

منظمة الصحة العالمية



A/FCTC/IGWG/1/7

٢٠ أيار/ مايو ٢٠٠٤

الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية
المعني باتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية
بشأن مكافحة التبغ
البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

خيارات تعيين الأمانة الدائمة والترتيبات اللازمة لعملها

مذكرة من الأمانة

مقدمة

١- تنص المادة ٢٤-١ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ على أن يعين مؤتمر الأطراف أمانة دائمة ويضع الترتيبات اللازمة لعملها وعلى أن يعمل على الاضطلاع بذلك في دورته الأولى. وتنص المادة ٢٤-٢ على أن تتولى منظمة الصحة العالمية وظائف الأمانة بشكل مؤقت. وبموجب القرار ج ص ٥٦-١ اعتمدت جمعية الصحة العالمية السادسة والخمسون (أيار/ مايو ٢٠٠٣) الاتفاقية الإطارية وقررت إنشاء فريق عامل حكومي دولي مفتوح العضوية من أجل النظر في عدد من القضايا المطروحة لكي يبحثها مؤتمر الأطراف في اجتماعه الأول وتقديم اقتراحات بشأنها. ووفقاً للفقرة ٧(٢) من هذا القرار تشمل هذه القضايا خيارات تعيين أمانة دائمة والترتيبات اللازمة لعملها.

٢- وتتضمن وظائف الأمانة الدائمة لأية معاهدة الاضطلاع بأعمال التحضير الموضوعية وخدمة الاجتماعات وكذلك الاتصال بالأطراف في المعاهدة وتقديم المعلومات والدعم إليها. وتلك سمات نموذجية لكثير من المعاهدات الحديثة المتعددة الأطراف. وتبين المادة ٢٤-٣ من الاتفاقية الإطارية وظائف الأمانة. وواصلت منظمة الصحة العالمية إتاحة قدراتها في مجال الصحة العمومية وقدراتها التقنية والإدارية في إطار الاضطلاع بوظائف الأمانة المؤقتة التي أسندها إليها كل من المادة ٢٤-٢ من الاتفاقية الإطارية والقرار ج ص ٥٦-١ منذ اعتمادهما.

٣- والغرض من هذه المذكرة مساعدة الفريق العامل الحكومي الدولي في بحثه لتلك القضية. وتتناول المذكرة بالنقاش مسألة تعيين أمانة دائمة في مجموعة كبيرة من المعاهدات السابقة التي جرى التفاوض عليها برعاية من منظمات دولية مختلفة. وتعرض المذكرة بإيجاز الصلات التقنية والدستورية بين كل منظمة وبين المعاهدات التي تعين هذه المنظمة أمانة دائمة لها. كما أن هذه المذكرة توفر نظرة متبصرة في الهياكل المؤسسية والإدارية داخل كل منظمة والتي تكسبها ميزات تسوغ تعيينها أمانة دائمة للمعاهدة. وأخيراً، تورد المذكرة الاستنتاجات التي يمكن الخروج بها من هذا العرض الموجز.

تعيين وكالات متخصصة تابعة للأمم المتحدة أمانات دائمة لمعاهدات

٤- تُعد منظمة الصحة العالمية وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة ويتمثل دورها الأساسي في تعزيز الصحة العمومية وحمايتها. وعلى الرغم من أن دولها الأعضاء طبقت للمرة الأولى المادة ١٩ من دستور منظمة الصحة العالمية من أجل التفاوض على الاتفاقية الإطارية واعتمادها فقد تم التفاوض على معاهدات عديدة واعتمادها برعاية وكالات متخصصة أخرى تابعة للأمم المتحدة. ولعل من المفيد بناءً على ذلك النظر في التجارب ذات الصلة التي مرت بها الوكالات المتخصصة. وبالتالي فإن هذا الجزء من الوثيقة يتناول بالنقاش السوابق في تعيين أمانة في معاهدات جرى التفاوض عليها برعاية الوكالات المتخصصة التالية: منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، والمنظمة البحرية الدولية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومنظمة العمل الدولية.

تعيين أمانة دائمة في معاهدات جرى التفاوض عليها برعاية منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة

٥- عملت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة كإطار للتفاوض على عدد من المعاهدات واعتمادها بشأن مسائل مختلفة تدرج ضمن ولايتها. ويتناول عدد من معاهدات منظمة الأغذية والزراعة موضوع مصائد الأسماك. وقام كل من تلك المعاهدات بإنشاء هيئة هي الجهاز الأعلى نو المسؤوليات الرئيسية في المجالات التي تشملها المعاهدة، ولاسيما تعزيز استخدام الموارد المستدامة. وتقوض المعاهدات منظمة الأغذية والزراعة في العمل كأمانة للهيئة، وتنص على أن يقوم مديرها العام بتعيين رئيس الأمانة الذي يكون مسؤولاً أمامه من الناحية الإدارية. وتعد اتفاقية إنشاء هيئة مصائد آسيا (المادة ٢-٦) واتفاقية إنشاء الهيئة الإقليمية لمصائد الأسماك (المادة ١١) مثالين على هذا النوع من المعاهدات. والنهج ذاته اتبعته أساساً المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة (٢٠٠١) (المادة ٢٠). فتلك المعاهدة تنشئ، بالمثل، جهازاً أعلى ذا مسؤوليات عامة عن تطبيق المعاهدة. كما أنها تقوض المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة في تعيين أمين الجهاز الرئاسي، مع اشتراط أن يتم التعيين بموافقة الجهاز الرئاسي.

٦- وتتبع أيضاً المعاهدات التي اعتمدها منظمة الأغذية والزراعة من أجل مكافحة الجراد الصحراوي النهج المذكور أعلاه. وتنص اتفاقية إنشاء هيئة مكافحة الجراد الصحراوي في المنطقة الغربية (٢٠٠٠) على أن توفر منظمة الأغذية والزراعة أمين الهيئة وموظفيها الذين يكونون مسؤولين أمامه من الناحية الإدارية. وتكون شروط تعيينهم وصفاتهم وشروط عملهم هي تلك المتعلقة بموظفي المنظمة. وتوجد أحكام مطابقة لذلك في كل من اتفاقية إنشاء هيئة مكافحة الجراد الصحراوي في المنطقة الوسطى (١٩٦٥)، واتفاقية إنشاء هيئة تابعة لمنظمة الأغذية والزراعة لمكافحة الجراد الصحراوي في جنوب غرب آسيا (١٩٦٣)، واتفاقية إنشاء هيئة مكافحة الجراد الصحراوي في شمال غرب أفريقيا (١٩٧٠).

٧- ومثلما يبينه هذا العرض الموجز فإن هناك ثلاثة عناصر تميز ممارسة منظمة الأغذية والزراعة لوظائف الأمانة الدائمة للمعاهدة. أولاً، تقوم المنظمة ذاتها بتوفير موظفي الأمانة وهيكلها الأساسي. ثانياً، يقوم المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة بتعيين أمين المعاهدة، ثالثاً، يكون الأمين والموظفون مسؤولين أمام المدير العام من الناحية الإدارية.

٨- وفضلاً عن ذلك ففي حالة معاهدات منظمة الأغذية والزراعة المبينة أعلاه توجد صلات تقنية ومؤسسية مع المنظمة. فعلى الصعيد التقني تتناول كل المعاهدات مجالات تدرج ضمن ولاية منظمة الأغذية والزراعة، وهي مجالات لدى المنظمة فيها بالفعل، نتيجة لذلك، أنشطة جارية وخبرات وهيكل أساسي مؤسسي مناسب. أما على الصعيد المؤسسي فإن دستور منظمة الأغذية والزراعة ينص على أن تضطلع المنظمة بوظائف الأمانة

للمعاهدات التي تربطها بها صلة وثيقة: بموجب المادة الأولى تعمل المنظمة على دعم العمل القطري والدولي وتوصي باتخاذها فيما يتعلق بالتغذية والأغذية والزراعة؛ وبموجب المادة ١٤ للمؤتمر والمجلس إقرار المعاهدات أو الاتفاقيات المتعلقة بالمسائل المتصلة بالأغذية والزراعة وتقديمها إلى الدول الأعضاء.

٩- وثمة حالة خاصة فيما يتصل باتفاقية روتردام المتعلقة بإجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معينة خطرة متداولة في التجارة الدولية (١٩٩٨)، تتمثل في ممارسة وظائف الأمانة ممارسة مشتركة بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. ويعزى ذلك إلى أن هاتين المنظمين اشتركتا معاً في العمل كإطار للمفاوضات الخاصة بالاتفاقية ولاعتمادها نظراً لأن لدى كل منهما خبرة في فئة من فئتي المواد الكيميائية التي تشملها الاتفاقية. واشتركت المنظمتان معاً أيضاً في الاضطلاع بوظائف الأمانة فيما يتعلق بإرشادات لندن غير الملزمة بشأن المواد الكيميائية المتداولة في التجارة الدولية والتي استندت إليها اتفاقية روتردام. وهكذا فإن هذا الترتيب يتبع النهج العام المتمثل في إسناد وظائف الأمانة إلى المنظمة المسؤولة عن المفاوضات والتي لديها الخبرات اللازمة والصلة المؤسسية الضرورية، والفرق الوحيد في هذا الصدد هو أن المنظمين، في هذه الحالة الخاصة، تفيان بتلك المعايير.

تعيين أمانة في المعاهدات البحرية الدولية التي جرى التفاوض عليها برعاية المنظمة البحرية الدولية

١٠- تم، حتى الآن، اعتماد ما يربو على ٤٠ معاهدة دولية برعاية المنظمة البحرية الدولية في مجالات السلامة البحرية، والوقاية من التلوث البحري، والمسؤولية والتعويض عن أضرار التلوث، وتيسير حركة النقل البحري الدولي، وقياس حمولة السفن، والأفعال غير القانونية ضد الشحن، والإنقاذ. وتلك المعاهدات تخول المنظمة البحرية الدولية الاضطلاع بوظائف الأمانة الدائمة. وعلى الرغم من أنه ليست كل المعاهدات تتضمن أحكاماً صريحة تسند وظائف الأمانة إلى المنظمة البحرية الدولية توجد أحكام وممارسات أخرى تؤكد دور المنظمة كأمانة دائمة. وهناك منهج شائع يسند وظائف الأمانة ضمناً في معاهدات المنظمة البحرية الدولية، وهو تفويض المنظمة في عقد مؤتمر للحكومات أو الدول المتعاقدة بغرض تنقيح المعاهدة أو تعديلها، بناءً على طلب عدد أدنى من الأطراف. وهذا هو النهج المأخوذ به في المادة ٨(ج) من الاتفاقية الدولية لحماية الأرواح في البحر (١٩٧٤)، وفي المادة ١٨ من الاتفاقية الدولية المتعلقة بالمسؤولية المدنية عن الضرر الناجم عن التلوث النفطي (١٩٦٩)، وفي المادة ٩ من الاتفاقية المتعلقة بالمسؤولية المدنية في مجال النقل البحري للمواد النووية (١٩٧١)، وفي المادة ١٦-٣ من الاتفاقية الدولية لمنع التلوث الناجم عن السفن (١٩٧٣).

١١- وترتبط المنظمة البحرية الدولية بروابط تقنية ومؤسسية متينة مع معاهداتها، وتغطي ولايتها جميع المجالات المشمولة في معاهداتها. وبذا فالمنظمة البحرية الدولية، شأنها شأن منظمة الأغذية والزراعة، لديها خبرات وقدرات في المجالات التي تندرج في نطاق سلطة معاهداتها. وتعين المادة ١ من اتفاقية المنظمة البحرية الدولية أغراض المنظمة التي تتضمن جملة أمور منها إقامة آلية للتعاون وتحديد المعايير في المجالات التي تندرج في نطاق ولايتها. وتنص المادة ٢ على قيام المنظمة بإعداد مسودات الاتفاقيات أو الاتفاقات وسائر الصكوك الأخرى المناسبة.

تعيين أمانة في المعاهدات المتصلة بالملكية الفكرية والتي جرى التفاوض عليها برعاية المنظمة العالمية للملكية الفكرية (الويبو)

١٢- تشمل معاهدات الملكية الفكرية التي تسند وظائف الأمانة الدائمة إلى المنظمة العالمية للملكية الفكرية (الويبو) معاهدة الويبو بشأن حق المؤلف لعام ١٩٩٦ (المادة ١٦) ومعاهدة الويبو بشأن الأداء والتسجيل الصوتي (المادة ٢٥)، وكلاهما تنص على اضطلاع المكتب الدولي للمنظمة بالمهام الإدارية التي تخص هاتين المعاهدتين.

١٣- وتتناول هذه المعاهدات مواضيع تتعلق بالولاية الدستورية والتقنية للمنظمة. وتنص المادة ٣ من اتفاقية عام ١٩٦٧ إنشاء المنظمة العالمية للملكية الفكرية على أن أغراض المنظمة هي دعم حماية الملكية الفكرية في جميع أنحاء العالم وضمان التعاون الإداري بين الاتحادات (كما تعرفها المادة ٢ من الاتفاقية). وبموجب المادة ٤ تتضمن وظائف المنظمة دعم اتخاذ الإجراءات التي تهدف إلى تيسير الحماية الفعالة للملكية الفكرية في جميع أنحاء العالم؛ وتشجيع إبرام الاتفاقات الدولية التي تهدف إلى تدعيم حماية الملكية الفكرية؛ وعرض تعاونها على الدول التي تطلب المساعدة القانونية والفنية في مجال الملكية الفكرية. كما تنص المادة ٤ بوضوح على أنه يجوز للمنظمة أن تتولى المهام الإدارية الناشئة عن تنفيذ أي اتفاق دولي آخر يهدف إلى دعم حماية الملكية الفكرية أو المشاركة في مثل هذه المهام.

١٤- وتشجع وظائف المكتب الدولي المحددة في المادة ٩ من اتفاقية الويبو تولي المنظمة وظائف الأمانة الدائمة. وتشارك المنظمة، في الواقع، مشاركة أوسع من الوكالات المتخصصة الأخرى في الوظائف الموضوعية لتنفيذ المعاهدات التي تقوم بخدمتها. فمعاهدة التعاون بشأن البراءات، على سبيل المثال، تسند مجموعة من الأدوار الموضوعية إلى المكتب الدولي (أمانة الويبو) في تنفيذ هذه المعاهدة.

تعيين أمانة في المعاهدات التي جرى التفاوض عليها برعاية منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)

١٥- تسند عدة معاهدات عالمية وإقليمية إلى منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) وظائف الأمانة الدائمة لتلك المعاهدات. وتنص المادة ١٤ من اتفاقية حماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي (١٩٧٢) على تلقي لجنة التراث العالمي لمساعدة أمانة عامة يعينها المدير العام لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة. وتكلف المادة ٢٤ من الاتفاقية بشأن حماية التراث العالمي المغفور بالمياه (٢٠٠١) المدير العام بمسؤولية أداء وظائف أمانة الاتفاقية. وتشتمل مهام الأمانة على تنظيم اجتماعات الدول الأطراف ومساعدتها على تنفيذ القرارات التي تصدر عن تلك الاجتماعات. كما تنص المادة ١٠ من الاتفاقية بشأن حماية التراث الثقافي غير المادي (٢٠٠٣) على تقديم أمانة اليونسكو مساعدتها إلى اللجنة. وتعد الأمانة الوثائق الخاصة بالجمعية العامة للدول الأطراف وباللجنة، كما تعد مشروع جدول أعمال اجتماعاتها، وتكفل تنفيذ قراراتها.

١٦- ومن الاتفاقيات الإقليمية التي تفاوضت عليها الدول الأعضاء في اليونسكو والتي تنص على تكليف المدير العام للمنظمة بوظائف الأمانة الاتفاقية الخاصة بالاعتراف بدراسات التعليم العالي وشهاداته ودرجاته في دول إقليم أوروبا (١٩٧٩)، والاتفاقية الإقليمية الخاصة بالاعتراف بدراسات التعليم العالي وشهاداته ودرجاته وسائر مؤهلاته العلمية في الدول الأفريقية (١٩٨١)، والاتفاقية الخاصة بالاعتراف بدراسات التعليم العالي وشهاداته ودرجاته في آسيا والمحيط الهادئ (١٩٨٣).

١٧- وكما هو الشأن في حالة المنظمات التي جرت مناقشتها في الفروع السابقة، فإن المواضيع التي تتناولها هذه الاتفاقيات تدرج في إطار ولاية اليونسكو التأسيسية والفنية. ووفقا للمادة الأولى (١) من الميثاق التأسيسي لليونسكو، فإن هدف المنظمة هو المساهمة في صون السلم والأمن بالعمل، عن طريق التربية والعلم والثقافة، على توثيق عرى التعاون بين الأمم، لضمان الاحترام الشامل للعدالة والقانون وحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي أقرها ميثاق الأمم المتحدة. وبالمثل، فالمعاهدات التي تسند إلى اليونسكو دور الأمانة الدائمة تتناول هي أيضا التربية والعلم والثقافة. وتشجع وظائف اليونسكو النور الذي تؤديه المنظمة باعتبارها الأمانة الدائمة لتلك المعاهدات.

١٨- وتعتبر اتفاقية الأراضي الرطبة ذات الأهمية الدولية ولاسيما بوصفها موئلاً لطيور الماء (اتفاقية رامسار)، (١٩٧١)، المعدلة ببروتوكول عام ١٩٨٢، حالة خاصة. فعلى الرغم من أن المفاوضات على هذه المعاهدة قد جرت برعاية اليونسكو فإن وظائف أمانتها لم تسند إلى هذه المنظمة، وإنما عهدت بها المادة ٨ عوضاً عن ذلك إلى الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، الذي أصبح يعرف فيما بعد بالتحالف العالمي لحفظ الطبيعة إلى أن يتم تعيين منظمة أخرى أو حكومة أخرى لهذه المهمة بأغلبية ثلثي الأطراف المتعاقدة. وعلى خلاف المعاهدات الأخرى التي جرى التفاوض عليها برعاية اليونسكو، فإن موضوع الاتفاقية المذكورة (رامسار) لا يندرج في إطار ولاية اليونسكو المباشرة. لذا فقد أسندت وظيفة الأمانة إلى الاتحاد العالمي لحفظ الطبيعة، وهو منظمة دولية ذات طبيعة خاصة تشمل عضويتها دولاً ومنظمات غير حكومية، وتمّ تكليف الاتحاد بهذه الوظيفة على أساس مشاركته الطويلة الأمد، والمعترف بها عموماً، في الجهود الدولية الرامية لحفظ الطبيعة وكذلك بالاستناد إلى خبراته الواسعة في هذا المضمار.

تعيين أمانة في إطار الاتفاقيات المعتمدة برعاية منظمة العمل الدولية

١٩- لا تعين اتفاقيات منظمة العمل الدولية صراحة مكتب العمل الدولي للعمل كأمانة لاتفاقيات العمل الدولية التي يعتمدها المؤتمر العام للمنظمة، وإنما تكتفي بأن تنص على قيام المدير العام لمكتب العمل الدولي بإخطار جميع الدول الأعضاء في المنظمة بتسجيل جميع التصديقات والطعون التي ترد إليه من الدول الأعضاء في المنظمة، وبإبلاغ ذلك إلى الأمين العام للأمم المتحدة لأغراض التسجيل. ولكن المنظمة تتولى، من الناحية العملية، دور الأمانة الدائمة لأكثر من ١٨٣ معاهدة معتمدة برعايتها. وتنص أحكام الدستور بوضوح على خضوع أمانات اتفاقيات المنظمة لسلطة المدير العام، وبالتالي فإن مكتب العمل الدولي هو أمانة لاتفاقيات منظمة العمل الدولية.

٢٠- وترتبط وظيفة الأمانة التي تتولاها منظمة العمل الدولية بالولاية التقنية والدستورية للمنظمة. وتنص المادة ١٠ من دستور منظمة العمل الدولية على أن وظائف مكتب العمل الدولي تشمل جمع وتوزيع المعلومات عن جميع المواضيع المتصلة بالتنظيم الدولي لظروف العمل ونظام العمل، وبوجه خاص بحث المواضيع التي يحتمل أن تصبح فيما بعد موضوعاً لاتفاقية دولية. كما يعد المكتب الوثائق لاجتماعات مؤتمر منظمة العمل الدولية، ويقدم المساعدة للحكومات فيما يخص صياغة القوانين واللوائح على أساس مقررات المؤتمر وتحسين الممارسات الإدارية ونظم التقنيش.

تعيين أمانة تعاھدية دائمة لمعاهدات الأمم المتحدة

٢١- بصرف النظر عن الوكالات المتخصصة، هناك هيئات أخرى في الأمم المتحدة تتولى القيام بوظائف الأمانة. وتنص بعض المعاهدات على أن الأمين العام للأمم المتحدة هو الذي يتولى وظائف الأمانة؛ بينما تعين معاهدات أخرى لجنة تابعة للأمم المتحدة أو برنامجاً تابعاً للأمم المتحدة للعمل بمثابة أمانة لها. وهناك معاهدات أخرى يجري تعيين أماناتها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة. ويناقش هذا الفرع حالات سابقة أتبع فيها نهج مختلفة.

المعاهدات التي تسند إلى الأمين العام للأمم المتحدة وظائف إدارية

٢٢- لا تنشئ بعض المعاهدات التي اعتمدت في إطار الأمم المتحدة أمانة دائمة. وعوضاً عن ذلك فإن هذه المعاهدات تسند إلى الأمين العام للأمم المتحدة وظائف إيداعية وإدارية في آن واحد. وتشمل هذه الوظائف وضع قائمة بأسماء فقهاء قانون مؤهلين والحفاظ على هذه القوائم لكي يقوم هؤلاء بعملهم كموفقين في حالات

النزاع في إطار اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات، وتقديم التقارير إلى الأطراف بموجب الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين واتفاقية تسجيل الأجسام المطلقة في الفضاء الخارجي واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار. ويسند الأمين العام في الواقع العملي هذه المهام، كما يسند أمر عقد مؤتمر الأطراف في اتفاقيات من هذا القبيل، إلى الهيئات المختصة في الأمم المتحدة.

المعاهدات التي تعين لجنة من لجان الأمم المتحدة أو برنامجاً من برامجها كأمانة

٢٣- تسند بعض المعاهدات التي تم التفاوض عليها برعاية لجنة من لجان الأمم المتحدة أو برنامج من برامجها إلى الكيان المعني وظائف الأمانة الدائمة. ويمكن التمييز بين نهجين مختلفين في هذه الحالات. فتتبع للنهج الأول، تعين المعاهدة بشكل صريح البرنامج أو اللجنة كأمانة دائمة، كما هو الحال بالنسبة إلى عدد من الاتفاقيات التي اعتمدت برعاية برنامج الأمم المتحدة للبيئة ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا. ويرتبط كلا الكيانين تقنياً بالاتفاقيات المعنية من حيث إن ولايتهما تغطي موضوع هذه الاتفاقيات.

٢٤- وقد عُين برنامج الأمم المتحدة للبيئة صراحة كأمانة لاتفاقية استوكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة (٢٠٠١) واتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض (١٩٧٣). وتتص اتفاقية استوكهولم في الفقرة الثالثة من المادة ٢٠ على أن يقوم المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بتأدية وظائف الأمانة لهذه الاتفاقية، ما لم يقرر مؤتمر الأطراف بأغلبية ثلاثة أرباع الأطراف الحاضرة والمصوتة، أن يوكل وظائف الأمانة إلى واحدة أو أكثر من المنظمات الدولية الأخرى. وتتص المادة ١٢ من اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض، بكل بساطة، على تعيين برنامج الأمم المتحدة للبيئة كأمانة دائمة لها. وتتص المادة ١٢ من الاتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها (١٩٩٨) على أن يمارس الأمين التنفيذي للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا وظائف الأمانة. وهناك أحكام مماثلة في المادة ١٣ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي (١٩٩٩) والمادة ١٩ من الاتفاقية المتعلقة بحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية (١٩٩٢).

٢٥- ويتمثل النهج الثاني في تعيين الكيان الذي تم التفاوض على الاتفاقية برعايته كأمانة مؤقتة والنص على أن يقوم مؤتمر الأطراف في أول اجتماع له بتعيين أمانة دائمة من بين المنظمات الدولية المختصة التي أعربت عن اهتمامها بالموضوع. وكان هذا هو النهج الذي سلكه برنامج الأمم المتحدة للبيئة فيما يتصل بالعديد من الاتفاقيات البيئية، بما فيها الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي (١٩٩٢) (المادة ٤٠) واتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون (١٩٨٥) (المادة ٧-٢) واتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود وبالتخلص منها (١٩٨٩) (المادة ١٦-٣). وقد عين مؤتمر الأطراف برنامج الأمم المتحدة في جميع هذه الحالات الثلاث كأمانة دائمة، على الرغم من أن المنظمة العالمية للأرصاد الجوية قد أبدت بعض الاهتمام في حالة اتفاقية فيينا.

٢٦- وهناك حالة فريدة تتعلق بإحدى المعاهدات الإقليمية، وهي البروتوكول المتعلق بالماء والصحة لعام ١٩٩٩ والملحق بالاتفاقية المتعلقة بحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية (١٩٩٢) حيث تمارس لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا وظائف الأمانة بالاشتراك مع المكتب الإقليمي لأوروبا التابع لمنظمة الصحة العالمية. ويعود ذلك إلى الدور الذي اضطلع به كلا الكيانين في التفاوض على هذا البروتوكول واعتماده، وإلى ولاياتها الإقليمية التي تؤيد الشروط الواردة في البروتوكول. وقد أجرى كل من لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا والمكتب الإقليمي لأوروبا التابع لمنظمة الصحة العالمية الدراسات التمهيدية والتقييمات الأولية اللازمة برعاية اللجنة الأوروبية للبيئة والصحة، ودعم المفاوضات الخاصة

بالبروتوكول. ويعكس هذا الترتيب أيضاً النمط العام لإسناد وظائف الأمانة للمنظمة المسؤولة عن المفاوضات أو الكيان المسؤول عن المفاوضات والذي يتمتع بالخبرات، وبالصلات المؤسسية اللازمة، وفي هذه الحالة يتعلق الأمر بمنظمتين تستوفيان الاشتراطات استيفاءً كاملاً.

المعاهدات التي تقوم الجمعية العامة للأمم المتحدة بتعيين أمانة لها

٢٧- كانت الجمعية العامة هي التي عينت أمانة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (١٩٩٢) واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر (١٩٩٤). ولا تنص الأحكام ذات الصلة في كلتا المعاهدتين (المادتان ٨ و ٢٣ على التوالي) على أن يعين مؤتمر الأطراف في دورته الأولى أمانة دائمة ويتخذ الترتيبات الخاصة بسيرها تاركاً الباب مفتوحاً أمام التفاصيل والأساليب. وقد قررت الجمعية العامة مبدئياً في كلتا الحالتين إنشاء كيان يكون بمثابة لجنة تفاوض حكومية دولية تتاطب بها صياغة المعاهدة. ومن ثم استمر الكيان نفسه في عمله كأمانة مؤقتة بعد اعتماد المعاهدة. وتوفر المادة ٢١ من الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ الأساس القانوني لذلك، بيد أن اتفاقية مكافحة التصحر لا تشير إلى أية ترتيبات مؤقتة. وعرض الأمين العام بعد ذلك ربط الأمانة الدائمة بالأمم المتحدة أيضاً فيما يتعلق بكلتا الاتفاقيتين. وقد قبل مؤتمر الأطراف لكل من الاتفاقيتين هذا العرض بعد بدء نفاذ كل منهما ووافقت الجمعية العامة عليه في كلتا الحالتين. وقام الأمين العام - في حالة الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ - بإنشاء الأمانة بالتشاور مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية لتأمين الخبرات التقنية اللازمة. وهكذا ترتبط الأمانتان الدائمتان لكلتا الاتفاقيتين بالأمم المتحدة من الناحية المؤسسية، ولكنهما لا تندرجان ضمن أية إدارة معينة أو برنامج معين. ويقوم الأمين العام بتعيين الأمينين التنفيذيين لكلتا الاتفاقيتين.

٢٨- وعلى خلاف الأمثلة الواردة في الأجزاء السابقة فإن المؤسسة التي تتولى مسؤولية وظائف الأمانة في هاتين الاتفاقيتين لم تحدد مسبقاً لهذه المهمة من منظور مؤسسي أو تقني.

معاهدات بشأن حقوق الإنسان تسند وظائف الأمانة الدائمة إلى الأمين العام للأمم المتحدة

٢٩- اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة على مر السنوات عدداً كبيراً من معاهدات حقوق الإنسان. وتسند هذه المعاهدات إلى الأمين العام للأمم المتحدة وظائف الأمانة الدائمة، وذلك من خلال النص على أن يوفر التسهيلات اللازمة والموظفين اللازمين لسير أعمال الهيئة العليا للمعاهدة على نحو فعال. ومن بين المعاهدات التي اعتمدت هذا النهج اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٩٧٩) (المادة ١٧) والاتفاقية الدولية لمناهضة الفصل العنصري في الألعاب الرياضية (١٩٨٥) (المادة ١٤) واتفاقية حقوق الطفل (١٩٨٩) (المادة ٤٣(١)) والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (١٩٩٠) (المادة ٧٢(٧)).

٣٠- وقد أقام الأمين العام في مرحلة مبكرة جداً هيكلًا إدارياً كاملاً داخل الأمم المتحدة صمم لحماية وتعزيز ونشر المعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان. ويشمل التقدم في ميدان حقوق الإنسان إنشاء مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٣، وهو المسؤول عن سير عمل هذا الهيكل والمسائل أمام الأمين العام. ويقوم المفوض السامي، من بين أمور أخرى، بإسداء النصح إلى الأمين العام بشأن سياسات حقوق الإنسان، وبكفل الدعم الجوهري والإداري لمشاريع برنامج حقوق الإنسان وأنشطته وأجهزته وهيئاته.

الخلاصة

٣١- يتبين من هذا العرض الموجز أن إسناد وظائف الأمانة الدائمة إلى المنظمة أو الكيان الذي ترتبط به المعاهدة تقنياً ومؤسسياً، والذي كان بمثابة الإطار لوضعها واعتمادها إنما هو النهج المعتمد في سائر أجزاء منظومة الأمم المتحدة. وتتبع النهج نفسه أنواع مختلفة من منظمات ومؤسسات الأمم المتحدة وفي مجموعة واسعة من المواضيع، على تباين الأساليب الخاصة بإسناد وظائف الأمانة.

٣٢- وأسندت المعاهدات المعتمدة برعاية وكالات متخصصة كمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والمنظمة البحرية الدولية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة العمل الدولية وظائف الأمانة الدائمة إلى المنظمة الراعية المعنية. وفي هذه الحالات تكون الولاية التقنية والدستورية للوكالة المتخصصة متساوية مع موضوع المعاهدة أو متصلة به، كما تتوفر للمنظمة بالفعل القدرات التقنية والإدارية لتقديم الخدمات الخاصة بالمعاهدات المعنية. وبذا تكون تكاليف سير أعمال الأمانة منخفضة مقارنة بتكاليف إنشاء أمانة منفصلة. وتكون المنظمة في أغلب الحالات قد قامت بالفعل بوظائف الأمانة المؤقتة للمعاهدة المعنية. وتتص دساتير هذه الوكالات المتخصصة على مسؤولية المدير العام عن إنشاء أمانة دولية فعالة تخدم أيضاً مصالح المعاهدات المعقودة برعاية هذه المنظمات ومؤتمرات أطرافها. وفيما يتصل بالحالتين الاستثنائيتين اللتين تم تحديدهما واللتين لم يتبع فيهما هذا النهج بشكل متسق، هناك سبب موضوعي للانصراف عن هذا النهج. فبالنسبة لاتفاقية روتردام كان من المقرر أن تتقاسم منظمتان وظائف الأمانة، أما بالنسبة لاتفاقية الأراضي الرطبة ذات الأهمية الدولية ولاسيما بوصفها موطناً لطيور الماء (رامسار) فقد كان هناك كيان آخر غير المنظمة الراعية يتمتع بكل وضوح بمستوى أرفع من الخبرة والاطلاع الواسع في موضوع المعاهدة.

٣٣- وتتجلى الصورة نفسها بوضوح من العرض الموجز للمعاهدات التي تم التفاوض عليها برعاية لجان أو برامج في الأمم المتحدة، ولاسيما برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا، ويتضح ذلك أيضاً من عرض معاهدات حقوق الإنسان. فإسناد وظائف الأمانة للبرنامج المختص تقنياً أو اللجنة المختصة تقنياً بالموضوع، مع وجود صلة مؤسسية، بالمعاهدة، ومع كون هذا الكيان قد قام بالفعل بوظائف الأمانة المؤقتة، يعتبر ممارسة واسعة الانتشار. والاستثناءان الجديران بالذكر واللذان تم تحديدهما في هذا التحليل هما اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، حيث أنشئ كيانان منفصلان ضمن منظومة الأمم المتحدة لممارسة وظائف الأمانة.

= = =