منظمـــة الصحـــة العالميـــة

الفريق العامل الحكومي الدولي المعني بتنقيح اللوائح الصحية الدولية
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

A/IHR/IGWG/INF.DOC./1
٣٠ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤

استعراض التعديلات المقترحة على اللوائح الصحية الدولية والموافقة عليها: علاقة اللوائح بالصكوك الدولية الأخرى

١- أثارت عدة دول أعضاء، من خلال التعليقات الكتابية التي أبدتها[١] أو أثناء مشاورات إقليمية مسألة أوجه التفاعل أو التعارض الممكنة بين مسودة اللوائح الصحية الدولية المنقحة[٢] والصكوك الدولية الأخرى. وقدمت طلبات للحصول على قائمة بهذه الصكوك وعلى توضيحات بشأن مجالات تداخل محددة. وهناك من أعرب عن بعض الهواجس منها أن توسيع نطاق اللوائح وتغيير الأسلوب المتبع سيكفل تفاعل اللوائح الجديدة تفاعلاً مباشراً مع النظم القانونية الدولية الأخرى بدرجة أكبر مما كان عليه الحال في الماضي.

٢- ونزولاً عند هذه الطلبات واستجابة لتلك الهواجس، أمرت الأمانة بإجراء استعراض للتعديلات، كما تلقت مساهمات وتوصيات من مصادر أكاديمية. وبالإضافة إلى ذلك، تضمنت عدة تعليقات أبدتها دول أعضاء ملاحظات محددة على احتمال وجود أوجه تعارض بين مسودة اللوائح المنقحة والصكوك والنظم القانونية الدولية الأخرى.

٣- وبناءً على المداخلات الواردة في الفقرة السابقة، تلخص هذه الوثيقة:

(أ) الآراء العامة المبداة بشأن المشكلة التي طرحت والمتمثلة في وجود تعارض بين قواعد القانون الدولي؛

(ب) النتائج الرئيسية بشأن التداخل الممكن بين مسودة اللوائح المنقحة وصكوك دولية مختارة، وقد تم تنظيم تلك النتائج بحسب المجالات الموضوعية، وهي تشمل قائمة بالصكوك التي استعرضت؛[٣]

(ج) وقد أدخلت التعديلات (المطبوعة بحروف سوداء) في مسودة اللوائح المنقحة[٤] ("تنقيح المسودة") من أجل تصويب حالات التعارض المحددة مع الصكوك الدولية الأخرى.

---

١ يمكن الاطلاع على هذه التعليقات على الموقع التالي على الإنترنت:
http://www.who.int/csr/ihr/revisionprocess/comment/en/.

٢ الوثيقة IGWG/IHR/Working paper/12.2003، ويشار إليها فيما يلي باسم ورقة عمل كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤.

٣ نظراً لضيق الوقت وقلة الموارد المتاحة فقد اقتصرت هذه الوثيقة بوجه عام على الاتفاقات العالمية الرئيسية.~

٤ وهي مرفقة بالوثيقة A/IHR/IGWG/3.

أوجه التعارض بين قواعد القانون الدولي

٤- حتى مع عدم وجود تعريف مقبول بوجه عام لـ "التعارض" بين قواعد القانون الدولي، فإن بالإمكان، لأغراض هذه الوثيقة، تعريف لفظة "تعارض" بأنها حالة تتناقض فيها قاعدتان، اثنتان، أو يؤدي فيها تنفيذ إحدى القاعدتين إلى استبعاد إمكانية تنفيذ القاعدة الأخرى. ويؤدي هذا التعريف إلى نتيجتين هامتين أولاهما، إمكانية نشوء تعارض بين التزام حددته قاعدة ما، وحق منحته قاعدة أخرى، وليس فقط بين التزامين. وثانيتهما، أن أوجه التداخل بين قواعد القانون الدولي لا تُفضي كلها إلى تعارض، لأنها يمكن أيضاً أن تؤدي "إلى الازدواجية" بمعنى أن تنفيذ القاعدة الأولى ينجم عنه إجراء مطابق أو مساوٍ للإجراء الناجم عن تنفيذ القاعدة الثانية، أو ينجم عنه "تآزر" بمعنى أن تنفيذ القاعدة الأولى ينجم عنه إجراء مختلف أو متميز عن تنفيذ القاعدة الثانية، ومع ذلك فإن الإجراءين الناجمين عن تنفيذ كلتا القاعدتين، يخدمان الغرض المحدد ذاته.

٥- وتنظم المادة ٣٠ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ تطبيق المعاهدات المتعاقبة التي تتناول المسألة الموضوعية ذاتها على أساس الأحكام المحددة لتلك المعاهدات أو في غيبة تلك الأحكام، على أساس أسبقية المعاهدات اللاحقة على المعاهدات السابقة إلى حد التعارض مع المعاهدات السابقة (أي ما يسمى بقاعدة القانون اللاحق ينسخ السابق) (*lex posterior* rule). وثمة معيار آخر مسلّم به بوجه عام في تطبيق المعاهدات الدولية ويتعلق بأسبقية القاعدة الخاصة على القاعدة العامة (أي ما يسمى بقاعدة القانون الخاص ينسخ القانون العام). وبالإضافة إلى ذلك، تجعل الفقرة ٣(ج) من المادة ٣١ من اتفاقية فيينا "أي قواعد ذات صلة من قواعد القانون الدولي تسري على العلاقات بين الأطراف" في عداد العناصر التي ينبغي مراعاتها لدى تفسير معاهدة ما. ونظراً للارتفاع الكبير الذي حدث في الآونة الأخيرة في عدد المعاهدات العالمية المبرمة بشأن مسائل موضوعية تشمل مجالات كثيرة من العلاقات الدولية (مثل التجارة والبيئة)، فإن مبدأين اثنين من مبادئ إعداد المعاهدات وتفسيرها أصبحا معتمدين على نطاق واسع لدى التطبيق وهما وثيقا الصلة باللوائح الصحية الدولية وهما: (١) مبدأ التعاضد المتبادل بين المعاهدات، وما ينجم عن ذلك من افتراض عدم التعارض، وبعبارة أخرى، عندما يؤدي تفسير معاهدتين إلى حلين مختلفين ينبغي أن يختار التفسير الذي يصون بشكل أفضل أوضاع الطرفين بموجب كلتا المعاهدتين، والذي ينشئ أوجه تآزر بينهما بدلاً من أوجه تعارض؛ و(٢) مبدأ عدم الإضافة إلى الحقوق والالتزامات التي تنص عليها المعاهدات الأخرى أو عدم الانتقاص من تلك الحقوق والالتزامات.

٦- بغية توفير قاعدة عامة تستهدي بها العلاقات بين اللوائح والصكوك الدولية الأخرى على ضوء المبدأين المذكورين آنفاً، نقحت المادة ٤٢ من ورقة عمل كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤، وهي ترد الآن في وثيقة تنقيح اللوائح باعتبارها المادة ٥٨.

القانون التجاري الدولي

الاتفاقات التي استُعرضت: الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة ١٩٩٤؛ واتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن تطبيق التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية؛ والاتفاق المتعلق بالحواجز التقنية للتجارة؛ والاتفاق العام المتعلق بتجارة الخدمات؛ والاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة.

٧- تتداخل المواضيع العامة التي تتناولها مسودة اللوائح المنقحة مع القانون الدولي بشأن تجارة السلع وربما في الخدمات، من حيث الغرض المنشود للوائح الصحية الدولية على النحو المحدد في المادة ٢. وقد تركزت المراجعة في هذا المجال على الاتفاقات الرئيسية لمنظمة التجارة العالمية ورئي، بوجه عام، أن اتفاقات منظمة التجارة العالمية تتسق مع اللوائح الصحية الدولية وأن هناك مساحات واسعة مشتركة بينهما. وتسلم اتفاقات منظمة التجارة العالمية، ذات الصلة في الواقع وبطرق شتى، بحق الدول في حماية صحة مواطنيها من المخاطر المحتملة المتصلة بالتجارة وذلك من خلال تطبيق ضوابط معينة تغطي الالتزامات أو التوصيات المستندة إلى اللوائح والتي تؤثر على التجارة الدولية في سلع وخدمات معينة. ومن الأمثلة على التآزر في العلاقة بين الالتزام بالإخطار الوارد في المادة ٥-١ من مسودة اللوائح المنقحة، والالتزام بنشر القوانين واللوائح وما شابهها التي تطبق بشكل عام أو الإخطار باللوائح في حالات معينة منصوص عليها في الفقرة ١ من المادة العاشرة من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة، والمرفق "باء" من الاتفاق بشأن تطبيق التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية، والفقرة ٩ من المادة ٢ من الاتفاق المتعلق بالحواجز التقنية للتجارة. وتتطلب مجموعتا القواعد اتخاذ إجراءات مختلفة إلا أن هذه الإجراءات تدعم الغرض المنشود المحدد ذاته وهو زيادة شفافية التدابير التي تؤثر على التجارة.

٨- وحددت المراجعة مشكلتين رئيسيتين محتملتين. تتعلق الأولى، من ناحية، بالحظر الوارد في المادة ٢٦ من ورقة عمل كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ بشأن عدم طلب أية وثائق صحية باستثناء وثائق من بينها "المستندات الروتينية المطلوبة المتعلقة بحالة البضائع أو الشحنات المتداولة في التجارة الدولية من زاوية الصحة العمومية [التي تصدر] عملاً بالاتفاقات الدولية السارية". وتتعلق، من ناحية أخرى، بالمادة العشرين (ب) من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة، والأحكام ذات الصلة الواردة في الاتفاق بشأن تطبيق التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية، والاتفاق المتعلق بالحواجز التقنية للتجارة والتي ستتيح للأطراف في تلك الاتفاقات أن تفرض، دون شك، شروطاً فيما يخص مستندات "غير روتينية" فيما يتعلق بحالة البضائع والشحنات من زاوية الصحة العمومية. **وبغية استبعاد هذا التعارض الممكن، لا ترد لفظة "روتينية" في المادة ٣١ من تنقيح مسودة اللوائح.**

٩- وتتعلق المشكلة الثانية المحتملة بإصدار منظمة الصحة العالمية توصيات مؤقتة أو دائمة بموجب المادتين ١١ و١٢ من ورقة عمل كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤. فعلى الرغم من طابع هذه التوصيات غير الملزم، فإنها تمنح الدول الأطراف سلطة تنفيذها، وهو حق قد يتعارض مع الالتزامات المقررة بموجب الاتفاقات ذات الصلة. **حتى وإن كان نشوء أوجه تعارض فعلية يمكن أن يعتبر أمراً غير محتمل نظراً للضوابط الواردة في اتفاقات منظمة التجارة العالمية، فإن هناك محاولات لتيسير تحقيق الاتساق بين التوصيات المستندة إلى اللوائح والالتزامات المتصلة بالتجارة، وذلك من خلال القيام في المادة ١٥ من تنقيح مسودة اللوائح بوضع معايير مماثلة للمعايير المستخدمة بموجب اتفاقات منظمة التجارة العالمية (على سبيل المثال في المادتين ٢ و٥ من الاتفاق بشأن تطبيق التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية) من أجل تبرير التدابير التي تقيد التجارة.**

دستور الأغذية الدولي (الدستور الغذائي)

١٠- لجنة دستور الأغذية الدولي (هيئة الدستور الغذائي)، هيئة مشتركة بين منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ترمي أساساً، كما جاء في المادة ١(أ) من نظامها الأساسي إلى "[حماية] صحة المستهلكين و[ضمان] الممارسات الملتزمة بالقواعد في تجارة الأغذية". ومن وجهة النظر هذه، هناك بما لا يدع مجالاً للشك، ما يؤيد الغرض المنشود من مسودة اللوائح المنقحة. فالمعايير والتوصيات والمبادئ التوجيهية وقواعد الممارسة التي اعتمدتها اللجنة (الهيئة)، وإن لم تكن ملزمة قانوناً، قد اكتسبت أهمية

خاصة في التجارة الدولية من خلال الفقرة ٢ من المادة ٣، والمرفق "ألف" الوارد في الاتفاق بشأن تطبيق التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية، ذلك لأن التدابير التي تتفق معها يفترض أن تكون متسقة مع الأحكام ذات الصلة في ذلك الاتفاق والاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة. ويحتم هذا الوضع الخاص إدراج معايير دستور الأغذية الدولي (الدستور الغذائي) في هذا التحليل.

١١- غير أن مسودة اللوائح ومعايير الدستور أو سلطة اللجنة (الهيئة) المتعلقة باعتماد المعايير قد تتداخل، خصوصاً في حالة التوصيات الواردة في إطار اللوائح بشأن التجارة في المواد الغذائية. وقد أعربت بعض الدول الأعضاء عن قلقها بصفة خاصة إزاء التوصيات الدائمة نظراً لطول فترة تطبيقها. ويمكن لتوصيات منظمة الصحة العالمية أن تتناقض أو تتعارض مع معايير وتوصيات دستور الأغذية الدولي (الدستور الغذائي) أو قد تغطي موضوعاً لم تعتمد اللجنة (الهيئة) معايير بشأنه بعد، إلا أنها تمتلك، بموجب نظامها الأساسي، السلطة الأساسية في تنظيمها. ويمكن للوضع السابق أن يجابه الدول الأطراف بمعضلة تتعلق بنوع الصكوك التي ينبغي تطبيقها؛ وهي مشكلة يمكن أن تحل لصالح معايير دستور الأغذية الدولي (الدستور الغذائي) على ضوء وضع هذه المعايير، وذلك في إطار الاتفاق بشأن تطبيق التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية. ويمكن للوضع الأخير أن يطرح تساؤلات بشأن مدى ملاءمة قيام منظمة الصحة العالمية بتقديم توصيات في مجال يقع في نطاق اختصاص لجنة دستور الأغذية الدولي (هيئة الدستور الغذائي).

١٢- وإذا كان من الصعب التكهن بإمكانية حدوث مشكلة من هذا القبيل والحالات التي يمكن أن تحدث فيها، فإن إمكانية وقوع هذه المشكلة يحد منها بشدة واقع أن اللجنة (الهيئة) عبارة عن هيئة مشتركة بين منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، وأن المدير العام سيبذل على نحو واضح قصارى جهده لتفادي حدوث تعارض مع الصكوك التي اعتمدتها اللجنة (الهيئة). ولزيادة الحد من هذه الإمكانية، **أُدرجت إشارة خاصة إلى معايير دستور الأغذية الدولي (الدستور الغذائي) وصكوك أخرى في المادة ١٥(د) من تنقيح مسودة اللوائح. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الالتزام المنوط بمنظمة الصحة العالمية بموجب المادة ١٢ من تنقيح مسودة اللوائح بأن تنسق أنشطتها مع الهيئات الدولية المختصة ينطبق على اللجنة (الهيئة).** وعلاوة على ذلك، ينبغي ألا يخفى أن دستور الأغذية الدولي (الدستور الغذائي) ليس نظاماً تشغيلياً أو نظاماً طارئاً. فمعاييره اعتمدت بعد سنوات من الدراسة والنقاش، حتى عندما استخدم الإجراء المعجّل في إعدادها. بيد أن التوصيات المؤقتة تضطلع بوظيفة مختلفة، وقد وضعت في إطار اللوائح وعدلت على ما هي عليه لمعالجة حالات عاجلة وحادة وقصيرة المدى. أما فيما يتعلق بإصدار التوصيات الدائمة فإن الإجراءات المتوخاة ستتيح للدول الأطراف وكذلك المنظمات المعنية، استرعاء اهتمام لجنة المراجعة المذكورة في الفصل الثالث من الباب التاسع من تنقيح مسودة اللوائح إلى معايير دستور الأغذية الدولي (الدستور الغذائي) القائمة، والآثار المترتبة عليها.

١٣- وأخيراً، ينبغي الإشارة بوجه خاص إلى "*مبادئ دستور الأغذية الدولي التوجيهية لتبادل المعلومات في حالات الطوارئ المتعلقة بمراقبة الأغذية*" لعام ١٩٩٥. فالفقرة ٢ من تلك المبادئ التوجيهية تطلب إلى سلطات مراقبة الأغذية في البلدان المصدرة إخطار السلطات المعنية في البلدان التي استوردت الأغذية، أو التي ترسل إليها تلك الأغذية بالطارئة التي نشأت لديها. وتنص الفقرة ٥، على أنه ينبغي للبلدان أن تحدد نقطة اتصال أولي يمكن أن تعمل كجهة تنسيق وطنية لتبادل المعلومات. ويسهم هذا الشرط، دون شك، في تحقيق التآزر بين الأحكام ذات الصلة بتبادل المعلومات في إطار اللوائح والمبادئ التوجيهية.

القانون البيئي الدولي

الاتفاقات التي تم استعراضها: اتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن إغراق النفايات ومواد أخرى (١٩٧٢) وبروتوكول عام ١٩٩٦ الملحق بها [لم يدخل بعد حيز النفاذ]؛ واتفاقية جنيف للتلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود (١٩٧٩)؛ واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، الباب الثاني عشر (١٩٨٢)؛ واتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود وبالتخلص منها (١٩٨٩)؛ واتفاقية التنوع البيولوجي (١٩٩٢)؛ والاتفاقية المتعلقة بحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية (١٩٩٢)؛ واتفاقية الأمن النووي (١٩٩٤)؛ واتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية (١٩٩٧)؛ واتفاقية روتردام لتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات خطرة معينة متداولة في التجارة الدولية (١٩٩٨)؛ والبروتوكول المتعلق بالماء والصحة والملحق باتفاقية عام ١٩٩٢ المتعلقة بحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية (١٩٩٩) [لم تدخل بعد حيز النفاذ]؛ وبروتوكول قرطاجنة للسلامة البيولوجية (٢٠٠٠) لاتفاقية التنوع البيولوجي (١٩٩٢)؛ واتفاقية استوكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة (٢٠٠١)؛ والبروتوكول الخاص بالتعاون في منع التلوث الناجم عن السفن في حالات الطوارئ ومكافحة التلوث في البحر الأبيض المتوسط (٢٠٠٢) والملحق باتفاقية برشلونة لحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث (١٩٧٦)؛ والاتفاقية الدولية لضبط وإدارة مياه الصابورة والرواسب الخاصة بالسفن (٢٠٠٤) [لم تدخل بعد حيز النفاذ].

١٤- إن اتساع مجال القانون البيئي الدولي ومدى تعقيده يجعلان من التعميم أمراً عسيراً. ونظراً لضخامة عدد المعاهدات وتنوع المواضيع البيئية الخاضعة للبحث اتسم استعراض الأمور في هذا المجال بالعمومية بدلاً من التركيز على مقارنة أحكام محددة من مسودة اللوائح الصحية الدولية ومع أحكام محددة من المعاهدات البيئية الدولية. وربما يترتب على التوسيع المقترح لنطاق اللوائح ليشمل الأمراض التي تسببها مصادر كيميائية أو إشعاعية نووية بعض التداخل مع المعاهدات البيئية التي تمت دراستها، لأن تلك المعاهدات تعنى أساساً بالتلوث الكيميائي أو الإشعاعي النووي. بيد أن للمعاهدات البيئية عادة نطاقاً أوسع من نطاق مسودة اللوائح حيث إنها تفرض التزامات على الدول الأطراف تقضي بمنع هذا التلوث والحد منه ومكافحته. وعلى النقيض من ذلك فإن مسودة اللوائح لا تذكر منع التلوث ولا الحد منه، وبهذا يقتصر التداخل على مكافحة التلوث الذي يمكن أن يتسبب في انتشار المرض على الصعيد الدولي.

١٥- ولا تحدد الإسهامات والتعليقات الواردة أمثلة خاصة لأوجه التعارض بين مسودة اللوائح وبين المعاهدات البيئية. وهي تشدد، على العكس من ذلك، على عدة علاقات تكميلية أو تآزرية، من قبيل ما يلي: (١) مسودة اللوائح لا تتعارض مع المعاهدات القليلة الخاضعة للاستعراض والتي تتضمن التزامات بخصوص التأهب لمواجهة الطوارئ والاستجابة لمقتضياتها. ويتضمن بروتوكول عام ١٩٩٩ المتعلق بالماء والصحة، على سبيل المثال، واجبات بشأن إنشاء وتحسين وصيانة النظم المحلية والوطنية والدولية للترصد والإنذار المبكر والاستجابة. ويسهم وفاء الدول الأطراف في البروتوكول بهذه الواجبات المحددة في الوفاء بواجبات الكشف والاستجابة ذات الطابع الأعم والمنصوص عليها في المادتين ٤ و١٠، على الترتيب، من ورقة عمل كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤. (٢) الأجهزة والهيئات التي أنشأتها المعاهدات البيئية لا تملك عموماً صلاحية إصدار هذا النوع من التوصيات التي يجوز لمنظمة الصحة العالمية أن تصدرها بمقتضى مسودة اللوائح. وهكذا، فإنه لا يحتمل حدوث مشكلة وجود توصيات متعارضة بشأن تدابير منع انتشار المرض على الصعيد الدولي مع تجنب التدخل دون داعٍ في حركة المرور الدولي. (٣) ثمة معاهدات بيئية عديدة تتناول مشاكل لا تتسع عادة لتصبح طوارئ صحية عمومية تثير قلقاً دولياً (مثل المشاكل الناشئة عن التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود).

١٦- وعلى الرغم من عدم تحديد أوجه تعارض أو ازدواجية معينة فإن وجود معاهدات بيئية عديدة بشأن التلوث العابر للحدود يحتم التنسيق بين هذه المعاهدات وبين اللوائح، والتنسيق بين منظمة الصحة العالمية والمنظمات أو الأمانات التي ترعى المعاهدات المعنية. **ولضمان هذا التنسيق، على النحو المذكور أعلاه، أدرجت في مسودة التنقيح (المادة ١٢) مادة بشأن التعاون مع المنظمات والهيئات الدولية.**

القانون الدولي بشأن الحوادث الصناعية والنووية والبحرية

الاتفاقات التي تم استعراضها: اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (١٩٨٢)؛ والاتفاقية الدولية لمنع التلوث الناجم عن السفن، ١٩٧٣، بصيغتها المعدلة ببروتوكول عام ١٩٧٨ المتعلق بها (١٩٧٨)؛ والاتفاقية الدولية المتعلقة بالتأهب والاستجابة والتعاون في مكافحة التلوث النفطي (١٩٩٠)؛ والاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية (١٩٩٢)؛ واتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي (١٩٨٦)؛ والاتفاقية المشتركة بشأن الإدارة المأمونة للوقود المستهلك وبشأن الإدارة المأمونة للنفايات المشعة (١٩٩٧)؛ واتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي (١٩٨٦)؛ واتفاقية الأمن النووي (١٩٩٤).

١٧- يمكن أن تتسبب الحوادث الصناعية والنووية والبحرية في إطلاق مواد كيميائية أو إشعاعية نووية في البيئة على نحو يندرج ضمن النطاق الأوسع لمسودة اللوائح. وبهذا تنطبق مسودة اللوائح على هذه الحوادث بالإضافة إلى المعاهدات الدولية المعتمدة، مثل المعاهدات الدولية المعتمدة من قبل المنظمة البحرية الدولية أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية من أجل تناول هذه الحالات. وتفرض هذه المعاهدات التزامات تقضي باتخاذ إجراءات لمنع الحوادث ومكافحة آثارها في حالة وقوعها. ويتعلق التداخل المحدد في الموضوع بالتأهب لمواجهة آثار الحوادث ومكافحتها لأن مسودة اللوائح لا تتضمن التزامات بخصوص منع الحوادث.

١٨- وبإلقاء نظرة عامة على المعاهدات التي تم استعراضها يتبين وجود حاجة إلى التنسيق أشد من الحاجة إليه في حالة المعاهدات البيئية التي جرى تناولها في الفرع السابق. وعلى الرغم من أنه لم يتم إنشاء أية منظمة وحيدة للاستجابة لمقتضيات التلوث الكيميائي البري فقد اضطلعت المنظمة البحرية الدولية والوكالة الدولية للطاقة الذرية، تاريخياً، بدور رئيسي فيما يتعلق بالتلوث البحري والحوادث النووية والطوارئ الإشعاعية. فقد اعتمدتا عدة معاهدات بشأن هذه المواضيع كل في مجال اختصاصها، ووضعتا المعايير ورصدتا تنفيذها، وأدارتا نظم الإخطار والاستجابة. وقد دعمت منظمة الصحة العالمية، تاريخياً، هاتين الوكالتين كلما طرأت اعتبارات تهم الصحة العمومية. وفي الوقت ذاته تقع على عاتق منظمة الصحة العالمية، بمقتضى دستورها، مسؤولية رئيسية فيما يتصل بسلطة التوجيه والتنسيق في ميدان العمل الصحي الدولي. ومن المهم، في هذا الصدد، التذكير بهذه الوظيفة حيث إن الاتفاقيات الخاضعة للاستعراض في هذا الفرع ليست اتفاقيات شاملة، وقد لا تعالج الشواغل الصحية معالجة ملائمة. وفضلاً عن ذلك فإن المنظمة، في حالة وقوع الحوادث النووية والطوارئ الإشعاعية، طرف في اتفاقيتي الوكالة الدولية للطاقة الذرية لعام ١٩٨٦ بشأن الحوادث النووية، ومن ثم فإنها ملزمة قانوناً بتنسيق أنشطتها الخاصة بالاستجابة والمساعدة وفقاً لأحكام هاتين الاتفاقيتين.

١٩- وتفرض عدة اتفاقات مما جرى استعراضه التزامات على الدول الأطراف تقضي بأن تخطر الدول المتضررة والمنظمات الدولية أو كلتيهما معاً بوقوع الحوادث النووية (انظر على وجه الخصوص المادة ١٩٨ من اتفاقية قانون البحار والمادة ٥ من الاتفاقية الدولية المتعلقة بالتأهب والاستجابة والتعاون في مكافحة التلوث النفطي، والفقرة ٢ من المادة ١٠ من الاتفاقية المتعلقة بالآثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية والمادة ٢ من اتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي والمادة ٩ من الاتفاقية المشتركة بشأن الإدارة المأمونة للوقود

المستهلك وبشأن الإدارة المأمونة للنفايات المشعة). والحكم الوحيد الذي يبدو أنه يثير مسألة الازدواجية هو المادة ٢ من اتفاقية التبليغ المبكر عن وقوع حادث نووي لأن الدولة نفسها، إذا كانت طرفاً في كل من تلك الاتفاقية واللوائح، سيتعين عليها تبليغ منظمة الصحة العالمية والوكالة الدولية للطاقة الذرية على السواء بوقوع الحادث نفسه. بيد أنه يمكن أن يذهب إلى أن البيانات المشار إليها في المادتين ٢ و٥ من اتفاقية التبليغ المبكر لا تشمل المعلومات ذات الصلة بالصحة، وبهذا يمكن أن توجد ثغرة في حماية الصحة إذا لم تخطر الدولة المعنية منظمة الصحة العالمية بتلك المعلومات بمقتضى اللوائح.

٢٠- **وتسعى المادة ١٢ الخاصة بالتعاون مع المنظمات والهيئات الدولية والمادة ٥٨ من مسودة التنقيح (التي تحل محل المادة ٤٢ من ورقة عمل كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤) إلى التصدي لبعض الهواجس المعروضة بإيجاز في هذا الفرع.**

القانون الدولي بشأن الأسلحة البيولوجية والكيميائية والنووية

الاتفاقات التي تم استعراضها: بروتوكول حظر الاستعمال الحربي للغازات الخانقة أو السامة أو ما شابهها وللوسائل البكتريبولوجية (١٩٢٥)؛ واتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتكديس واستخدام الأسلحة الكيميائية وتدمير تلك الأسلحة (١٩٩٣)؛ واتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتكديس الأسلحة البكتريبولوجية (البيولوجية) والتكسينية وتدمير تلك الأسلحة (١٩٧٢)؛ ومعاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية (١٩٦٨).

٢١- من الممكن أن يؤدي توسيع نطاق اللوائح ليشمل مسألة الإطلاق المتعمد لعامل بيولوجي أو كيميائي أو إشعاعي نووي إلى تداخل مع المعاهدات المذكورة أعلاه. ومع هذا فإن القانون الدولي بشأن الأسلحة البيولوجية والكيميائية والنووية ينظم سلوك الدول من أجل تقليل احتمال استعمال هذه الأسلحة إلى أدنى حد، في حين تنص اللوائح على الاستجابات الصحية العمومية الدولية التي يقتضيها الاستعمال الفعلي لهذه الأسلحة. ونظراً لاختلاف أغراض مسودة اللوائح والمعاهدات المعنية فإن العلاقات بين أحكامها قليلة العدد ولكنها علاقات تكاملية وتآزرية. من ذلك، على سبيل المثال، أن الالتزام المنصوص عليه في المادة ٤١ من ورقة عمل كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ (المادة ٤٥ من مسودة التنقيح) لا يتعارض مع ما تنص عليه المادة الثالثة من اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتكديس الأسلحة البكتريبولوجية (البيولوجية) والتكسينية وتدمير تلك الأسلحة من حظر بخصوص نقل أي من العوامل المذكورة في المادة الأولى من تلك الاتفاقية، وذلك لأن المادة الثالثة لا تسري على العوامل الجرثومية ذات الأنواع والكميات التي تستعمل في أغراض الاتقاء والحماية وفي أغراض سلمية. **ومن ثم فقد خلص إلى أنه لا يلزم إدخال أي تعديل على مسودة التنقيح على ضوء استعراض المعاهدات المذكورة أعلاه.**

القانون الدولي بشأن مكافحة الإرهاب

٢٢- يركز كل من مسودة اللوائح والاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل (١٩٩٨) على أثر الاستعمال المتعمد لعامل بيولوجي أو كيميائي أو مشع. ومع هذا تختلف النظم المعنية اختلافاً كبيراً ينتج عنه وضع لا يعطي فيه تحليل العلاقات بين أحكام الصكين سوى قيمة قليلة. وتسعى مسودة اللوائح إلى تحديد إطار صحي عمومي لكشف أي استعمال متعمد لعوامل بيولوجية أو كيميائية أو إشعاعية نووية والاستجابة لمقتضياته بسرعة وفعالية بغية تقليل ما لهذا الاستعمال من أثر على الصحة إلى أدنى حد. وعلى خلاف ذلك فإن الاتفاقية تحدد إطاراً لإنفاذ القانون.

٢٣- ويمكن أن يحدث تنازع بين الإطار الصحي العمومي الوارد في اللوائح وبين استراتيجية إنفاذ القانون المضمنة في الاتفاقية الدولية إذا لم تقدم الوكالات المعنية بإنفاذ القانون أو بالأمن القومي إلى منظمة الصحة العالمية المعلومات والمواد والعينات عملاً بأحكام المادة ٤١ من ورقة عمل كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ مبررة ذلك بأن السماح بنشر هذه المعلومات يمكن أن يخل أو يلحق الضرر بغايات إنفاذ القانون أو بغايات الأمن القومي. **والغرض من المادة ٤٥ من مسودة التنقيح هو مراعاة هذه الإمكانية وتجنب حدوث تعارض بين النظامين.**

القانون الدولي للنقل

النقل البحري

٢٤- استندت المراجعة إلى الأحكام ذات الصلة من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، التي تسعى إلى إيجاد توازن بين حقوق الدولة الساحلية وامتيازات دولة جنسية السفينة، حسب المنطقة البحرية المحددة التي تكون بها السفينة، وتنص معظم أحكام مسودة اللوائح المنقحة الأوثق صلة بالنقل البحري، نصاً صريحاً أو افتراضاً ضمنياً على أن تكون السفينة في المياه الساحلية الإقليمية أو الداخلية للدولة، بمعنى أن أهم تداخل فيما يتعلق بالمواضيع قد يحدث مع قواعد الاتفاقية الخاصة بالسفن التي تبحر في هذه المناطق البحرية. وهذه هي المناطق التي تكون فيها سيادة وولاية الدولة الساحلية أقوى ما تكونان، وذلك أمر مفهوم.

٢٥- وعلى العموم فإن أحكام اتفاقية قانون البحار بشأن الملاحة البحرية والقواعد ذات الصلة الواردة في مسودة اللوائح تتآزر مع بعضها البعض. ويمكن أن يظهر توازن ولاية الدولة الساحلية، لأغراض الصحة العمومية وتيسير الملاحة البحرية في نظم المرور البريء عبر البحار الإقليمية (المواد ١٧-٣٢) والمياه الأرخبيلية (المادة ٥٢) والمرور العابر في المضايق الدولية (المواد ٣٧-٤٤) والممرات البحرية الأرخبيلية (المادتان ٥٣ و٥٤) ومنع الإخلال بالقوانين واللوائح الإصحاحية في المناطق المجاورة للبحار الإقليمية، والمعاقبة على ذلك (المادة ٣٣، الفقرة ١). ففي كل من هذه النظم تمكن الدول الساحلية من اعتماد وإعمال قوانين ولوائح تنظم، فيما تنظم، المخاطر المحتملة المحدقة بالصحة العمومية. ولم يلاحظ أي تضارب خاص بين أحكام الاتفاقية الآنفة الذكر والمادتين ١٩ و٢١ من ورقة عمل كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ (المادتان ٢٣ و٢٥ من مسودة التنقيح).

النقل الجوي

٢٦- استند التنقيح إلى اتفاقية الطيران المدني الدولي (١٩٤٤). فأحكام هذه الاتفاقية ومسودة اللوائح يتآزر بعضها البعض الآخر، بوجه عام، بدءاً بالهدف الذي تتوخاه وهو تلافي أي تدخل لا داعي له في كل من النقل الجوي وحركة المرور الدولي. ويتعزز التآزر من خلال المعايير والممارسات الموصى بها التي أعدتها منظمة الطيران المدني الدولي. فقد اعتمدت تلك المنظمة معايير إلزامية تنص على أن "تتقيد الدول المتعاقدة بالأحكام ذات الصلة الواردة في الطبعة الحالية من *اللوائح الصحية الدولية* الصادرة عن منظمة الصحة العالمية" (المرفق ٩، الفقرة ٨-١٢). كما أن الاتفاقية تشدد على التآزر مع مسودة اللوائح، بأن جعلت من الإلزامي أن يخضع الركاب والأطقم والبضائع في أي طائرة لقوانين ولوائح الدول الأطراف فيما يتعلق بالدخول إلى أراضيها ومغادرتها، بما في ذلك لوائح الحجر الصحي (المادة ١٣)، وبالمادة ١٤ التي تنص على موافقة كل دولة طرف على اتخاذ إجراءات فعالة لمنع انتشار الأمراض السارية التي تنتقل عن طريق الملاحة الجوية.

النقل البري

الاتفاقات التي تم استعراضها: الاتفاقية الدولية لتسهيل عبور الحدود للبضائع المنقولة بالسكك الحديدية (١٩٥٢)؛ والاتفاقية الدولية لتسهيل عبور الحدود للمسافرين المنقولين بالسكك الحديدية والأمتعة المنقولة بها (١٩٥٢)؛ والاتفاق الأوروبي المتعلق بنقل البضائع الخطرة بالطرق البرية (١٩٥٧)؛ والاتفاق المتعلق بالنقل الدولي للأغذية القابلة للتلف وبالمعدات الخاصة التي يلزم استعمالها لهذا النقل (١٩٧٠)؛ والاتفاقية الجمركية بشأن الحاويات (١٩٧٢)؛ والاتفاقية الجمركية المتعلقة بالنقل الدولي للبضائع بمقتضى دفاتر النقل (١٩٧٥)؛ والاتفاقية الدولية لتنسيق عمليات رقابة السلع على الحدود (١٩٨٢)؛ والاتفاق الأوروبي المتعلق بنقل البضائع الخطرة بالطرق المائية الداخلية (٢٠٠٠).

٢٧- وتسعى هذه المعاهدات، بشكل عام، إلى تنظيم نقل البضائع بالطرق البرية لضمان الكفاءة في النقل والتصدي للتهريب وزيادة الأمان في مجال النقل. وتعني هذه الأهداف أن هذه الاتفاقات لا تتداخل كثيراً مع مسودة اللوائح.

٢٨- وتنص عدة اتفاقيات من تلك المشار إليها أعلاه على تدخلات في مجال الصحة العمومية، ولذا فهي تضمن من حيث المبدأ تآزراً مع الأحكام ذات الصلة في مسودة اللوائح. وصحيح أن هناك تضارباً قد ينشأ مع الاتفاقية الجمركية بشأن الحاويات التي تنص على أن "تضمن كل دولة متعاقدة الدخول المؤقت للحاويات محملة كانت أو غير محملة بالبضائع" (الفقرة ١ من المادة ٣). غير أن مسودة التنقيح تتوخى إمكانية التوصية بألا تقبل الدول الأطراف حاويات محملة بالبضائع، ولو مؤقتاً. ومن الأمثلة، في هذا الصدد، أن المادة ١٦ من مسودة التنقيح تتضمن رفض الدخول كتدبير يمكن لمنظمة الصحة العالمية أن توصي به بشأن الحاويات. ومن شأن تنفيذ تدابير الصحة العمومية التي توصي بها المنظمة والتي تمنع دخول الحاويات أن يلغي إمكانية الامتثال للالتزامات الواردة في الاتفاقية الجمركية فيما يتعلق بالدخول المؤقت للحاويات. فالاتفاقية لا تتضمن أحكاماً لمعالجة حالات الصحة العمومية التي تقتضي منع دخول الحاويات. **ورغم احتمال التضارب فإن مسودة التنقيح لم تعدّل في هذا الصدد، لأن ذلك يهدد بحدوث انخفاض كبير في مستوى الحماية من الأخطار التي تتهدد الصحة العمومية والتي ترتبط بالحركة الدولية للحاويات.**

القانون الدولي لحقوق الإنسان

٢٩- قد يتضمن تنفيذ اللوائح إجراءات أو تدابير تتخذها الدول الأطراف بما يؤثر على حقوق الإنسان والحريات المحمية بموجب المعاهدات وقواعد القانون العرفي الدولي. فمن الممكن أن تؤثر تدابير مثل العزل والحجر الصحي وفرض الفحوص الطبية أو التطعيم أو إجراءات الوقاية، وجمع ونقل المعلومات الشخصية، وإتلاف الممتلكات الشخصية، أو تحول دون التمتع بحقوق مثل الخصوصية وحرية التنقل والأمان الشخصي والحرية والحق في الملكية الخاصة.

٣٠- والصك الأساسي الذي جرى استعراضه في هذا الصدد هو العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية (١٩٦٦) بوصفه معاهدة تكاد تكون عالمية، وهي جزء مما يسمى شرعة حقوق الإنسان. غير أن عدة حقوق وحريات من تلك التي حددها العهد، وهي تسري في هذا السياق فيما يتعلق بتطبيق مسودة اللوائح تفسح المجال لبعض القيود على أسس من بينها اعتبارات الصحة العمومية. ويمكن الإشارة بوجه خاص إلى المادتين ٩ و١٠ (حرية وأمن الفرد) والمادة ١٢ (حرية التنقل) والمادة ١٧ (الحق في الخصوصية) والمادة ١٨ (حرية الفكر والضمير والوجدان والدين) والمادة ١٩ (حرية التعبير) والمادة ٢١ (الحق في التجمع السلمي) والمادة ٢٢ (حرية تكوين الجمعيات). وتتيح صياغة هذه الحقوق "المعتمدة" تحسين التآزر بين مسودة اللوائح والعهد.

٣١- **ولضمان تطبيق التدابير الصحية المنصوص عليها في مسودة اللوائح المنقحة، على الأفراد بطريقة لا تتعارض مع المستحقات والحريات التي يتمتعون بها بمقتضى القانون الدولي لحقوق الإنسان ضمنت إشارة عامة إليها في الفقرة ١ من المادة ٤٢. ووردت أحكام أو إشارات إليها في مواضع أخرى من مسودة اللوائح، ومنها على سبيل المثال المواد ١٥ و٢٧ و٢٨ و٣٩ والفقرة ٢ من المادة ٤٢.**

٣٢- وقد لوحظ أيضاً أن المادة ٢٣ والفقرة ٢ من المادة ٣٦ الواردة في ورقة عمل كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ فرضتا التزامات أكثر تقييداً مما في قانون حقوق الإنسان الحالي وذلك بحظر إجراء الفحوص الطبية والتطعيمات والوسائل الإتقائية غير الموافق عليها أو التي لا تتطلب أي إجراءات كاشتراط دخول أي مسافر إلى أي دولة. **وعلى هذا، تم إدماج الحكمين في مسودة التنقيح لتكونا مادة جديدة هي المادة ٢٧، وهي ترمي إلى إيجاد توازن أنسب بين حماية الصحة العمومية ومراعاة حقوق الإنسان.**

القانون الدولي المعني بالحصانات الدبلوماسية

٣٣- ثمة اتفاق عام في التعليقات والإسهامات الواردة، على أن المادة ٣٨ من ورقة عمل كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ تتعارض مع ما يقابلها من أحكام في اتفاقية فيينا بشأن العلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) وخاصة مادتها ٢٩ عن حرمة الموظف الدبلوماسي، والمادة ٣١ بخصوص حصانة الموظف الدبلوماسي من قضاء الدولة المستقبلة له.

٣٤- وقد استندت المادة ٣٨ من ورقة عمل كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ إلى تفسير اللجنة المعنية بالحجر الصحي الدولي (المسماة الآن لجنة الترصد الدولي للأمراض السارية)، وأرفقت بوصفها حاشية للمادة ٢٤ من اللوائح الحالية. وقد تأسست على اعتبار أن تدابير الصحة العمومية التي تطبقها دولة ليس لها من حيث الطابع والوظيفة ما لتدابير الإنفاذ والقضاء المشار إليها في المادتين ٢٩ و٣١ من اتفاقية فيينا، وأن مراعاة الحصانة الدبلوماسية لا ينبغي أن تؤدي إلى نقص غير مقبول في الحماية من الأخطار التي تتهدد الصحة العمومية.

٣٥- وفي ضوء التعليقات الواردة، أعيدت صياغة المادة ٣٨ من ورقة عمل كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ لتصبح المادة ٤٣ في مسودة التنقيح وذلك سعياً إلى ضمان تنفيذ تدابير صحية ملائمة بموجب اللوائح دون المس بالتمتع بالحصانات بموجب القانون الدولي. وفي الوقت نفسه، جرى التوسع في نطاق المادة الأصلية ليشمل أولئك المتمتعين بالحصانات بمقتضى القانون الدولي، حيث إن المشكلة المطروحة قد تنطبق تماماً على كبار الموظفين الحكوميين أو على أولئك الذين يتمتعون بحصانات بمقتضى القانون الدولي دون أن يكونوا من الموظفين الدبلوماسيين وفق أحكام اتفاقية فيينا.

خلاصة

٣٦- لقد أعد الاستعراض المشار إليه آنفاً بناء على طلب دول أعضاء كثيرة، وهو يرمي إلى توجيه مناقشات الفريق العامل الحكومي الدولي. وقد تم استعراض عدد كبير، قدر الإمكان، من الاتفاقات الدولية، في حدود ما أتيح من وقت وموارد. ومن الواضح أن هذه القيود لا تمس إمكانية رجوع الدول الأعضاء إلى اتفاقات لم تتم مراجعتها أو إثارتها لقضايا إضافية أثناء الدورة.

= = =