منظمـــة الصحـــة العالميـــة

المجلس التنفيذي م ت١٠٩/٣١
الدورة التاسعة بعـد المائة ١٢ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠١
البند ٧-٤ من جدول الأعمال المؤقت EB109/31

استعراض أساليب عمل المجلس التنفيذي

مذكرة من الأمانة

١- طلبت جمعية الصحة العالمية إلى المجلس التنفيذي، في قرارها ج ص ع٥٤-٢٢ المؤرخ في أيار/ مايو ٢٠٠١، إجراء استعراض لأساليب عمله وأساليب عمل هيئاته الفرعية بغية ضمان أداء عملها بفعالية وكفاءة وشفافية، وضمان تحسين مشاركة الدول الأعضاء في مداولاته، بما في ذلك في أفرقة العمل ولجان الصياغة.

٢- وتقدم هذه المذكرة معلومات أساسية عن القواعد والممارسات الحالية للمجلس التنفيذي فيما يتعلق بمشاركة الدول الأعضاء في المنظمة والتي لا تتمتع بعضوية المجلس في دورة معينة، في مداولات المجلس. وتقدم المذكرة أيضاً معلومات عن قواعد وممارسات الوكالات أو المؤسسات المماثلة الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

القواعد والممارسات الحالية للمجلس التنفيذي

٣- تنص المادة ٩ من دستور منظمة الصحة العالمية على إنشاء المجلس التنفيذي باعتباره هيئة من هيئات المنظمة جنباً إلى جنب جمعية الصحة والأمانة. وتشمل الوظائف المتنوعة للمجلس المبينة في المادة ٢٨ من الدستور تنفيذ قرارات جمعية الصحة وسياساتها، والعمل كجهاز تنفيذي لجمعية الصحة وإسداء المشورة إليها.

٤- أما تكوين المجلس فتتناوله المادة ٢٤ من دستور المنظمة التي تنص على ما يلي:

يتألف المجلس من اثنين وثلاثين شخصاً يعينهم مثل هذا العدد من الدول الأعضاء. وتقوم جمعية الصحة مع مراعاة التوزيع الجغرافي العادل، بانتخاب الدول الأعضاء التي لها حق تعيين شخص للعمل عضواً في المجلس، على أن تنتخب ثلاث على الأقل من هذه الدول الأعضاء من كل من المنظمات الإقليمية التي أنشئت طبقاً للمادة ٤٤. وعلى كل من هذه الدول الأعضاء أن تعين للمجلس شخصاً مؤهلاً فنياً في ميدان الصحة، ويجوز أن يرافقه بدلاء ومستشارون.

٥- ووفقاً للمادة ٩ من النظام الداخلي للمجلس التنفيذي، يجوز لأي دولة عضو في المنظمة - سواء كانت عضواً في المجلس أو لا - أن تطلب إدراج أي بند تقترحه في جدول الأعمال المؤقت للمجلس.

٦- وفيما يتعلق باشتراك الدول الأعضاء في المنظمة والتي لا تتمتع بعضوية المجلس في اجتماعات المجلس، تنص المادة ٣ من النظام الداخلي للمجلس على ما يلي:

إذا أريد مناقشة أي مسألة تهم بشكل خاص دولة عضواً أو عضواً منتسباً أو دولة ليست عضواً، في أي من اجتماعات المجلس، يبلغ المدير العام ذلك للدولة المعنية أو العضو المنتسب المعني قبل المناقشة بوقت كاف لكي تتمكن تلك الدولة أو ذلك العضو المنتسب، إذا ما رغبا في ذلك، من تعيين ممثل يكون له حق الاشتراك دون تصويت في المداولات التي تدور حول المسألة المذكورة. وفي هذه الحالة تتحمل الدولة أو يتحمل العضو المنتسب تكاليف التمثيل.

٧- ونظراً لأن جدول أعمال وجميع وثائق كل دورة من دورات المجلس تُرسَل إلى جميع الدول الأعضاء، فإن تنفيذ هذه القاعدة قد تطور عملياً على نحو يجوز وفقه لأي دولة عضو تقدم طلباً تحريراً إلى المديرة العامة أن تشترك بموجب أحكام المادة ٣ في مناقشة أي بند محدد في جدول الأعمال يهم تلك الدولة بشكل خاص. وفي اجتماعات المجلس بكامل هيئته كانت الممارسة المتبعة بشأن هذا الاشتراك في المناقشات هي الممارسة ذاتها المتبعة في جمعية الصحة، أي أن تلك الدول الأعضاء تدلي ببياناتها في نهاية المناقشة المتعلقة بالبند المعني من جدول الأعمال، لكنها لا تقدم مقترحات رسمية.

٨- وحتى انعقاد الدورة السابعة بعد المائة للمجلس التنفيذي في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠١، كان عدد قليل نسبياً من الدول الأعضاء هو الذي طلب الكلمة بموجب المادة ٣، وفيما يتعلق باجتماعات اللجان وفرق الصياغة التي يُنشئها المجلس، جرت العادة على أنه يجوز للدول الأعضاء التي لا تتمتع بعضوية المجلس حضور هذه الاجتماعات لكن دون ممارسة الحق في الكلام بموجب المادة ٣.

٩- إلا أنه في دورة المجلس التنفيذي السابعة بعد المائة اشترك عدد كبير نسبياً من الدول الأعضاء بموجب المادة ٣، في اجتماعات المجلس ككل وفي مختلف أفرقة العمل التي أنشأها المجلس خلال الدورة، على حد سواء. وفي الحالة المحددة المتعلقة بتغذية الرضّع وصغار الأطفال، طلبت جمعية الصحة إلى المجلس التنفيذي: في مقررها الإجرائي ج ص ع٥٣(١٠) "... أن يُنشئ خلال دورته فريق صياغة معني بمسألة تغذية الرضّع وصغار الأطفال، يُفتح باب الاشتراك فيه أمام جميع الدول الأعضاء، ويقوم بإعداد قرار لينظر فيه المجلس التنفيذي ...".

١٠- وسمح أسلوب عمل فريق الصياغة المفتوح العضوية الذي أنشأه المجلس باشتراك جميع الدول الأعضاء في الفريق على قدم المساواة، بغض النظر عما إذا كانت هذه الدول أعضاء في المجلس أو لا، وذلك وفقاً لأحكام المقرر الإجرائي ج ص ع٥٣(١٠). واستمر اتباع أساليب العمل المعتادة في اجتماعات المجلس بكامل هيئته. إلا أنه أُبدِي قدر أكبر من المرونة في أفرقة العمل الثلاثة الأخرى التي أنشأها المجلس داخلياً في تلك الدورة للمساعدة في إنجاز أعماله.[١] فعلى سبيل المثال دُعيت الدول الأعضاء التي لا تتمتع بعضوية المجلس، بوجه عام، إلى الإدلاء ببيانات جنباً إلى جنب مع الدول الأعضاء في المجلس. إلا أنه ينبغي على

١ وتتمثل في: فريق عامل لصياغة قرار بشأن تقييم أداء النظم الصحية؛ وفريق صياغة معني بالأمن الصحي العالمي: الإنذار بحدوث الأوبئة والتصدي لها؛ وفريق صياغة معني بمكافحة البلهارسية، وحالات العدوى الديدانية المنقولة بالتربة.

المبدأ الذي مفاده أن الدول الأعضاء التي تحضر الاجتماعات بصفة مراقب تشترك في المداولات دون تصويت، عدم إدماج المقترحات المقدمة من تلك الدول الأعضاء بصورة تلقائية في مشاريع القرارات قيد المناقشة، إلا إذا تبنتها دولة عضو في المجلس أيضاً. وقُرب نهاية الوقت المتاح لكل من الأفرقة العاملة، يركز رؤساؤها المناقشة، بوجه عام، بين الدول الأعضاء في المجلس من أجل التوصل إلى قرار يعكس التوافق في الآراء بين الدول الأعضاء فيه.

قواعد وممارسات الوكالات والمؤسسات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة

١١- استُشير عدد من الوكالات والهيئات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بشأن قواعد وممارسات هيئاتها التنفيذية فيما يتعلق باشتراك دول أعضاء ليست أعضاء في مجالسها التنفيذية في مداولات تلك المجالس. وكشفت هذه المشاورات عن وجود طائفة متنوعة من القواعد والممارسات التي تتراوح بين: (١) اشتراك واسع النطاق وحقوق واسعة النطاق يتمتع بها المشتركون، (٢) اشتراك محدود وحقوق محدودة، (٣) إغلاق باب الاشتراك.

١٢- ويمكن التوصل إلى فهم أفضل للوضع السائد في منظمات أخرى إذا استُعرض تحت العناوين الرئيسية التالية.

شروط اشتراك الدول الأعضاء التي لا تتمتع بعضوية الهيئات التنفيذية

١٣- من الشائع في منظمات كثيرة أن تحضر الدول الأعضاء في المنظمات والتي لا تتمتع بعضوية هيئاتها التنفيذية، اجتماعات تلك الهيئات، إما على أساس عام كحق من حقوقها أو بناء على طلب تلك الدول حضور هذه الاجتماعات. وينطبق هذا الأمر على الهيئات التنفيذية لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، والاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي أيضاً. وفي حالة منظمة الطيران المدني الدولي، يكون الحضور بناء على طلب من الدولة العضو ويقتصر على المسائل التي تهم تلك الدولة التي لا تتمتع بعضوية الهيئة التنفيذية للمنظمة. ومن ناحية أخرى، فإن النظام الأساسي لمجلس إدارة منظمة العمل الدولية يقصر اشتراك الدول التي لا تتمتع بعضوية مجلس إدارة المنظمة على الحالات المحددة للاحتجاجات أو الشكاوى الموجهة ضد تلك الدول وذلك وفقاً لإجراءات منظمة العمل الدولية.

الحقوق التي تتمتع بها الدول الأعضاء في منظمات والتي لا تتمتع بعضوية في هيئاتها التنفيذية

١٤- تختلف الحقوق التي تمنح لتلك الدول اختلافاً كبيراً حسب المنظمة المعنية. فعلى سبيل المثال، في حالة مجلس إدارة الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية، لا يحق للدول الأعضاء في الاتحاد التي لا تتمتع بعضوية المجلس أن تصوت أو تدلي ببيانات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الدول التي تحضر فعلياً جلسات المجلس هي وحدها التي يمكنها أن تحصل على وثائقه. وبالمثل، فإن الدول الأعضاء في الوكالة الدولية للطاقة الذرية التي لا تتمتع بعضوية مجلس إدارة الوكالة لا يمكنها الاشتراك في مداولات المجلس إلا بناء على دعوة خاصة منه. وفي معظم الحالات الأخرى، يحق للدول الأعضاء في الوكالات أو المنظمات التي لا تتمتع بعضوية هيئاتها التنفيذية الاشتراك دون تصويت في مداولات الهيئات المعنية. وفي بعض الحالات مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس التنمية الصناعية ولجنة البرنامج والميزانية التابعين لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، يحق للدول الأعضاء في الهيئات التنفيذية والدول غير الأعضاء فيها إلقاء كلمات بالترتيب الذي أعربت وفقه عن نيتها في إلقاء تلك الكلمات. وفي حالات أخرى، مثل مجلس إدارة منظمة

الأغذية والزراعة، لا يجوز للدول الأعضاء في المنظمة التي لا تتمتع بعضوية مجلس إدارتها إلقاء كلمات إلا بموافقة رئيس المجلس وبعد إلقاء الدول أعضاء المجلس كلماتها.

١٥- وفي بعض المنظمات، يجوز للدول الأعضاء في المنظمات والتي لا تتمتع بعضوية هيئاتها التنفيذية تقديم مقترحات يمكن طرحها للتصويت بناء على طلب أي عضو من الهيئات المعنية (ينطبق هذا على سبيل المثال على المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومجلس التنمية الصناعية، ولجنة البرنامج والميزانية التابعين لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية). أما النظام الداخلي لمجلس إدارة منظمة الطيران المدني الدولي فلا يشير إلى ما إذا كان يحق للدول التي ليست أعضاء فيه مجرد أن تقدم مقترحات، لكنه يحدد أن الاشتراك في المداولات من قبل الدول الأعضاء في المنظمة وليست أعضاء في مجلس الإدارة لا يمنح تلك الدول الحق في التصويت أو تقديم أو تأييد اقتراحات أو تعديلات.

١٦- وفي بعض الحالات يجوز منح حقوق أخرى. فعلى سبيل المثال، يجوز للدول الأعضاء في منظمة الأغذية والزراعة والتي لا تتمتع بعضوية هيئتها التنفيذية تقديم مذكرات بشأن أي بند من بنود جدول أعمال مجلس إدارة المنظمة، ويجوز منح هذه الدول الفرصة للرد على البيانات الأخرى التي تُلقى في مجلس التنمية الصناعية ولجنة البرنامج والميزانية التابعين لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية. وكثيراً ما يُعطى لهذه الدول الحق في طلب إدراج بند في جداول الأعمال المؤقتة للهيئات التنفيذية للمنظمات المعنية.

١٧- إلا أنه لا يجوز، بأي حال من الأحوال، لممثلي الدول الأعضاء في وكالات أو منظمات لا تتمتع بعضوية هيئاتها التنفيذية أن يُنتخبوا أعضاء في تلك الهيئات. وبالمثل، لم تصل إلى علم الأمانة أية حالة تمارس فيها دول أعضاء من هذا القبيل، بصفة رسمية، الحقوق التي تمارسها الهيئة المعنية فيما يتعلق باتخاذ قراراتها. وينطبق هذا بصفة خاصة على تقديم مشاريع القرارات أو الاشتراك في تقديمها، أو طلب إجراء التصويت، أو إثارة مسائل إجرائية أو نقاط نظامية أو الاستئناف ضد قرار رؤساء الجلسات. ومع ذلك، فإن أعضاء لجنة التنسيق في المنظمة العالمية للملكية الفكرية يُختَارون من بين أعضاء اللجنتين التنفيذيتين لاتحاد باريس واتحاد برن التابعين للمنظمة. ولذلك، تطورت إجراءات تسيير العمل في لجنة التنسيق على نحو يتيح عملياً للدول الأعضاء التي ليست أعضاء في لجنة التنسيق أن تشترك في مداولات اللجنة على قدم المساواة مع الدول الأعضاء فيها. ومع أن الدول الأعضاء في المنظمة والتي لا تتمتع بعضوية اللجنة لا تتمتع بحق التصويت، فإن اتخاذ القرارات يتم بوجه عام بتوافق الآراء، بغض النظر عن وضعية الأعضاء.

الاشتراك في اجتماعات الهيئات الفرعية أو في المشاورات غير الرسمية

١٨- إن القواعد التي تتعلق بحقوق الدول الأعضاء في وكالات أو منظمات والتي لا تتمتع بعضوية هيئاتها التنفيذية، توسّع، بوجه عام، نطاق هذه الحقوق ليشمل الأجهزة الفرعية لتلك الهيئات، مثل اللجان أو الأفرقة العاملة. ويُنص على حق الاشتراك هذا بعبارات عامة، على سبيل المثال، في النظام الداخلي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس منظمة الأغذية والزراعة، ومجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة. أما القيود المفروضة على الحقوق المتعلقة بالاشتراك في الجلسات العامة فتمتد أيضاً، في العادة، لتشمل الاشتراك في جلسات الهيئات الفرعية.

١٩- وفيما يتعلق بجانب له علاقة بهذا الأمر، ينص النظام الداخلي لمجلس إدارة منظمة الطيران المدني الدولي بشكل محدد على أنه يجوز للدول الأعضاء في المنظمة والتي لا تتمتع بعضوية مجلس إدارتها الاشتراك في الجلسات المغلقة للمجلس ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك. وأوضحت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية أنه يجوز للدول أن تشترك أيضاً في المشاورات غير الرسمية، إذا صرح لها بذلك مجلس

التنمية الصناعية التابع للمنظمة، كما يجوز لها الإدلاء ببيانات تبعاً للترتيب الذي طلبت الكلمة وفقه. وبالمثل، وبموجب أحكام إعلان مبادئ اعتمده مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة، يُسمح للدول الأعضاء في المنظمة والتي لا تتمتع بعضوية مجلس إدارتها بحضور أي اجتماع خاص لمجلس إدارة المنظمة أو لأي لجنة ينشئها المجلس، وذلك وفقاً للشروط التي تحددها الهيئة المعنية.

٢٠- وأخيراً، فإن قواعد بضع من المنظمات التي تجاوبت تتوخى القيام، على أساس ظرفي، بتوسيع نطاق هيئاتها التنفيذية. وعلى سبيل المثال، يجوز لمجلس إدارة مكتب العمل الدولي أن يقرر الاجتماع كلجنة جامعة يمكن فيها منح الحكومات غير الممثلة في مجلس الإدارة فرصة للإعراب عن آرائها فيما يتعلق بالوضع الخاص بكل منها في إطار أي إجراء خاص من إجراءات منظمة العمل الدولية. ويجوز لمجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة إنشاء هيئات فرعية على أساس دائم أو ظرفي، كما يجوز له أن يقرر أن يختار لعضوية تلك الهيئات دولاً ليست أعضاء فيه هو ذاته.

= = =