منظمـــة الصحـــة العالميـــة

المجلس التنفيذي **م ت١٠٥/٢٩**
الدورة الخامسة بعـد المائة **١٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٩**
البند ٧-٥ من جدول الأعمال المؤقت **EB105/29**

اللجان الاقليمية والاتفاقيات الاقليمية

تقرير من الأمانة

معلومات عامة

١- ينص دستور منظمة الصحة العالمية، على أن اعتماد المنظمة للمعاهدات الدولية يخضع لأحكام المـادة ١٩ التي تنص على ما يلي:

لجمعية الصحة سلطة اعتماد الاتفاقيات أو الاتفاقات المتعلقة بأية مسائل تدخل في اختصـاص المنظمة. ويتطلب اعتماد هذه الاتفاقيات أو الاتفاقات موافقة جمعية الصحة بثلثي الأصوات، وتصبـح نافذة بالنسبة لكل دولة عضو متى قبلتها طبقا لقواعدها الدستورية.

٢- ولم تمنح سلطة اعتماد الاتفاقيات الدولية للجان الاقليمية. والاختلاف بين صياغة المادة ١٩ والمـادة ٥٠ من الدستور يوضح بأن مؤسسي المنظمة رأوا بأن المنظمة ستبرم اتفاقيات دولية ذات صبغة عالمية من خلال جمعية الصحة. وتكرس اللجان الاقليمية نفسها للاعتبارات التقنية والمتصلة بالسياسة العامـة ضمـن الحدود الجغرافية لأقاليمها. ولم تكن امكانية اعتماد اللجان الاقليمية للصكوك القانونية الملزمة التـي تنظـم مواضيع تقع ضمن نطاق سلطتها واردة في أذهان المؤسسين على وجه العموم.

القضايا المطروحة

٣- لقد أدت التطورات الأخيرة الطارئة على السياسات الدولية المتصلة بالصحة العمومية الـى ازديـاد الاهتمام بمسألة ما اذا كان يتعين الخوض في مجالات معينة من التعاون الدولي تمـس الصحـة العموميـة أو لا، وذلك بوسائل أخرى، منها ابرام اتفاقات دولية ملزمة. ومن الأدلة على هذا الاتجاه، علـى المسـتوى العالمي، الشروع مؤخرا في عملية المراد منها وضع اتفاقية اطارية لمكافحة التبغ. وقد برزت هذه الحاجـة أيضا على المستوى الاقليمي، وخصوصا في الاقليم الأوروبي، حيث اتخذت مبادرات من هذا القبيل لمعالجة المشكلات المتصلة بالصحة بأسلوب يلبي الاحتياجات المحددة للاقليم ويراعي خصائصه.

٤- والمثال القريب العهد على هذا الاتجاه على المستوى الاقليمي كان اعتماد المؤتمر الـوزاري الثـالث للبيئة والصحة (لندن، ١٦ الى ١٨ حزيران/ يونيو ١٩٩٩) لبروتوكول بشأن المياه والصحة ملحق باتفاقية عـلم ١٩٩٢ بشأن حماية واستخدام المجاري المائية والبحيرات الدولية العابرة للحدود. وكانت نتيجة الطريقة التـي

وضع بها البروتوكول أن اضطلع المكتب الاقليمي لأوروبا بدور هام في دعم ومساعدة العملية الحكومية الدولية، بالتعاون مع أمانة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا، التي أدت الى اعتماد هذا البروتوكول. ومع ذلك فان البروتوكول لم يتم وضعه على وجه التحديد تحت اشراف اللجنة الاقليمية، كما أن هذه اللجنة لم تعقد المؤتمر المذكور.

٥- والأهم من ذلك، من وجهة نظر التقرير الحالي، أن المؤتمر الوزاري اعتمد في ١٨ حزيران/ يونيو، الاعلان الخاص بالبيئة والصحة الذي يتناول، في جملة أمور، "النقل، والبيئة والصحة".[١] وهناك تصور في الفقرتين ١٨ و١٩ بامكانية التفاوض بشأن اتفاقية أوروبية للنقل والبيئة والصحة.[٢] ويتوقع اتخاذ قرار بهذا الصدد من قبل مؤتمر وزراء النقل والبيئة والصحة أو ممثليهم، الذي يزمع عقده بدعوة من منظمة الصحة العالمية واللجنة الاقتصادية لأوروبا بحلول نهاية عام ٢٠٠٠ على أقصى تقدير. ومن حيث ان الاشارة الى "منظمة الصحة العالمية" قد فسرت على أنها تعني اللجنة الاقليمية لأوروبا، فان قرار المجلس الوزاري يثير مسألة سلطة اللجنة الاقليمية لأوروبا في اعتماد الاتفاقيات الدولية.

٦- ويتضح مما سبق أن دول الاقليم الأوروبي بدأت تنظر في تناول قضايا معنية في ميدان الصحة العمومية عن طريق اعتماد اتفاقيات اقليمية. ولا يمكن استبعاد احتمال لجوء أقاليم أخرى الى أن تحذو حذوها.

٧- وبغية تمكين اللجان الاقليمية من اتخاذ الاجراءات الصحيحة التي تراها دولها الأعضاء مناسبة ومستصوبة لمعالجة قضايا الصحة العمومية باقرار صكوك ملزمة قانونيا، فقد يكون من المناسب منح اللجان الاقليمية سلطة اعتماد الاتفاقيات الدولية. ويمكن تصور ثلاث طرائق بديلة هنا: أولها هو تعديل المادة ٥٠ من الدستور؛ وثانيتها أن تحاول اللجنة الاقليمية المعنية الحصول على تفويض من جمعية الصحة على أساس كل حالة لوحدها؛ وثالثتها تخويل عام بالسلطة للجان الاقليمية من قبل جمعية الصحة.

٨- والبديل الأول يمنح اللجان الاقليمية أساسا دستوريا صريحا لاعتماد الاتفاقيات. بيد أن التجارب الأخيرة تبين أن ادخال تعديلات على الدستور قد يستغرق عدة سنوات قبل دخولها حيز التنفيذ. زد على ذلك، أن هناك حاليا ثلاثة تعديلات لاتزال تنتظر ادخالها حيز النفاذ وقد لا يرى البعض أنه من المناسب اضافة تعديل رابع اليها، خصوصا في ضوء ما أعربت عنه الدول الأعضاء في جمعية الصحة العالمية الثانية والخمسين من تفضيلها لعدم النظر في أية تعديلات أخرى للدستور.

---

١ الوثيقة E UR/ICP/EHCO02 02 05/18.Rev 5.

٢ نص الفقرتين ١٨ و١٩ هو التالي:

١٨- ندعو منظمة الصحة العالمية والمنظمات الدولية الأخرى الى مواصلة دعمها لهذه الجهود باضطلاعها بالأدوار المنوطة بها في الميثاق. ونسلم بأن الضرورة تقتضي بذل المزيد من الجهود في المستقبل، بما يتجاوز تنفيذ الميثاق، بغية التوصل الى النقل الذي يمكن للصحة والبيئة تحمله. وندعو منظمة الصحة العالمية، ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا، الى القيام معا وبالتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى، بتقديم دراسة عامة عن الاتفاقات والصكوك القانونية الحالية ذات الصلة، بهدف تحسين وتنسيق تنفيذها وادخال المزيد من التطوير عليها حسب الاقتضاء، ويتعين تقديم تقرير عن هذه الدراسة العامة في موعد أقصاه ربيع عام ٢٠٠٠، يوصي بالخطوات الأخرى اللازمة. وينبغي أن يغطي التقرير امكانية اتخاذ اجراءات جديدة غير ملزمة قانونيا وكذلك جدوى وضرورة ومضمون أي صك دولي جديد ملزم قانونيا (كاتفاقية بشأن النقل والبيئة والصحة تركز على اضفاء قيمة اضافية على الاتفاقات الحالية وتفادي جوانب التداخل معها).

١٩- يتخذ القرار المتعلق بالتفاوض بشأن صك من هذا القبيل في أقرب وقت ممكن بعد تقديم التقرير، وذلك في اجتماع لوزراء النقل والبيئة والصحة في الدول الأعضاء أو ممثليهم، تعقده لهذا الغرض منظمة الصحة العالمية ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا في موعد أقصاه نهاية عام ٢٠٠٠.

٩- ووجه القصور في البديل الثاني أنه يستند الى دراسة مخصصة بالكامل من جانب جمعية الصحة لكل طلب على انفراد، دون أن تضع الجمعية أي تعريف عام للمعايير المتصلة بممارسة اللجان الاقليمية لسلطة عقد المعاهدات، وعلاوة على ذلك فان الاجراءات الواجب اتباعها هنا ستؤدي حتما الى تأخير الشروع في المفاوضات لمدة سنة أو سنتين.

١٠- ومن شأن البديل الثالث أن يتجنب أوجه التأخير التي ينطوي عليها النهج المخصص الوارد ذكره في البديل الثاني، لكنه يثير مسألة نوع الحدود الواجب فرضها على تفويض السلطات بغية ضمان عدم تمخض المبادرات الاقليمية عرضا عن تعقيد عملية وضع الاتفاقيات بشأن المواضيع ذاتها على المستوى العالمي.

الاجراء المطلوب من المجلس التنفيذي

١١- في ضوء ما سبق، قد يرغب المجلس التنفيذي في توصية جمعية الصحة باعتماد قرار يخول اللجان الاقليمية صلاحية اعتماد اتفاقيات دولية بشأن المسائل ذات الصبغة الاقليمية المحض. ويتعين أن يمكّن قرار جمعية الصحة اللجان الاقليمية من اتخاذ جميع الاجراءات الضرورية والمناسبة للتفاوض بشأن الاتفاقيات الاقليمية واعتمادها بالشكل ووفقا للطرائق الأكثر ملاءمة لاحتياجات اقليم كل منها وخصائصه. وفي الوقت نفسه، وبغية تفادي الخطر السالف ذكره بتعقيد الجهود المبذولة على المستوى الدولي لاعتماد اتفاقيات بشأن القضايا نفسها أو المتصلة بها بصورة غير مقصودة فان من الضروري أن تتسق ممارسة السلطة المخولة لها مع السياسة العامة للمنظمة وأن تنحصر في المسائل الاقليمية على وجه التحديد. وعليه فان من الأنسب اقامة آلية ما لتتمكن جمعية الصحة من خلالها من استعراض الاجراءات المزمع اتخاذها أو المتخذة من قبل اللجان الاقليمية.[١] وفيما يلي مشروع قرار يمكن اتخاذه في هذا المضمار:

المجلس التنفيذي،

بعد النظر في تقرير المديرة العامة عن اللجان الاقليمية والاتفاقيات الاقليمية،[٢]

يوصي جمعية الصحة العالمية الثالثة والخمسين باعتماد القرار التالي:

جمعية الصحة العالمية الثالثة والخمسون،

وقد نظرت في تقرير المديرة العامة عن اللجان الاقليمية والاتفاقيات الاقليمية؛

واذ تشير الى أن المادة ١٩ من الدستور تنص على أن لجمعية الصحة سلطة اعتماد الاتفاقيات أو الاتفاقات المتعلقة بأية مسألة تدخل في اختصاص المنظمة والى أن

---

١ ينبغي ألا يغرب عن البال أن أي اجراء تتخذه جمعية الصحة بهذا الصدد لا ينطبق على الأجهزة الرئاسية لمنظمة الصحة للبلدان الأمريكية بحد ذاتها، لأن هذه الأخيرة منظمة دولية مستقلة يخولها نظامها الأساسي سلطة ابرام المعاهدات. وفي هذا الصدد، ليس المقصود بالقرار المقترح تغيير أو نسخ المادة ٣ من اتفاق عام ١٩٤٩ بين منظمة الصحة العالمية ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية التي تنص على ما يلي:

يجوز لمؤتمر الصحة للبلدان الأمريكية أن يعتمد ويعزز الاتفاقيات والبرامج الصحية في نصف الكرة الجنوبي شريطة أن تتوافق مثل تلك الاتفاقيات والبرامج مع سياسة وبرامج منظمة الصحة العالمية وأن يتم تمويلها بشكل مستقل.

٢ الوثيقة م ت١٠٥/٢٩.

المادة ٥٠ من الدستور تنص على أن، اللجان الاقليمية لا تتمتع بهذه السلطة فيما يتعلق بالمسائل ذات الأهمية الاقليمية؛

واذ تحيط علما في الوقت نفسه، بالتطورات الأخيرة التي تظهر اهتماما متزايدا من قبل الدول الأعضاء بتنظيم مواضيع معينة على نحو الزامي على المستوى الاقليمي؛

واذ تشير بهذا الصدد الى اعتماد المؤتمر الوزاري الثالث للبيئة والصحة للبروتوكول المتعلق بالمياه والصحة لاتفاقية عام ١٩٩٢ بشأن حماية المجاري المائية والبحيرات الدولية العابرة للحدود واستخدامها، واذ تعرب عن تقديرها للدور الذي اضطلع به المكتب الاقليمي لأوروبا في وضع هذا البروتوكول واعتماده؛

واذ ترى من المناسب تمكين اللجان الاقليمية من اعتماد اتفاقيات دولية بشأن المسائل ذات الأهمية الاقليمية، بغية السعي الى بلوغ أهداف الصحة العمومية على نحو أكثر فعالية من خلال عملية التنظيم الدولية؛

واذ تضع في اعتبارها ضرورة التأكد من تطابق ممارسة اللجان الاقليمية لسلطة ابرام المعاهدات مع السياسة العالمية للمنظمة والاسهام فيها،

١- **تقرر** تخويل اللجان الاقليمية سلطة اعتماد الاتفاقيات والاتفاقات الدولية المتعلقة بالمسائل الاقليمية البحت، وذلك ضمن نطاق اختصاص المنظمة؛ ومع ذلك، وبغية التأكد من أن اعتماد مثل هذه الاتفاقيات والاتفاقات الدولية يتفق مع السياسة العالمية للمنظمة، فان هذه السلطة تخضع للشروط التالية:

(١) تخضع القرارات المتصلة بالتفاوض على اتفاقيات واتفاقات اقليمية واعتمادها من قبل اللجان الاقليمية المعنية لقرار يتخذه المدير العام، بالتشاور مع المديرين الاقليميين، ويفيد بأن الاتفاقية أو الاتفاق الاقليمي المقترح يتفقان مع السياسة العالمية للمنظمة؛

(٢) تقدم اللجان الاقليمية تقريرا الى جمعية الصحة، عن طريق المجلس التنفيذي، عن القرارات المتصلة بالتفاوض على الاتفاقيات والاتفاقات الاقليمية، وعن نص هذه الاتفاقيات والاتفاقات حال اعتماده؛

٢- **تقرر كذلك** أن:

(١) تشمل سلطة اعتماد الاتفاقيات والاتفاقات الدولية المبادرات المشتركة مع المنظمات الدولية الأخرى، وانشاء الهيئات المخصصة لوضع مشاريع الصكوك والتفاوض عليها وغير ذلك من الهيئات، وكذلك عقد المؤتمرات المطلقة الصلاحية لغرض اعتماد نص الاتفاقيات؛

(٢) تعتمد اللجان الاقليمية هذه الاتفاقيات والاتفاقات بأغلبية ثلثي الأصوات؛

(٣) لا يفتح باب الاتفاقيات والاتفاقات التي تعتمدها اللجان الاقليمية الا لمشاركة الدول الأعضاء في الاقليم المعني وحدها، وللمنظمات الحكومية الدولية الاقليمية وغيرها من المنظمات، الا اذا كان ذلك مناسبا؛

(٤) تخضع الطلبات الواردة في الاتفاقيات الاقليمية فيما يتعلق بتوفير المديرين الاقليميين لخدمات السكرتارية لاجتماعات الأطراف أو الأنشطة الأخرى بموجب الاتفاقيات لموافقة اللجان الاقليمية المعنية على أساس كل حالة بعينها مع مراعاة الموارد المتاحة والأولويات البرمجية للمكاتب الاقليمية؛

٣- **تحتفظ** بسلطة اتخاذ القرارات فيما يتعلق بأية مسألة نص عليها القرار الحالي اذا نشأت ظروف تدعو الى تنفيذ سياسة عامة للمنظمة.

= = =