منظمة الصحة العالمية

المجلس التنفيذي **م ت١٤٦/٤٣**
الدورة السادسة والأربعون بعد المائة **٢٧ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٩**
البند ٢٤-٢ من جدول الأعمال المؤقت **EB146/43**

لجان المجلس التنفيذي

المشاركة في لجنة البرنامج والميزانية والإدارة

المقدمة

١- وُجهت عناية المجلس التنفيذي في دورته الخامسة والأربعين بعد المائة المنعقدة في أيار/ مايو ٢٠١٩ إلى "طلب ذحضور فلسطين الاجتماعات المستقبلية للجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي بصفة مراقب"، كي ينظر فيه.

٢- وفي ضوء المناقشات، طلب المجلس إلى الأمانة إعداد تقرير عن مسألة المشاركة في لجنة البرنامج والميزانية والإدارة، التي تُعد مسألة تقنية وسياسية، حتى يمكن للمجلس أن يتخذ قراراً مستنيراً في دورته السادسة والأربعين بعد المائة.[١]

المعلومات الأساسية عن الكيانات التي تحضر دورات جمعية الصحة والمجلس التنفيذي بصفة مراقب

٣- **المراقبون.** عادة ما يُستخدم مصطلح "مراقب" في منظمة الصحة العالمية للإشارة إلى عدد محدود من الكيانات التي دُعيت لحضور الجلسات المفتوحة لجمعية الصحة أو أي من لجنتيها الرئيسيتين والجلسات المفتوحة للمجلس بصفة مراقب. ويتمثل المراقبون حالياً في الجهات التالية.

(أ) الكرسي الرسولي: دُعي الكرسي الرسولي لحضور جمعية الصحة بصفة مراقب من إحدى الدول غير الأعضاء عن طريق الدعوات التي يوجهها المدير العام. ويُعد الكرسي الرسولي مدعواً بهذه الطريقة نفسها، إلى حضور دورات المجلس بالصفة نفسها.

(ب) فلسطين: دُعيت فلسطين إلى الحضور بصفة مراقب بالاستناد إلى القرار ج ص ع٢٧-٣٧ (١٩٧٤) وبالإشارة إليه، على النحو الذي تناوله القرار ج ص ع٥٣-١٣ (٢٠٠٠) بمزيد من التوضيح. ويشير القرار ج ص ع٢٧-٣٧ تحديداً إلى الدعوة "إلى حضور اجتماعات منظمة الصحة العالمية بصفة مراقب". وفي القرار ج ص ع٥٣-١٣، قررت جمعية الصحة العالمية الثالثة والخمسون "منح فلسطين في جمعية الصحة العالمية والاجتماعات الأخرى لمنظمة الصحة العالمية، بوصفها مراقباً، الحقوق والامتيازات المشار إليها في ملحق القرار" ٢٥٠/٥٢ (١٩٩٨) للجمعية العامة للأمم المتحدة.

---

١ انظر المحاضر الموجزة للمجلس التنفيذي في دورته الخامسة والأربعين بعد المائة، الجلستان الأولى والثانية (بالإنكليزية).

(ج) وجه المدير العام الدعوة إلى الكيانات التالية، وفقاً لما جرت عليه العادة، بصفته المسؤول التقني والإداري الأعلى للمنظمة وأمين جمعية الصحة بحكم منصبه،[١] رهناً بأي إرشادات ذات صلة، بما في ذلك تلك التي صدرت عن جمعية الصحة والمجلس:

(١) التحالف العالمي من أجل اللقاحات والتمنيع؛

(٢) نظام فرسان مالطة؛

(٣) اللجنة الدولية للصليب الأحمر؛

(٤) الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر؛

(٥) الاتحاد البرلماني الدولي؛

(٦) الصندوق العالمي لمكافحة الأيدز والسل والملاريا.

٤- ويُدعى ممثلو الأمم المتحدة وسائر المنظمات الحكومية الدولية (أي سائر المنظمات في منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية خارج منظومة الأمم المتحدة) والجهات الفاعلة غير الدول ذات العلاقات الرسمية مع المنظمة، إلى حضور دورات الأجهزة الرئاسية على أساس قانوني يختلف عن ذلك الذي تُدعى على أساسه الكيانات المذكورة في الفقرة ٣.

(أ) **المنظمات الحكومية الدولية الأخرى.** يخضع حضور ممثلي الأمم المتحدة وسائر المنظمات الحكومية الدولية للنظام الداخلي لجمعية الصحة العالمية والنظام الداخلي للمجلس التنفيذي،[٢] وللأحكام ذات الصلة الواردة في الاتفاقات الثنائية المُبرمة مع هذه المنظمات.

(١) فيما يتعلق بجمعية الصحة، يتمثل الأساس القانوني الذي يُستند إليه في المادة ٤٦ من نظامها الداخلي التي تنص على ما يلي:

لممثلي الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الحكومية الأخرى التي أقامت منظمة الصحة العالمية معها علاقات فعلية بمقتضى المادة ٧٠ من الدستور أن يشتركوا دون تصويت في المداولات التي تدور في جلسات جمعية الصحة ولجنتيها الرئيسيتين. ولهؤلاء الممثلين أيضاً أن يحضروا وأن يشتركوا دون تصويت في المداولات التي تدور في جلسات اللجان الفرعية أو التقسيمات الأخرى إذا دعوا لذلك.

(٢) وفيما يتعلق بالمجلس، يتمثل الأساس القانوني الذي يُستند إليه في المادة ٤ من نظامه الداخلي التي تنص على ما يلي:

لممثلي الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الحكومية الأخرى التي أقامت المنظمة معها علاقات فعالة بمقتضى المادة ٧٠ من الدستور أن يشتركوا بدون تصويت في المداولات التي تدور في جلسات المجلس ولجانه، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام الاتفاقات القائمة في هذا الخصوص. ولهؤلاء الممثلين كذلك أن يحضروا ما يدور من مداولات في جلسات اللجان الفرعية أو التقسيمات الأخرى وأن يشتركوا في هذه المداولات دون تصويت إذا دعوا لذلك.

---

١ عملاً بالمادتين ٣١ و٣٢ من دستور المنظمة.

٢ يُرجى ملاحظة أن النظام الداخلي لجمعية الصحة العالمية والنظام الداخلي للمجلس التنفيذي المشار إليهما في هذا التقرير، هما الواردان في الطبعة الثامنة والأربعين من الوثائق الأساسية.

(ب) **الجهات الفاعلة غير الدول ذات العلاقات الرسمية مع المنظمة.** ينص إطار المشاركة مع الجهات الفاعلة غير الدول على أنه يجوز للجهات الفاعلة غير الدول حضور اجتماعات الأجهزة الرئاسية، ويحدد أن هذه الاجتماعات تشير إلى دورات جمعية الصحة والمجلس واللجان الإقليمية الست.[١] وتخضع مشاركة الجهات الفاعلة غير الدول للنظام الداخلي والسياسات والممارسات الخاصة بكل جهاز من الأجهزة الرئاسية، ولفرع الإطار الذي يتناول العلاقات الرسمية. وينص الإطار أيضاً على أن الكيانات ذات العلاقات الرسمية "تُدعى ... إلى المشاركة في دورات الأجهزة الرئاسية للمنظمة".[٢]

المعلومات الأساسية عن لجنة البرنامج والميزانية والإدارة

٥- لجنة البرنامج والميزانية والإدارة هي لجنة دائمة ذات عضوية محدودة، أُنشئت بموجب المادة ١٦ من النظام الداخلي للمجلس. وقد أُنشئت اللجنة في عام ٢٠٠٤، بعد أن قرر المجلس دمج ثلاث لجان تابعة له (لجنة الإدارة والميزانية والشؤون المالية، ولجنة تطوير البرنامج، ولجنة مراجعة الحسابات) في لجنة وحيدة.[٣] وقد اتُخذ هذا القرار بعد استعراض المجلس لولايات هذه اللجان وعملياتها وأدوارها وهياكلها.[٤،٥]

٦- وبإنشاء لجنة البرنامج والميزانية والإدارة، وافق المجلس أيضاً على اختصاصاتها وتواتر اجتماعاتها وتكوينها ومدة عضويتها وشروطها.[٦] وطلب المجلس في وقت لاحق إلى المدير العام تنقيح اختصاصات اللجنة في سبيل تعزيز دورها، ولاسيما فيما يتعلق بالإشراف على رصد التنفيذ البرمجي والمالي وتقييمه على نطاق مستويات المنظمة الثلاثة.[٧] وقد نظر المجلس في الاختصاصات المنقحة ووافق عليها في عام ٢٠١٢.[٨]

٧- ومنذ إنشاء اللجنة، لم يحضر اجتماعاتها إلا الدول الأعضاء.[٩] ولم يُنظر في مسألة حضور الاجتماعات بصفة المراقب في تقارير الأمانة بشأن إنشاء اللجنة واختصاصاتها، ولم يناقشها المجلس أثناء مداولاته حول هذه المسائل. كما ينبغي ملاحظة أن اختصاصات اللجان الثلاث اللاتي دُمجت لتكوين لجنة البرنامج والميزانية والإدارة لم تتناول هذه المسألة.[١٠]

٨- وبموجب الاختصاصات الحالية، تُعد لجنة البرنامج والميزانية والإدارة مسؤولة عن استعراض المسائل المتعلقة بتخطيط البرامج ورصدها وتقييمها، وتقديم الإرشادات وإصدار التوصيات إلى المجلس بشأنها (وفي بعض الحالات، إلى جمعية الصحة مباشرة نيابة عن المجلس)، وبشأن الشؤون المالية والإدارية. وقد يرغب المجلس في ضوء طبيعة الوظائف المسندة إلى اللجنة، في أن ينظر فيما إذا كان اقتصار الحضور في اجتماعات اللجنة على عدد محدود قد ييسر تركيز المناقشات، ولاسيما في المسائل ذات الطبيعة الحساسة.

---

١ انظر الوثيقة ج‌ص ع٦٩/٢٠١٦/ سجلات/١، الملحق ٥، الفقرة ١٥ من الإطار الجامع.

٢ انظر الوثيقة ج‌ص ع٦٩/٢٠١٦/ سجلات/١، الملحق ٥، الفقرة ٥٥ من الإطار الجامع.

٣ انظر القرار م‌ت١١٤ق٤ (٢٠٠٤).

٤ انظر القرار م‌ت١١٢ق١ (٢٠٠٣).

٥ انظر الوثيقة م‌ت١١٣/٢٠٠٤/ سجلات/٢، المحضر الموجز للجلسة العاشرة، الفرع ٥ (بالإنكليزية).

٦ انظر ملحق القرار م‌ت١١٤ق٤.

٧ انظر المقرر الإجرائي EBSS2(2) (٢٠١١).

٨ ترد الاختصاصات المنقحة في ملحق القرار م‌ت١٣١ق٢ (٢٠١٢). والتغييرات المدخلة موضحة في الوثيقة م‌ت١٣١/١٠، الفقرة ٤.

٩ كان يُفهم من ذلك أنه يشمل أيضاً، حسب الاقتضاء، منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمي.

١٠ انظر ملحق القرار م‌ت١٠٦ق١ (٢٠٠٠).

القواعد والممارسات الحالية المتعلقة بحضور اجتماعات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة بصفة مراقب

٩- تنص المادة ١٦ من النظام الداخلي للمجلس على أن المجلس سيتولى تحديد تكوين اللجان ذات العضوية المحدودة، وتحدد عدداً من المعايير المتعلقة بذلك.

١٠- **المراقبون.** فيما يتعلق بالمراقبين المذكورين في الفقرة ٣ من هذا التقرير، جرت العادة حتى الآن على عدم دعوتهم إلى حضور اجتماعات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة.

١١- **المنظمات الحكومية الدولية الأخرى.** كما تبين من الفقرة ٤(أ)(٢)، المادة ٤ من النظام الداخلي للمجلس، يجوز "لممثلي الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الحكومية الأخرى التي أقامت المنظمة معها علاقات فعالة بمقتضى المادة ٧٠ من الدستور أن يشتركوا بدون تصويت في المداولات التي تدور في جلسات المجلس ولجانه، *وذلك مع عدم الإخلال بأحكام الاتفاقات القائمة في هذا الخصوص*"[١] (الخط المائل للتأكيد). ونظراً إلى أن هذا الإذن يخضع للشروط الخاصة بكل اتفاق بموجب المادة ٧٠، فإن جواز حضور أي منظمة معينة لاجتماعات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة يتوقف على صياغة الشرط المتعلق بذلك.

١٢- **الجهات الفاعلة غير الدول ذات العلاقات الرسمية مع المنظمة.** ينص إطار المشاركة مع الجهات الفاعلة غير الدول، كما ذُكر من قبل، على أحكام محددة بشأن دعوة مثل هذه الكيانات إلى المشاركة في دورات الأجهزة الرئاسية للمنظمة. وقد جرت العادة حتى الآن على عدم دعوتها إلى حضور اجتماعات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة.

الاعتبارات القانونية

١٣- **المراقبون.** لا تتناول المادتان ١٦ و١٦ مكرراً من النظام الداخلي للمجلس مسألة ما إذا كان ينبغي السماح للمراقبين المشار إليهم في الفقرة ٣ من هذه الوثيقة بحضور اجتماعات اللجان الدائمة ذات العضوية المحدودة أيضاً.

١٤- ونظراً إلى أن النظام الداخلي لا ينص على إذن صريح بذلك، فإن الممارسة المتبعة منذ زمن طويل تمثلت في عدم دعوة المراقبين إلى اجتماعات اللجان الدائمة ذات العضوية المحدودة.

١٥- **الجهات الفاعلة غير الدول ذات العلاقات الرسمية.** يحدد إطار المشاركة مع الجهات الفاعلة غير الدول، كما ورد آنفاً، أن اجتماعات الأجهزة الرئاسية تشير إلى دورات جمعية الصحة والمجلس واللجان الإقليمية الست. ولا يتطرق إلى حضور اجتماعات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة.

---

١ تحديداً، الأمم المتحدة والمنظمات التالية: مصرف التنمية الأفريقي؛ وصندوق التنمية الأفريقي؛ ومفوضية الاتحاد الأفريقي؛ ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة؛ والوكالة الدولية للطاقة الذرية؛ واللجنة الدولية للطب والصيدلة العسكريين؛ والصندوق الدولي للتنمية الزراعية؛ ومنظمة العمل الدولية؛ والبنك الإسلامي للتنمية؛ وجامعة الدول العربية؛ والمكتب الدولي للأوبئة الحيوانية؛ ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة؛ ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية؛ والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

الاعتبارات العملية

١٦- بُذلت الجهود في سياق عملية إصلاح المنظمة، بما في ذلك برنامج عمل التحوّل، في سبيل تحسين فعّالية اجتماعات الأجهزة الرئاسية والحد من الازدواجية فيما بينها. وفي هذا الصدد، أُعيدت هيكلة جداول أعمال اجتماعات الأجهزة الرئاسية وسعى رؤساؤها إلى تركيز المناقشات على الأسئلة أو المسائل الرئيسية التي تتناولها المداولات في دورات الأجهزة الرئاسية.

١٧- وفضلاً عن ذلك، فإن اختصاصات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة قد نُقّحت في عام ٢٠١٢ من أجل تعزيز ولاية اللجنة. وتقدم استعراضات اللجنة تحديداً الإرشادات إلى المجلس وتزوده بالتوصيات حسب الاقتضاء بشأن تخطيط البرامج ورصدها وتقييمها، وبشأن الشؤون المالية والإدارية. وتتولى اللجنة أيضاً نيابة عن المجلس بحث المسائل وإسداء المشورة إلى جمعية الصحة أو تزويدها بالتعليقات أو التوصيات فيما يتعلق بما يلي: الآثار المالية والإدارية المترتبة على القرارات المقترحة بالنسبة إلى الأمانة، وعلاقتها بالميزانية البرمجية؛ وضع الدول الأعضاء المتأخرة في السداد إلى حد يبرر تطبيق أحكام المادة ٧ من الدستور؛ التقرير المالي والبيانات المالية المراجعة وتقرير مراجع الحسابات الخارجي؛ أي شؤون برمجية أو إدارية أو ميزنية أو مالية أخرى قد يراها المجلس ملائمة.

١٨- وتتسم بعض المسائل التي تُطرح في نطاق اختصاص اللجنة بطابع حساس ومن شأنها أن تستفيد من المناقشة المركزة بين الأعضاء الأربعة عشر للجنة وسائر الدول الأعضاء. وفي أعقاب مناقشات اللجنة، يُعد تقرير يوضح استنتاجات اللجنة وتوصياتها، وتوافق عليه اللجنة. ويُقدَّم التقرير إلى الأجهزة الرئاسية المكلفة باتخاذ القرارات بشأن المسائل التي ناقشتها اللجنة.

١٩- وفي حين أن فتح باب حضور اجتماعات اللجنة أمام طائفة واسعة من المشاركين قد يعود ببعض الفوائد، مثل تعزيز الشفافية وزيادة المدخلات، فقد يكون له في الوقت ذاته بعض العيوب. فإذا كانت المشاركة في اجتماعات اللجنة ستقوم مثلاً على الأساس نفسه الذي تقوم عليه المشاركة في دورات المجلس، فإن ذلك قد يجعل التمييز بين هذين الجهازين الرئاسيين غير واضح. كما أنها قد تحول دون قدرة اللجنة على إجراء مناقشات مركزة بين عدد قليل من الدول الأعضاء.[١] وفي بعض الأحيان، كان لذلك أهمية حاسمة في التوصل إلى توافق آراء بشأن المسائل الحساسة. وفضلاً عن ذلك، فإنه في حال اشتمال حضور اجتماعات اللجنة على طائفة أوسع من المشاركين، فسيلزم وضع إرشادات بشأن إذا ما كانت مداخلات هؤلاء المشاركين ينبغي أن تُجسّد في تقارير اللجنة، وكيف سيمكن إتاحة المزيد من الوقت لإعداد التقارير ومناقشتها.

الخيارات المطروحة فيما يتعلق بحضور اجتماعات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة بصفة مراقب

٢٠- **الخيار ١.** قد يرغب المجلس في النظر في عدم السماح لفلسطين بحضور اجتماعات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة إلا بصفة مراقب. وعلى نحو ما ذُكر آنفاً، فإن القرار ج ص ع٢٧-٣٧ يشير إلى الدعوة إلى "حضور اجتماعات منظمة الصحة العالمية بصفة مراقب"، في حين أن القرار ج ص ع٥٣-١٣ يشير إلى "جمعية الصحة العالمية والاجتماعات الأخرى لمنظمة الصحة العالمية".

١ في كانون الثاني/ يناير ٢٠١٩، حضر الدورة الرابعة والأربعين بعد المائة للمجلس ١٢٩٢ مشاركاً؛ في حين حضر الاجتماع التاسع والعشرين للجنة البرنامج والميزانية والإدارة ٣٣٠ مشاركاً.

٢١- **الخيار ٢.** قد يرغب المجلس في السماح لمجموعة المراقبين المحدودة المذكورة في الفقرة ٣ بحضور اجتماعات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة، وعلى نحو أعم، بحضور اجتماعات أي لجنة دائمة أخرى ذات عضوية محدودة قد يرغب المجلس في إنشائها في المستقبل. وإذا قرر المجلس توجيه الدعوة إلى جميع المراقبين المشار إليهم في الفقرة ٣، قد يرغب المجلس أيضاً إذا رأى ذلك ملائماً، في أن يضع شروطاً محددة للمشاركة تنطبق على كل كيان من هذه الكيانات أو عليها جميعاً، بما في ذلك فيما يتعلق بالحق في التحدث أثناء اجتماعات الأجهزة الرئاسية.

٢٢- **الخيار ٣.** قد يرغب المجلس في السماح للمجموعة الأوسع نطاقاً والشاملة لجميع الكيانات المذكورة في الفقرتين ٣ و٤ بحضور اجتماعات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة، وعلى نحو أعم، بحضور اجتماعات أي لجنة دائمة أخرى ذات عضوية محدودة قد يرغب المجلس في إنشائها في المستقبل. وفي هذه الحالة أيضاً، قد يرغب المجلس إذا رأى ذلك ملائماً، في أن يحدد شروط المشاركة التي تنطبق على كل كيان من الكيانات أو جميع الكيانات المذكورة في الفقرتين ٣ و٤.[١]

٢٣- **الخيار ٤.** قد يرغب المجلس في الحفاظ على الوضع الراهن، بحيث لا يحضر المراقبون اجتماعات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة، إلا إذا كانت الشروط الخاصة بأي قرارات أو اتفاقات قائمة تنص على خلاف ذلك. وفي هذا الصدد، قد يرغب المجلس في اتخاذ قرار بشأن إذا ما كان القرار ج ص ع٢٧-٣٧، كما يوضح القرار ج ص ع٥٣-١٣، يشكّل قراراً ينص على عكس ذلك، أي على استثناء على القاعدة العامة لعدم حضور المراقبين بحيث تُدعى فلسطين إلى حضور اجتماعات اللجنة.

٢٤- وينبغي ملاحظة أن الخيار ٣، الذي يتمثل في السماح بحضور جميع الكيانات المذكورة في الفقرتين ٣ و٤ لاجتماعات لجنة البرنامج والميزانية والإدارة، قد يدعو إلى التساؤل بشأن جواز دعوة أعضاء الجمهور أيضاً إلى حضور اجتماعات اللجنة. ويثير هذا التساؤل مسائل تتجاوز نطاق هذه الوثيقة وتتطلب المزيد من البحث.

الإجراء المطلوب من المجلس التنفيذي

٢٥- المجلس مدعو إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وإلى تقديم المزيد من الإرشادات بشأن هذه المسألة. والمجلس مدعو بصفة خاصة إلى النظر في الخيارات الأربعة المحددة واتخاذ قرار إذا اقتضى الأمر بشأن أي الخيارات ينبغي اتّباعه، أو تحديد خيار آخر.

= = =

١ فيما يتعلق بمنظمات الأمم المتحدة وسائر المنظمات الحكومية الدولية التي أقامت المنظمة معها علاقات فعالة بمقتضى المادة ٧٠ من الدستور، ستكون شروط المشاركة خاضعة لشروط أي اتفاق أبرمته المنظمة مع تلك المنظمات.