجنة التنفيذية كما هو محدد* [دليل إجراءات الدستور الغذائي]، *وهو ما يجعل من المستحيل بالنسبة إلى الأعضاء معرفة ما إذا كانت مشاركة الاتحاد الأوروبي متسقة مع الإعلان الصادر في الدورة الثامنة عشرة للجنة المعنية بالمبادئ العامة*".[25] وقد أثيرت مخاوف مماثلة في الدورة اللاحقة للجنة التنفيذية في يوليو/تموز 2020.[26]

26- وأشار العضو من أوروبا في الدورة الثامنة والسبعين للجنة التنفيذية إلى أن "*جميع البنود المدرجة في جدول أعمال هذا الاجتماع هي من اختصاص الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي*". وذكر أيضًا "*أنهم اختاروا مستشاريهم بحسن نية ليس لتمثيل بلدان أو منظمات ولكن لإسداء المشورة إليهم لما فيه مصلحة هيئة الدستور الغذائي ككلّ؛ وأنّ دليل الإجراءات لا ينص على أي مادة محدّدة بشأن مشاركة المستشارين في اللجنة التنفيذية وأنّ أحد موظفي الاتحاد الأوروبي قد شارك في الدورات السابقة للجنة التنفيذية (في الأعوام 2012 و2013 و2014) كمستشار لعضو سابق من أوروبا (فرنسا)*".[27] وفي الدورة التاسعة والسبعين للجنة التنفيذية، أكد العضو من أوروبا من جديد أنه "*لا توجد أي مشكلة تتعلق بتقسيم الاختصاصات لأنه يشارك كعضو جغرافي تتمثل الولاية الملقاة على عاتقه في العمل لما فيه صالح الهيئة برمتها*". كما أشار إلى أن "*العضو اختار مستشاريه بالاستناد إلى المعلومات المتاحة، وطبقًا للأحكام المطبقة على اختيار الأشخاص كمستشارين، والذين تم اختيارهم بناءً على خبرتهم وليس وفقًا للبلد أو صاحب العمل التابعين له*".[28]

القواعد والممارسات ذات الصلة

(1) تشكيل الوفود

27- في منظمة الأغذية والزراعة، يعتبر تشكيل الوفود مسألة سيادة، أي أن من حق كل عضو أن يقرر تشكيل وفده. وتنص الفقرة 1 من المادة 3 من اللائحة العامة للمنظمة على أن "تعبير "*وفد*" *يعني جميع الأشخاص الذين تعينهم دولة عضو أو عضو منتسب لحضور دورة من دورات المؤتمر، أي مندوبها ومناوبوه ومساعدوه ومستشاروه*". وبالمثل، تنص الفقرة 1 من المادة 5 من دستور منظمة الأغذية والزراعة على أنه "*يجوز لكل دولة عضو في المجلس أن تعين لمندوبيها مناوبين ومساعدين ومستشارين*".

---

[23] الوثيقة EXEC2/REP12؛ والوثيقة REP14/EXEC؛ والوثيقة EXEC/REP13.

[24] الفقرات من 3 إلى 9 من الوثيقة REP20/EXEC2؛ الفقرة 5 من الوثيقة REP21/EXEC1.

[25] الفقرة 4 من الوثيقة REP20/EXEC1.

[26] الفقرة 3 من الوثيقة REP20/EXEC2.

[27] الفقرتان 5 و6 من الوثيقة REP20/EXEC1

[28] الفقرة 4 من الوثيقة REP20/EXEC2.

28- ويرد حكم مماثل في المادة 6-4 من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي، ينصّ على أن يكون "*لكل عضو في الهيئة ممثل واحد، يجوز أن يرافقه مناوب أو أكثر ومستشارين*".

29- ويلاحظ أن اللجنة رحبت في دورتها الثامنة عشرة المعقودة في عام 1989 بمشورة لجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة، في دورتها التاسعة، في ما يتعلق بتشكيل اللجنة التنفيذية، مشيرة إلى أن "*ممارسات اللجنة التنفيذية قد تطورت، ولا سيما خلال السنوات الأخيرة، بحيث كان أعضاؤها الذين يمثلون الأقاليم الجغرافية يرافقهم مستشارون في دورة اللجنة التنفيذية على نحو أكثر تواترا*". وفي هذا الصدد، اعتمدت الهيئة التوصية التالية الصادرة عن لجنة الدستور الغذائي المعنية بالمبادئ العامة بشأن تشكيل اللجنة التنفيذية:

(1) "باستثناء الرئيس ونواب الرئيس الثلاثة، فإن الأعضاء الستة الآخرين في اللجنة التنفيذية الذين تنتخبهم اللجنة لتمثيل المواقع الجغرافية هم بلدان وليسوا أفرادا.

(2) يجوز لمندوب العضو اصطحاب ما لا يزيد عن اثنين من المستشارين الذين ينتمون إلى الموقع الجغرافي نفسه.

(3) يدعى المنسقون الإقليميون إلى حضور اجتماعات اللجنة التنفيذية بصفة مراقبين.

(4) لا يجوز المشاركة في المناقشات إلا للأعضاء أو المراقبين، بإذن من الرئيس" (التوكيد مضاف).[29]

30- وبناء على ذلك، يشكل المستشارون المرافقون لممثل أحد الأعضاء، في كل من منظمة الأغذية والزراعة والدستور الغذائي، جزءا من وفد ذلك العضو. وفي حالة الدستور الغذائي، يخضع الحق السيادي للعضو في اختيار مستشاريه لشرطين، أي أن يكونوا من الموقع الجغرافي نفسه وألا يزيد عددهم عن اثنين.

(2) دور المستشارين

31- تتمثل المهام الأساسية للمستشارين في إسداء المشورة إلى ممثل العضو وحضور الدورة كجزء من وفد ذلك العضو فقط. ونتيجة لذلك، فإن حق المستشارين في التحدث خلال دورات الدستور الغذائي ليس تلقائيا، بل يجب أن يُمنح من جانب الرئيس. وتنصّ المادة 6-5 من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي في هذا الصدد على أنه "*بناء على طلب الممثل أو أي مناوب تم تعيينه، يجوز للرئيس أن يسمح لمستشار بالكلام عن أية نقطة بعينها*".

32- وعلاوة على ذلك، لا يمكن للمستشارين التصويت ما لم يحلوا محل ممثل العضو. وتنصّ المادة 5-1 من دستور منظمة الأغذية والزراعة على أنه "*للمجلس أن يحدد الشروط التي تنظم اشتراك المناوبين والمساعدين والمستشارين في مداولاته، ولا يحق للمناوب أو المساعد أو المستشار المشترك في المداولات التصويت إلا إذا حل محل المندوب*". ويرد حكم مماثل في المادة 8-1 من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي، ينص على أنه "*لا يتمتع المناوب أو المستشار بحق التصويت إلاّ عندما يحل محل الممثل*".

33- ويستخلص مما سبق أن أي مستشار يكون حاضرًا في دورة ما كجزء من وفد العضو، لا تكون له أي مكانة أو حقوق أخرى.

[29] الفقرة 183 من الوثيقة ALINORM89/40.

(3) مشاركة الاتحاد الأوروبي في دورات اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي

34- بالنظر إلى الإطار القانوني الذي يحكم تشكيل الوفود وما يتصل بذلك من دور المستشارين على النحو المبين أعلاه، فإن وجود موظف للمفوضية الأوروبية كمستشار لعضو من أوروبا في اللجنة التنفيذية لن يعني حرفيًا مشاركة الاتحاد الأوروبي في اجتماع بالمعنى المقصود في المادة 2-2 من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي. ومع ذلك، من الواضح أن بعض الأعضاء يدركون وجود إبهام معيّن في ما يخص التمييز بين هذا النوع من الحضور والمسألة الأوسع نطاقًا المتمثلة في حق الاتحاد الأوروبي في المشاركة في دورات اللجنة التنفيذية لهيئة الدستور الغذائي.

35- وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى ما يلي:

- تنص المادة 5-1 من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي على أن تتألف اللجنة التنفيذية من "*سبعة (...) أعضاء آخرين تنتخبهم الهيئة في دوراتها العادية من بين أعضائها، على أساس عضو واحد عن كل موقع من المواقع الجغرافية التالية: أفريقيا، وآسيا، وأوروبا، وأمريكا اللاتينية والكاريبي، والشرق الأدنى، وأمريكا الشمالية، وجنوب غرب المحيط الهادي" وأنه " لا ينبغي أن تضم اللجنة التنفيذية أكثر من مندوب واحد من أي بلد من البلدان (...)*". (التوكيد مضاف)،
- وبحسب المادة 2-2 من اللائحة الداخلية للدستور الغذائي "*للمنظمة العضو أن تشارك فيما يتعلق بالمسائل التي تقع ضمن اختصاصاتها في أي اجتماع تعقده الهيئة أو أجهزتها الفرعية والتي يكون لأي دولة من الدول الأعضاء فيها حق المشاركة فيها*"، بدون الرجوع إلى اللجنة التنفيذية.
- وقدم الاتحاد الأوروبي إعلانه في عام 2003 حيث "*تخلّى في جميع الحالات عن إمكانية مشاركته في مجريات اللجنة التنفيذية في حال انتخاب إحدى الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية عن إقليم أوروبا وفي حال كان البند من جدول الأعمال من اختصاصات الجماعة الأوروبية*".

36- وعلاوة على ذلك، لا بد من التذكير بأن مشاركة الاتحاد الأوروبي في دورات أجهزة منظمة الأغذية والزراعة، على النحو المبين في الفقرات من 7 إلى 10، هي مسألة معقدة إذ تنظمها لوائح المنظمة فضلاً عن الممارسة التي تطورت بمرور الوقت، استنادا إلى التوجيهات الصادرة عن الأجهزة الرئاسية لمنظمة الأغذية والزراعة. وفي حالة الدستور الغذائي، فإن مسألة مشاركة الاتحاد الأوروبي في دورات اللجنة التنفيذية تتطرق إلى عدة جوانب مثل الطبيعة الفريدة لمشاركة الاتحاد الأوروبي في اجتماعات منظمة الأغذية والزراعة – أي التمييز بين حق الاتحاد الأوروبي في حضور الاجتماعات أو المشاركة في حقوق العضوية وممارستها – والثغرة الواضحة في القواعد في ما يتعلق بحق المنظمات الأعضاء في المشاركة في اللجنة التنفيذية، وتوصيات لجنة الشؤون القانونية والدستورية في دورتها الرابعة والسبعين، والإعلان الطوعي للاتحاد الأوروبي في عام 2003، فضلاً عن حقيقة أن الإعلان لم يتم تناوله أو الاعتراف به رسميا من قبل هيئة الدستور الغذائي.

الخلاصة

37- بالنظر إلى الأسباب المبيّنة في هذه الوثيقة، يرى مكتبا الشؤون القانونية لمنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية أن المسألة قيد المناقشة حاليًا تثير مسألتين مختلفتين، أي ما إذا كان بوسع موظفي المفوضية الأوروبية حضور اجتماعات اللجنة التنفيذية كجزء من وفد إقليم أوروبا، وما إذا كان الاتحاد الأوروبي يستطيع المشاركة في اللجنة باسمه. وستكون هاتان المسألتان في نهاية المطاف موضوع مداولات ومناقشات من جانب أعضاء اللجنة .

الإجراءات المقترح اتخاذها من جانب الهيئة

38- وبناء عليه، فإن اللجنة مدعوة إلى استعراض هذه الوثيقة ومناقشة المسألة، حسب الاقتضاء.