منظمة الصحة العالمية

الفريق العامل المكون مـــن الدول الأعضاء والمعني بعملية وطرق انتخاب المدير العام لمنظمة الصحة العالمية

EB/EDG/WG/2/4

٢٦ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١١

البند ٤ من جدول الأعمال

# رأي قانوني في الآثار التي تترتب على تقديم المجلس التنفيذي أكثر من مرشح إلى جمعية الصحة، فيما يتعلق بالمادة ٣١ من دستور منظمة الصحة العالمية بشأن عملية ترشيح وتعيين المدير العام

## مذكرة من المستشار القانوني

١- طلب الفريق العامل المكوَّن من الدول الأعضاء والمعني بعملية وطرق انتخاب المدير العام لمنظمة الصحة العالمية، في دورته الأولى، إلى المدير العام، جملة أمور منها،[١] أن يدعم عمله بإعطاء رأي قانوني في الآثار التي تترتب على تقديم المجلس التنفيذي أكثر من مرشح لمنصب المدير العام إلى جمعية الصحة العالمية، فيما يتعلق بالمادة ٣١ من الدستور. وتستعرض هذه الوثيقة أيضاً النهوج التي تتبعها المنظمات الحكومية الدولية الأخرى في انتخاب رؤسائها التنفيذيين.

## الأساس القانوني للترشيح والتعيين

٢- إن الأساس القانوني لترشيح المدير العام لمنظمة الصحة العالمية وتعيينه[٢] مبينٌ في دستور منظمة الصحة العالمية، والنظام الداخلي لجمعية الصحة العالمية، والنظام الداخلي للمجلس التنفيذي. وكذلك فقد اعتمد المجلس التنفيذي قرارات ومقررات إجرائية تتناول الجوانب الأكثر تفصيلاً لعملية الترشيح.

### (أ) الدستور

**المادة ٣١:** "تُعيِّن جمعية الصحة المدير العام بناءً على ترشيح من المجلس، وفقاً لما قد تحدده من الشروط." ...

---

١ انظر الوثيقة ج٦٤/٤١.

٢ تحتوي الوثيقتان م ت١٢٩/ وثيقة معلومات/١ وم ت١٢٨/٢٧ على عرض تفصيلي للعملية الكاملة التي تؤدي إلى تعيين المدير العام.

### (ب) النظام الداخلي لجمعية الصحة العالمية

**المادة ١٠٧:** "كلما خلا منصب المدير العام ... يُعِدُّ المجلس في اجتماعه التالي ترشيحاً يقدمه إلى الدورة التالية لجمعية الصحة." ...

**المادة ١٠٨:** "تنظر جمعية الصحة في ترشيح المجلس في جلسة مغلقة وتتخذ قرارها بالاقتراع السري."

المادة ١٠٩: "إذا رفضت جمعية الصحة ترشيح المجلس، يقدم المجلس اقتراحاً جديداً بمجرد أن تسمح الظروف بذلك، ..." ...

### (ج) النظام الداخلي للمجلس التنفيذي

**المادة ٤٨:** ... "يكون قرار ترشيح المدير العام بالاقتراع السري وفقاً للمادة ٥٢." ...

وتتضمن **المادة ٥٢** وصفاً تفصيلياً للعملية التي يتبعها المجلس في اتخاذ قراره بشأن الترشيح. وتتوَّج العملية المبينة في هذه المادة بالاقتراع السري لاختيار شخص واحد. وتنص الفقرة ٩ من هذه المادة على ما يلي: "ويُعلَن اسم الشخص الذي سيرشَّح بهذه الطريقة في جلسة علنية للمجلس ويُرفع إلى جمعية الصحة."

## المصطلحات

٣- يوضح النظام الداخلي للمجلس التنفيذي أنه يجوز للمجلس اقتراح مرشحٍ واحدٍ على جمعية الصحة للتعيين. والمعنى الواضح للمادة، بصيغتها الحالية، لا يوفر أساساً يستند إليه المجلس لاقتراح أكثر من مرشحٍ واحدٍ. وبالتالي فإن الإشارات الواردة في النظام الداخلي لجمعية الصحة، والمقتبسة في الفقرة ٢(ب) أعلاه، إلى مصطلح "ترشيح" من المجلس، تعني اقتراح مرشحٍ واحدٍ. وهذا هو التفسير الوحيد للنظام الداخلي لكل من الجهازين الرئاسيين الذي يسمح بقراءة متسقة لمجموعتي المواد.

٤- بيد أن الدستور، لا يتطرق صراحةً لهذه النقطة. فالمادة ٣١ تشير إلى "...ترشيح من المجلس...". ويُثار هنا التساؤل حول إذا ما كان مفهوم الترشيح في المادة ٣١ يشير بالضرورة إلى مرشحٍ واحدٍ، أم أنه قد يشير إلى أكثر من مرشح. ولا تساعد السجلات الرسمية لمؤتمر الصحة الدولي المعقود في عام ١٩٤٦ ولا السجلات الرسمية لجمعية الصحة على تفسير عبارة "... على ترشيح من ..." في المادة ٣١ من هذا المنطلق؛ كما لا توفر التعاريف الواردة في المعاجم إجابة قاطعة حول مضامين مصطلح "ترشيح". وكذلك هناك اختلافات طفيفة في المصطلح المستخدم في المادة ٣١ في لغات الدستور الأخرى ذات الحُجية، لذا لا ينبغي الإفراط في التركيز على مضامين المصطلح الإنكليزي الممكنة.

## نماذج تعيين الرؤساء التنفيذيين

٥- قد يرغب الفريق العامل في توسيع محور تركيزه ليتجاوز مصطلحات الدستور والنظام الداخلي ويقارن النموذج الذي تعتمده منظمة الصحة العالمية بالنماذج التي تعتمدها المنظمات الحكومية الدولية الأخرى.

٦- ففي منظمة الصحة العالمية اختارت الدول الأعضاء تطبيق عملية ذات مرحلتين لاختيار المدير العام، على أن يكون الجهاز التنفيذي للمنظمة مسؤولاً عن المرحلة الأولى، وأن يكون الجهاز الأعلى العام مسؤولاً عن المرحلة الثانية. ومن منظور السياسات، يجسد هذا النهج، توزيعاً مقصوداً للمسؤوليات والصلاحيات بين

الهيئات المختلفة، وإسناد الدور القيادي إلى الجهاز التنفيذي. وفي إطار النموذج ذي المرحلتين، يتولى الجهاز التنفيذي فرز المرشحين وتحديد الشخص الذي يرى أنه أفضل مرشح. ويقرر الجهاز الأعلى تعيين الشخص الذي رشحه الجهاز التنفيذي أو عدم تعيينه، بدلاً من إجراء عملية اختيار ثانية.

٧- ويختلف هذا النموذج عن النموذج ذي المرحلة الواحدة، حيث تُدلي كل الدول الأعضاء بأصواتها مباشرةً لاختيار الرئيس التنفيذي من بين المرشحين الذين اقترحتهم الدول الأعضاء. وقد تنشأ عملية سياسية تشاورية تُسفر عن قائمةٍ موجزة بالمرشحين المؤهلين أو حتى عن مرشحٍ واحدٍ توافقت عليه الآراء، وفي إطار هذا النموذج يجري اختيار الرئيس التنفيذي رسمياً من خلال عملية انتخاب مباشرة ينفذها الجهاز المختص، وليس من خلال نهج "الترشيح والتعيين".

## النهوج التي تعتمدها المنظمات الحكومية الدولية الأخرى

٨- طلبت الأمانة معلوماتٍ من عددٍ من المنظمات الحكومية الدولية لتحديد ما إذا كانت تتبع نموذجاً ذا مرحلة واحدة أم نموذجاً ذا مرحلتين. ومن بين المنظمات التي استجابت، تبين أن المنظمات الحكومية الدولية التالية اعتمدت نموذجاً ذا مرحلتين: الأمم المتحدة؛ ومنظمة العمل الدولية؛[1] واليونسكو؛ والوكالة الدولية للطاقة الذرية؛ والمنظمة البحرية الدولية؛ والمنظمة العالمية للملكية الفكرية؛ والمصرف الأوروبي للاستثمار؛ ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

## الوكالات المتخصصة والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى

٩- يشير الدستور أو ما يشابهه من الوثائق التأسيسية صراحةً إلى جواز اقتراح اسم مرشحٍ واحدٍ للتعيين[2] في واحدة فقط من الوكالات المتخصصة التي اختارت نموذجاً ذا مرحلتين (ألا وهي المنظمة العالمية للملكية الفكرية).

١٠- أما المنظمات الأخرى التي اعتمدت عملية ذات مرحلتين، والتي استجابت لطلب الأمانة، فلديها إطار قانوني شبيه بالإطار الذي تطبقه منظمة الصحة العالمية. ويعني ذلك أن الدستور، أو ما يشابهه من الوثائق التأسيسية، لا ينص صراحةً على عدد المرشحين الذين يمكن اقتراحهم للتعيين.[3] ولكن في جميع الحالات بلا استثناء، إما أن النظام الداخلي الذي يحكم عملية الترشيح والتعيين يحدد، صراحة أو ضمناً، أنه يجوز اقتراح مرشحٍ واحدٍ فقط للتعيين، أو أن تلك الممارسة هي الممارسة المستمرة والمقبولة.

---

١ انظر الإشارة إلى الحاشية في الفقرة ٩ فيما يتعلق بتعديل دستور منظمة العمل الدولية.

٢ تنص المادة ٨(٣)(٥) من اتفاقية إنشاء المنظمة العالمية للملكية الفكرية على أن لجنة التنسيق (التي تعادل المجلس التنفيذي لمنظمة الصحة العالمية) (وتضيف الخط المائل للتأكيد): "... تقترح *اسم مرشح* لتعينه في [ منصب المدير العام ]...؛ وإذ لم تعين الجمعية العامة مرشح لجنة التنسيق تقوم اللجنة باقتراح مرشح آخر؛ ...". كما نص الدستور المعدل لمنظمة العمل الدولية على نموذج ذي مرحلتين مع اقتراح مرشح واحد فقط. ولكن التعديل الدستوري للمادة ٨ والذي ينص على نموذج ذي مرحلتين لم يدخل بعد حيز التنفيذ.

٣ على سبيل المثال، ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٩٧؛ ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، الدستور، المادة ١١؛ ومنظمة العمل الدولية، الدستور، المادة ٨؛ واليونسكو، الدستور، المادة ٦-٢؛ والوكالة الدولية للطاقة الذرية، النظام الأساسي، المادة ٧أ؛ والمنظمة البحرية الدولية، الاتفاقية، المادة ٢٢؛ والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، المادة ٨(٣)(٥)؛ والمصرف الأوروبي للاستثمار، النظام الأساسي، المادة ١١؛ ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، النظام الأساسي للموظفين، المادة ٣-٠٢.

## الأمم المتحدة

١١- تُعد اللغة المستخدمة في صياغة ميثاق الأمم المتحدة، من بين المنظمات التي اعتمدت نموذجاً ذا مرحلتين، هي الأقرب إلى دستور منظمة الصحة العالمية. فالمادة ٩٧ من الميثاق تنص على ما يلي: "... تُعين الجمعية العامة الأمين العام بناءً على توصية مجلس الأمن ...". وفي مؤتمر سان فرانسيسكو، الذي أسفر عن اعتماد ميثاق الأمم المتحدة، تم النظر في اقتراح بعض الوفود أن يقدم مجلس الأمن قائمة بثلاثة مرشحين إلى الجمعية العامة لاعتمادها، ولكنه لم يُقبل.

١٢- وفي الوقت نفسه يتضمن قرار الجمعية العامة الصادر في كانون الثاني/ يناير ١٩٤٦، والذي يتعلق بشروط تعيين الأمين العام،[١] الفقرة التالية (تم إضافة الخط المائل للتأكيد):

"٤- أحيط علماً بالملاحظات التالية الواردة في الفقرات ١٨-٢١ من الفرع ٢ من الفصل الثامن في تقرير اللجنة التحضيرية ووفق عليها:

...

(د) *من المستصوب* أن يعرض مجلس الأمن على الجمعية العامة مرشحاً واحداً وأن يُتجنب النقاش بشأن الترشيح في الجمعية العامة." ...

١٣- ويمكن القول بأن الإشارة إلى "استصواب" تقديم مجلس الأمن توصية بمرشح واحد فقط يشير إلى أن الجمعية العامة لم تفسر المادة ٩٧ من الميثاق على أنها تشترط ذلك قانوناً. ولكن، رغم أن النظام الداخلي للجمعية العامة (المادة ١٤١) لا يشير إلى عدد المرشحين الذين يجوز لمجلس الأمن أن يوصي بهم، كان المجلس دائماً ما يوصي الجمعية العامة بمرشحٍ واحدٍ للتعيين.

## تعيين المديرين الإقليميين

١٤- قد يرغب الفريق العامل أيضاً في أن يضع في الاعتبار إجراءات وممارسات تعيين المديرين الإقليميين في منظمة الصحة العالمية. ووفقاً للمادة ٥٢ من الدستور، "رئيس المكتب الإقليمي هو المدير الإقليمي الذي يعينه المجلس بالاتفاق مع اللجنة الإقليمية." وفي المقابل تشير المادة ٣١ إلى تعيين المدير العام لجمعية الصحة "بناءً على ترشيح من المجلس" وليس "بالاتفاق مع" المجلس. لذا، فإن مسألة عدد المرشحين الذين يمكن أن تقدمهم أي لجنة إقليمية، والتي كانت فيما مضى مثاراً للنقاش، قد تكون ذات صلة بالرغم من ذلك.

١٥- ففي عام ١٩٥٦ تضمن تقرير مقدم إلى المجلس،[٢] اقتراحاً مفاده أن اللجان الإقليمية ينبغي أن تقدم كافة الترشيحات لمنصب المدير الإقليمي إلى المجلس التنفيذي. ولكن بعد التشاور مع اللجان الإقليمية، قرر المجلس أنه "ليس من الضروري إدخال أي تغيير على الممارسات المتبعة حتى الآن" – وتحديداً الممارسة التي

١ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة A/RES/11/1.

٢ الوثيقة م ت١٩/٣٤ (انظر طريقة تعيين المديرين الإقليميين، الصفحة ٣ (بالإنكليزية)).

تتعلق بتقديم اسم واحد فقط. وفي عام ١٩٦٢ اقترحت اللجنة الإقليمية لأوروبا أن يتم تقديم أكثر من مرشح إلى المجلس.[١] وفي تقرير قُدم عام ١٩٦٤ إلى المجلس قال المدير العام ما يلي:

"٣- النظر في مرشحي المجلس

...

٣-٢ نظراً لأنه يبدو من نص المادة ٥٢ ... أن من صاغوه أرادوا أن تقع المسؤولية الرئيسية عن اتخاذ القرار على عاتق المجلس التنفيذي، فقد يبدو من المعقول أن يطالب المجلس اللجان الإقليمية عادةً بتقديم أسماء أكثر من مرشح ... كي يتسنى للمجلس ممارسة مسؤولياته فيما يتعلق بإجراء التعيين."[٢]

وفي القرار م ت٣٣ق٤٢ طلب المجلس إلى اللجان الإقليمية "بحث الاقتراحات التي وردت فيه".[٣] وكانت اللجنة الإقليمية لغرب المحيط الهادئ هي الوحيدة التي عدلت إجراءاتها وكان ذلك بصفة مؤقتة فحسب، حيث عادت اللجنة إلى النظام السابق في عام ١٩٧٩.

١٦- وقد نوقش الأمر مرة أخرى في اللجان الإقليمية والمجلس وجمعية الصحة في عامي ١٩٨٧ و١٩٨٨. ورغم إدخال بعض التغييرات مثل إنشاء لجان بحث لمساعدة بعض اللجان الإقليمية، فقد ظلت ممارسة عرض اسمٍ واحدٍ على المجلس قائمة دون تغيير. ولكن، المادة ٤٧ من النظام الداخلي للجنة الإقليمية لأوروبا تنص على أنه في حالة عدم استطاعة اللجنة الاختيار ما بين المرشحين المتبقيين بعد ثلاث عمليات متتالية للاقتراع، ينبغي عرض المرشحين على المجلس التنفيذي ليتولى الاختيار بينهما.

## خاتمة

١٧- لم تحدد المادة ٣١ من الدستور صراحةً عدد المرشحين لمنصب المدير العام الذي يجوز للمجلس التنفيذي أن يقدمه إلى جمعية الصحة. وقد فسرت الدول الأعضاء المادة ٣١ من خلال النظام الداخلي لكل من جمعية الصحة والمجلس التنفيذي، اللذين ينصان على جواز تقديم مرشحٍ واحدٍ فقط للتعيين.

١٨- ويمكن إجراء تعديل على النظام الداخلي شريطة مطابقة التعديلات لما ينص عليه الدستور. وتتمثل المسألة الحاسمة عندئذ في تحديد ما إذا كانت المادة ٣١ تتيح تفسيراً يجيز تقديم أكثر من اسمٍ واحدٍ إلى جمعية الصحة، أم أن هذا التفسير يتطلب تعديل المادة ٣١.

١٩- واستناداً إلى الاستعراض الذي تقدم، يتبين أن المادة ٣١ لا تحول دون إمكانية أن يقدم المجلس أكثر من مرشحٍ لمنصب المدير العام إلى جمعية الصحة. ولكن يتطلب هذا النهج تعديل النظام الداخلي لكل من المجلس وجمعية الصحة.

---

١ الوثيقة م ت٣٣/٣٢، الملحق ٢ (بالإنكليزية).

٢ الوثيقة م ت٣٣/٣٢، الفقرة الفرعية ٣-٢ (بالإنكليزية).

٣ للمزيد من المناقشة يرجى الاطلاع على *السجلات الرسمية لمنظمة الصحة العالمية*. **١٣٢**، الملحق ١٩.

٢٠- وفي الوقت نفسه، فإن النهج الذي اُتبع بإجماع الآراء وبصفة مستمرة من قِبَل المنظمة وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية التي اعتمدت نموذجاً ذا مرحلتين لتعيين الرئيس التنفيذي، بما فيها الأمم المتحدة، يُجسد خيار سياسات دُرس بعناية لإسناد مهمة اختيار أفضل مرشح متاح إلى جهاز تنفيذي عام، وترك مهمة التصديق السياسي – أو الرفض – لهذا الاختيار للجهاز العام. وتغيير هذا النموذج، على سبيل المثال عن طريق قصر دور الجهاز التنفيذي على وضع القائمة الموجزة للمرشحين، ونقل صلاحية اختيار المرشح الفائز إلى الجهاز العام، قد تترتب عليه عواقب وآثار ينبغي أن تؤخذ جيداً في الاعتبار.

= = =