منظمة الصحة العالمية

الاجتماع الحادي عشر لهيئة التفاوض الحكومية الدولية لصياغة نص اتفاقية أو اتفاق أو صك دولي آخر للمنظمة بشأن الوقاية من الجوائح والتأهب والاستجابة لها، والتفاوض بشأنه

A/INB/11/INF./1

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت

٢٨ آب/ أغسطس ٢٠٢٤

وثيقة معلومات بشأن الهيكل القانوني لمقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح

معلومات أساسية

طلبت هيئة التفاوض الحكومية الدولية لصياغة نص اتفاقية أو اتفاق أو صك دولي آخر للمنظمة بشأن الوقاية من الجوائح والتأهب والاستجابة لها، والتفاوض بشأنه (هيئة التفاوض)، في اجتماعها العاشر، من أمانة المنظمة أن تعد وثيقة معلومات عن الهيكل القانوني لمقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح لتنظر فيها هيئة التفاوض في اجتماعها الحادي عشر، على نحو ما هو مبين في التقرير (الوثيقة A/INB/10/4). وتأتي وثيقة المعلومات هذه استجابةً لهذا الطلب. وتحيل الإشارات إلى "مقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح" في وثيقة المعلومات هذه إلى مقترح الصك، حسبما ورد في تذييل الوثيقة ج٧٧/١٠، بما في ذلك، حسب الاقتضاء، الإشارات إلى مواد محددة من الصك.

المناقشة

ترد وثيقة المعلومات هذه في شكل أسئلة وأجوبة، تيسيراً للرجوع إليها.

١- ما هو الأساس القانوني المقترح لاتفاق المنظمة المقترح بشأن الجوائح؟

أنشأت جمعية الصحة، بموجب المقرر الإجرائي SSA2(5) (٢٠٢١)، ولاية هيئة التفاوض، والتي تم تجديدها بموجب المقرر الإجرائي ج ص ع٧٧(٢٠) (٢٠٢٤)، وعملاً بتلك الولاية، وافقت هيئة التفاوض في اجتماعها الثاني (انظر الوثيقة A/INB/2/5):

> على ضرورة أن يكون الصك ملزماً قانوناً وأن يتضمن عناصر ملزمة قانوناً وأخرى غير ملزمة قانوناً. وفي هذا الصدد، حددت هيئة التفاوض أن المادة ١٩ من دستور المنظمة بوصفها الحكم الشامل الذي ينبغي بموجبه اعتماد الصك من دون المساس بالنظر أيضاً في مدى ملاءمة المادة ٢١، وذلك عقب إحراز تقدم في إنجاز العمل. ويضع تحديد هذه المادة في الاعتبار أن جمعية الصحة العالمية هي التي ستتخذ قراراً في هذا المضمار.

وعلى النحو المذكور أعلاه، وُضع مقترحاتفاق المنظمة بشأن الجوائح على أساس المادة ١٩ من دستور المنظمة، أي بوصفها اتفاقية أو اتفاقاً يُعرض على الدول الأعضاء (وإن اقتضى الأمر، سائر الأطراف، حسب ما يُسمح به) للتصديق عليه، وفقاً لقوانينها الوطنية المعمول بها، فضلاً عن الشروط المنصوص عليها في الصك.

وقد ترغب الدول الأعضاء أيضاً في أن تنظر في وثيقة *المعلومات الأساسية عن تحديد هيئة التفاوض الحكومية الدولية لحكم دستور المنظمة الذي ينبغي أن يُعتمد الصك بموجبه* (الوثيقة A/INB/2/INF./1) لمزيد من المعلومات. كما يُرفق ملحق تلك الوثيقة، الذي يتضمن موجزاً للصكوك الصحية المعتمدة بموجب دستور المنظمة، بوصفه ملحقاً بوثيقة المعلومات هذه، وذلك لأغراض مرجعية.

العلاقة بين اتفاق المنظمة بشأن الجوائح واللوائح الصحية الدولية (٢٠٠٥)

٢- ما شكل العلاقة القانونية التي ستقوم بين اتفاق المنظمة بشأن الجوائح واللوائح الصحية الدولية (٢٠٠٥)، بصيغتها المعدلة بموجب القرار ج ص ع٧٧-١٧ (٢٠٢٤) (المشار إليها فيما يلي بعبارة "اللوائح الصحية الدولية بصيغتها المعدلة في عام ٢٠٢٤")؟ وفي حال وجود تضارب بين الصكين، كيف ستُعالج هذه المشكلة؟

اتفاق المنظمة بشأن الجوائح واللوائح الصحية الدولية بصيغتها المعدلة في عام ٢٠٢٤ هما صكان دوليان منفصلان (لايزال اتفاق المنظمة بشأن الجوائح قيد التفاوض). ووفقاً للنص الحالي للصكين، لا يوجد "تسلسل هرمي" معلن بينهما، ويتناول الصكان علاقتهما ببعضهما البعض على النحو التالي.

(أ) فيما يخص مقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح، تنص المادة ٢٦(٢) على أنه "تقرّ الأطراف بأن اتفاق المنظمة بشأن الجوائح واللوائح الصحية الدولية (٢٠٠٥) ينبغي أن تُفسّر بحيث تكون متوافقة". وينطبق هذا الشرط القانوني في حالة تفسير اتفاق المنظمة بشأن الجوائح بعد دخوله حيز النفاذ.

(ب) فيما يخص اللوائح الصحية الدولية بصيغتها المعدلة في عام ٢٠٢٤، تنص المادة ٥٧(١) على أن "تسلم الدول الأطراف بأن اللوائح الصحية الدولية والاتفاقات الدولية الأخرى ذات الصلة، ينبغي أن تفسر على نحو يكفل اتساقها. ولا تؤثر أحكام اللوائح الصحية الدولية على الحقوق والالتزامات الناشئة لأي دولة طرف عن أي اتفاقات دولية أخرى." وينطبق هذا الشرط القانوني في حالة تفسير اللوائح الصحية الدولية بصيغتها المعدلة في عام ٢٠٢٤.

وبالنسبة للمسائل التي لا يتناولها نص الصكين قيد النظر بشكل صريح، عندما تتناول صكوكٌ قانونية دولية متعددة مسائل مماثلة ولا يتناول نص الصكين موضوع التسلسل الهرمي بشكل مباشر، فإنه لا توجد قاعدة صريحة في القانون الدولي في هذا الشأن. ومع ذلك، هناك عدد من مبادئ القانون الدولي التي قد تساعد في إدارة النزاعات المحتملة التي قد تكون ذات صلة بالموضوع. وتشمل هذه المبادئ ما يلي.

(أ) *إعطاء الأولوية للصك اللاحق*: وفقاً لمبدأ *القانون اللاحق ينسخ القانون السابق*، يحل القانون اللاحق محل القانون السابق الذي يتعارض معه بشكل واضح. بيد أن هذا المبدأ ينطبق في المقام الأول عندما تتناول صكوك القانون الدولي نفس الموضوع، وتنطوي على أطراف متطابقة، ولا تتضمن أي أحكام بشأن علاقتها القانونية، وهو ما لا ينطبق هنا، كما جرت الإشارة إليه آنفاً.

(ب) *الاعتراف بالتسلسل الهرمي القائم للقوانين*: لا يوجد تسلسل هرمي محدد في القانون الدولي بصفة عامة، على نحو ما ذُكر أعلاه. ومع ذلك، فإن بعض صكوك القانون الدولي قد أُنشئت، بحكم شروطها، لتشمل مستويات مختلفة. وعلى وجه التحديد، فإن بعضها، مثل ميثاق الأمم المتحدة، قد أنشئ ليحتل مكانة قانونية أعلى. وعندما ينشأ تضارب بين معاهدات على مستويات مختلفة، يمكن تطبيق مبدأ *القانون اللاحق ينسخ القانون السابق*، مما يعطي الأسبقية للمعاهدة الأقدم ذات السلطة الأعلى. وتنص المادة ١٠٣ من الميثاق على أن الغلبة تكون للالتزامات المنصوص عليها في الميثاق في حالة وجود تضارب مع الالتزامات المنصوص عليها في أي اتفاق دولي آخر. ويبدو أن هذا المبدأ – أيْ الاعتراف بالتسلسل الهرمي للقوانين – غير قابل للتطبيق، حيث إن أحكام العلاقات القانونية لكل من اللوائح الصحية الدولية بصيغتها المعدلة في عام ٢٠٢٤ ومقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح لا تنص صراحةً على هذا المبدأ.

(ج) *إعطاء الأولوية للصـــك الخاص*: وفقاً لمبدأ *القانون الخاص يقيد القانون العام*، تُعطى الأولوية للأحكام القانونية الخاصـة على الأحكام القانونية العامة التي تتناول نفس الموضـوع. فعلى سـبيل المثال، يمكن اعتبار الصـك الدولي اللاحق ذي النطاق الأضـيق الذي يركز على جانب محدد من مسـألة أوسـع نطاقاً يتناولها صـكٌ سـابق أكثر عمومية، على أنه قانون خاص. ويمكن أن ينطبق هذا المبدأ في بعض الحالات على اللوائح الصـحية الدولية بصـيغتها المعدلة في عام ٢٠٢٤ ومقترح اتفاق المنظمة بشـأن الجوائح، حيث إن اللوائح تحتوي على عدد من الشروط المحددة للغاية.

(د) *صـياغة صـكوك دولية للدعم المتبادل*: يبدو أن عمل كل من الفريق العامل المعني بتعديلات اللوائح الصـحية الدولية (٢٠٠٥) وهيئة التفاوض قد اسـتند إلى هذا المبدأ. ويتّفق هذا المبدأ مع تفويض العمليتين، والأهم من ذلك أنـه ينعكس في أحكـام العلاقـات القـانونيـة لكـل منهمـا. وينص مبـدأ الـدعم المتبادل هذا على أنه عند تفسير صكيْن من الصكوك، ينبغي تفضيل التفسير الذي يصون على أفضل وجه مواقف الأطراف بموجب كلا الصـكين ويعزّز التآزر. وينعكس هذا المبدأ في كثير من الأحيان في الأحكام التي تنص على أن الاتفاق لا يؤثر على الحقوق والالتزامات الناشـئة لأي دولة طرف عن أي اتفاقات دولية أخرى. وترد أمثلة على هذه الأحكام، والتي يتسم البعض منها بقدر أكبر من التفصيل، في العديد من الاتفاقات الدولية، بما فيها اتفاقية المنظمة الإطارية بشـأن مكافحة التبغ وبروتوكول ناغويا واتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

وتنعكس العديد من المبادئ المذكورة آنفاً في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تتناول، في جملة أمور، تطبيق المعاهدات المتعاقبة المتعلقة بنفس الموضـوع، وتفسـير المعاهدات (المادة ٣٠ والمادة ٣١ على التوالي). ومن حيث الجوهر، تتطلب معالجة حالات التضـارب بين مختلف الصـكوك القانونية التي تتناول مسـائل مماثلة دراسـة متأنية لمبادئ قانون المعاهدات والأحكام المحددة للصـكوك المعنية والأغراض المنشـودة منها. وفي هذا السياق، من المهم التذكير أيضاً بمبدأ *العقد شريعة المتعاقدين* الذي يقتضي من الأطراف تنفيذ التزاماتها التعاهدية بحسـن نية (انظر المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات)، علماً أن هذا المبدأ يُسـتند إليه في جميع الاعتبارات المذكورة آنفاً.

كما يُشار إلى وثيقة المعلومات المنفصلة التي أعدّتها أمانة المنظمة لاجتماع هيئة التفاوض الحادي عشر بشأن التكامل والاتسـاق بين اللوائح الصـحية الدولية بصـيغتها المعدلة في عام ٢٠٢٤ ومقترح اتفاق المنظمة بشـأن الجوائح (الوثيقة A/INB/11/INF./2)، التي تناقش أوجه الترابط الموضوعية المحددة بين الصكيْن.

ملاحق اتفاق المنظمة بشأن الجوائح والبروتوكولات الملحقة به

٣- ما هي الخيارات المتاحة لوضع صكوك قانونية إضافية "بموجب" مقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح أو "كجزء منها"، وما هي الاختلافات الرئيسية بينها؟

وفقاً لشروط مقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح، تتمثل الوسيلتان الرئيسيتان اللتان يمكن للأطراف في الصك أن "تكمّل" بهما الصـك في الملاحق (التي تتناولها المادة ٣٠) والبروتوكولات (التي تتناولها المادة ٣١) الملحقة بالصـك. وبالإضـافة إلى ذلك، يمكن للأطراف أن تعدّل الصـك مباشـرةً باتباع الطرائق المنصـوص عليها في المادة ٢٩.

وترد أدناه، في شكل جدول، مقارنة بين الجوانب الرئيسية للملاحق والبروتوكولات، كما هي مبينة حالياً في مقترح اتفاق المنظمة بشـأن الجوائح، مع إشـارات إلى المواد ذات الصـلة من مقترح الاتفاق بين قوسين. وترد اعتبارات أخرى بالخط المائل على سبيل العلم.

السؤال	ملاحق اتفاق المنظمة بشأن الجوائح	البروتوكولات الملحقة باتفاق المنظمة بشأن الجوائح
١- ما هي علاقتها القانونية باتفاق المنظمة بشأن الجوائح؟	تشكّل الملاحق "جزءاً لا يتجزأ" من اتفاق المنظمة بشأن الجوائح، وبالتالي فهي ليست صكاً قانونياً منفصلاً (المادة ٣٠(٢)).	البروتوكولات هي صك قانوني منفصل. تقترح المادة ٣١(٥ مكرراً) من مقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح أن يُفسَّر أي بروتوكول بالاقتران مع اتفاق المنظمة بشأن الجوائح، مع مراعاة الغرض من البروتوكول.
٢- كيف تُقترح وتُعتمد؟	تتبع الملاحق نفس العملية المتّبعة في إدخال التعديلات (وفقاً للمادة ٣٠(١))، حسبما هو مبين في المادة ٢٩، والتي يجوز بموجبها لأي طرف أن يقترح تعديلات، على أن ينظر فيها مؤتمر الأطراف.	تتبع البروتوكولات أيضاً نفس العملية المتّبعة في إدخال التعديلات (وفقاً للمادة ٣١(٢)). وبناءً على ذلك، يجوز لأي طرف أن يقترحها، على أن ينظر فيها مؤتمر الأطراف (المادة ٣١(١)).
٣- كيف يبدأ نفاذها؟	تختار الأطراف في اتفاق المنظمة بشأن الجوائح ما إذا كانت ستقبل الملحق أم لا. وتتجلى عملية القبول بإيداع صك القبول، ليدخل بذلك الملحق حيّز النفاذ بالنسبة إلى الأطراف التي قبلته في اليوم التسعين بعد تاريخ استلام الوديع صك القبول من ثلثيْ الأطراف على الأقل (وبعد ٩٠ يوماً من تاريخ قبوله بالنسبة إلى كل طرف إضافي يقبل الصك بعد هذا التاريخ) (المادة ٣٠(١)، والمادة ٢٩(٤)). *وتجدر الإشارة إلى أن العديد من الصكوك الملزمة قانوناً، ولاسيما تلك المندرجة ضمن مجال القانون البيئي الدولي، لا تُخضِع دخول ملاحق الصك حيز النفاذ لنفس إجراءات بدء النفاذ التي تسري على التعديلات على الصك، بل إنها تنص على إجراءات مبسّطة لبدء نفاذ الملاحق تدخل بموجبها الملاحق حيز النفاذ بالنسبة إلى جميع الأطراف باستثناء تلك التي أخطرت الوديع بعدم قبولها خلال فترة زمنية معينة.*[١]	تُحدَّد مقتضيات بدء نفاذ أي بروتوكول وإجراءات تعديل أي بروتوكول في ذلك البروتوكول نفسه (المادة ٣١(٦))، ولا تُحدَّد في شروط مقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح.

١ على سبيل المثال، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (المادة ١٦)، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحّر (المادة ٢٩)، واتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود (المادة ١٨).

السؤال	ملاحق اتفاق المنظمة بشأن الجوائح	البروتوكولات الملحقة باتفاق المنظمة بشأن الجوائح
٤- ما هو نطاقها الممكن؟	بما أن المقترح الحالية لاتفاق المنظمة بشأن الجوائح لا تتناول هذه المسألة صراحةً، فإنه يمكن الاستنتاج بشكل معقول أن النطاق الأقصى لأي ملحق يعادل نطاق الصك ككل. *ويُبيَّن النص الحالي المتعلق بالملاحق الواردة في مقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح باللون الأخضر، ولا يتضمن أي حكم يحدّ من نطاق الملاحق. وتجدر الإشارة إلى أن نطاق الملاحق المحدّد في مسودات الصك السابقة كان أقل اتساعاً (انظر، على سبيل المثال،* مقترح النص التفاوضي لاتفاق المنظمة بشأن الجوائح *(الوثيقة A/INB/7/3)، والذي ينص في مادته ٢٩(٣) على أن "تقتصر الملاحق على القوائم والاستمارات وأي مادة وصفية أخرى تتعلق بالمسائل الإجرائية أو العلمية أو التقنية أو الإدارية، ولا تتسم بطابع جوهري)".*	بما أن المقترح الحالية لاتفاق المنظمة بشأن الجوائح لا تتناول هذه المسألة صراحةً، فإنه يمكن الاستنتاج بشكل معقول أن النطاق الأقصى لأي بروتوكول يعادل نطاق الصك ككل.
٥- هل تقتضي توافُر شروط قانونية متكاملة وقائمة بذاتها وكاملة (بشأن موضوعات مثل النطاق وفض المنازعات وما شابه ذلك)؟	بما أن الملاحق تشكّل "جزءاً لا يتجزأ" من الصك (انظر السؤال ١ أعلاه)، فلن تُدرج أي شروط قانونية أساسية منفصلة في الملحق، والذي سيركز على الموضوعات المحددة التي يتناولها الصك.	وبما أن البروتوكولات صكوكٌ قانونية منفصلة (انظر السؤال ١ أعلاه)، فيلزم أن تُدرج فيها شروط قانونية أساسية منفصلة. (يمكن استخدام شروط اتفاق المنظمة بشأن الجوائح و/ أو إدراجها بالإشارة إليها، عند الرغبة).
٦- هل من الممكن إدراج نصوص ملزمة قانوناً وأخرى غير ملزمة قانوناً؟	نعم.	نعم.
٧- من يجوز له أن يكون طرفاً؟	بما أن الملاحق تشكّل جزءاً لا يتجزأ من الصك، فإن "العضوية" في ملحقٍ ما تقتصر على الأطراف في اتفاق المنظمة بشأن الجوائح التي تقبل الملحق المعني (المادة ٣٠).	هذه النقطة لاتزال في طور المناقشة في مقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح، كما هو مبين في المادة ٣١(٤)، حيث يعرض النص الوارد بين قوسين معقوفين خيارين (أي أن يكون باب البروتوكولات مفتوحاً أمام الأطراف في اتفاق المنظمة بشأن الجوائح دون غيرها، أو أن يكون

السؤال	ملاحق اتفاق المنظمة بشأن الجوائح	البروتوكولات الملحقة باتفاق المنظمة بشأن الجوائح
		مفتوحاً أمام كل من الأطراف في اتفاق المنظمة بشأن الجوائح والدول الأخرى، في حال ما إذا كان البروتوكول ينص على ذلك). *وتجدر الإشارة إلى أن باب البروتوكولات لا يكون مفتوحاً عادة إلا أمام الأطراف في الصك الرئيسي الذي ترتبط به. غير أنه من الممكن إدراج أحكام تنص على أن يكون باب البروتوكولات مفتوحاً أمام الدول التي ليست أطرافاً في الصك الرئيسي. وقد حدث ذلك، على سبيل المثال، في حالة البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في المنازعات المسلحة، والذي يُفتح باب الانضمام إليه أمام جميع الدول، وليس فقط الدول الأطراف في الاتفاقية نفسها.*[1]
٨- هل يُسمح بإبداء تحفظات؟	*ينبغي النظر في إمكانية تقديم تحفظات على الملاحق، رهناً بطبيعة الملاحق ونطاقها ومحتواها. وينطبق ذلك بصفة خاصة على السياق الحالي، حيث تنص المادة ٣٠ على أن الملاحق تدخل حيز النفاذ بنفس الطريقة التي يبدأ بها نفاذ التعديلات على الاتفاق.*	سيُحدَّد ذلك في أحكام البروتوكول (لم تتناول مقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح هذه المسألة).
٩- ما هي ترتيبات الحوكمة؟	بما أن الملاحق تشكّل "جزءاً لا يتجزأ" من اتفاق المنظمة بشأن الجوائح (انظر السؤال ١ أعلاه)، فإنها ستخضع لترتيبات الحوكمة لاتفاق المنظمة بشأن الجوائح، أي مؤتمر الأطراف (المادة ٢١ *وما يليها*).	بما أن البروتوكولات هي صكوك قانونية منفصلة (انظر السؤال ١ أعلاه)، فستكون طرائق حوكمتها منفصلة إذا ما كانت الأطراف ترغب في ذلك (في الممارسة العملية، غالباً ما يُشار إليها بعبارة "اجتماع الأطراف").
١٠-كيف ستُعالج مسألة التمويل؟	بما أن الملاحق تشكّل "جزءاً لا يتجزأ" من اتفاق المنظمة بشأن الجوائح (انظر السؤال ١ أعلاه)، فستُموَّل من خلال اتفاق المنظمة بشأن الجوائح، أي مؤتمر الأطراف.	بما أن البروتوكولات هي صكوك قانونية منفصلة (انظر السؤال ١ أعلاه)، فستكون طرائق تمويلها منفصلة إذا ما كانت الأطراف ترغب في ذلك.

[1] البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في المنازعات المسلحة، المادة ٩(٢).

وبالإضـــافة إلى الملاحق والبروتوكولات (والتعديلات)، يجوز لمؤتمر الأطراف (و/ أو اجتماع الأطراف، عند الاقتضاء) أن يعتمد أيضاً تدابير غير ملزمة لدعم تنفيذ اتفاق المنظمة بشأن الجوائح، بما في ذلك مبادئ توجيهية وتوصيات.

وعلاوة على ذلك، يمكن لجمعية الصحة أيضاً أن تعتمد صكوكاً قانونية منفصلة بموجب دستور المنظمة (انظر، على سبيل المثال، الأمثلة الواردة في الملحق).

نهج الصحة الواحدة، ونظام إتاحة المُمرضات وتقاسم المنافع

٤- أخذاً في الاعتبار ما سبق، ما هي الاعتبارات والخيارات التي قد ترغب الدول الأعضاء في اعتمادها بموجب المادة ٤ و/ أو المادة ٥ أو المادة ١٢ من مقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح بالنسبة لأي صك (أو صكوك)؟

قد تنص مقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح على صك (أو صكوك) جديدة تكون ملزمة أو غير ملزمة قانوناً، وقد تتضمن مزيجاً من الأحكام الملزمة قانوناً وغير الملزمة قانوناً. ووفقاً للمناقشة الواردة في السؤال ٣ أعلاه، يمكن أن يتخذ الصك (الصكوك) شكل ملحقٍ أو بروتوكول. وعلاوة على ذلك، إذا ما أُريد للصك أن يكون غير ملزم، فيمكن أن تعتمده جمعية الصحة عند اعتماد اتفاق المنظمة بشأن الجوائح، أو أن يعتمده مؤتمر الأطراف عند دخول الاتفاق حيز النفاذ.

ووفقاً للمناقشة الواردة في السؤال ٣ أعلاه، فإن الخيارات الأساسية المعروضة في الفصل الثالث من مقترح اتفاق المنظمة بشأن الجوائح تتمثل في البروتوكولات والملاحق. ويمكن أن تشمل العوامل الواجب مراعاتها عند تحديد الشكل المناسب لهذه الصكوك كلاً من نطاق الأطراف في الصكوك (ما إذا كان ينبغي أن يشمل غير الأطراف في اتفاق المنظمة بشأن الجوائح)، ومدى الشروط القانونية الإضافية غير تلك المنصوص عليها في اتفاق المنظمة بشأن الجوائح، والعوامل التشغيلية، بما فيها الحوكمة والتمويل.

٥- في حال ما إذا ترتّبت على الهيكل القانوني ثلاثة صكوك (اتفاق المنظمة بشأن الجوائح، وصك يتناول نهج الصحة الواحدة، وصك متعلق بنظام إتاحة المُمْرضات وتقاسم المنافع)، فكيف ستتفاعل هذه الصكوك مع بعضها البعض؟ وهل سيكون صك نظام إتاحة المُمْرضات وتقاسم المنافع وصك نهج الصحة الواحدة ملحقيْن باتفاق المنظمة بشأن الجوائح؟ وما هي الإمكانيات القانونية للربط بينهما في حال إنشائهما؟

فيما يتعلق بالأدوات القانونية "المكمِّلة" لاتفاق المنظمة بشأن الجوائح، فقد تم التطرق إليها في السؤال ٣ أعلاه.

وفيما يخص علاقة هذه الصكوك ببعضها البعض، فإنه يمكن تحقيق التكامل والاتساق بين الصكوك بطرق مختلفة، مثل إدراج إحالات مرجعية في الصك الرئيسي أثناء عملية التفاوض؛ واستخدام مصطلحات متسقة مع تلك المستخدمة في الصك الرئيسي؛ وإدراج بنود متعلقة بالتضارب في كل صك من الصكوك من أجل معالجة أي مشاكل محتملة في العلاقة بينها؛ ومعالجة المشاكل المحتملة في العلاقة بين تلك الصكوك من خلال عمليات الحوكمة ذات الصلة المُنشأة بموجب كل صك.

٦- هل ثمة اعتبارات محددة ينبغي مراعاتها فيما يخص الهيكل القانوني لاتفاق المنظمة بشأن الجوائح (ككل) أو نظام إتاحة المُمْرضات وتقاسم المنافع (بالتحديد) في حال ما إذا أرادت الدول الأعضاء أن يصبح "صكاً دولياً متخصصاً"؟

أمانة المنظمة غير مسؤولة عن اتفاقية التنوع البيولوجي أو بروتوكول ناغويا الملحق بها بشأن الحصول على الموارد الجينية والتقاسم العادل والمنصف للمنافع الناشئة عن استخدامها. ومع ذلك، فإن أمانة المنظمة تدرك[١] أن طبيعة نظام إتاحة المُمرضات وتقاسم المنافع كملحق أو بروتوكول لاتفاق المنظمة بشأن الجوائح لن تؤثر على إمكانية تفسير اتفاق المنظمة بشأن الجوائح (ككل) أو نظام إتاحة المُمْرضات وتقاسم المنافع (بالتحديد) على أنه صكٌ متخصص لإتاحة المنافع وتقاسمها بموجب المادة ٤(٤) من بروتوكول ناغويا.

العلاقة بين اتفاق المنظمة بشأن الجوائح والصكوك ذات الصلة

٧- هل يمكن إدارة عملية بدء نفاذ اتفاق المنظمة بشأن الجوائح وأي صكوك أخرى ذات صلة (مثل صك نظام إتاحة المُمرضات وتقاسم المنافع وصك نهج الصحة الواحدة) على نحو يتيح تجنّب التجزّؤ وإحراز تقدم في تحقيق أغراض الاتفاق العامة؟

هناك عددٌ من الخيارات لإدارة عملية بدء نفاذ اتفاق المنظمة بشأن الجوائح والصكوك ذات الصلة، بما فيها خيارات "الربط" بين الصكوك، من أجل تجنّب التجزّؤ والنهوض بأغراض الاتفاق. وتشمل هذه الخيارات جعل بدء نفاذ اتفاق المنظمة بشأن الجوائح والصكوك ذات الصلة، من خلال نصوص هذه الصكوك، مرهوناً بأي مجموعة من الظروف تراها الأطراف المتفاوضة معقولة ومستصوبة لإحراز تقدم في تحقيق أغراضها المشتركة.

وفي القانون الدولي العام، تتمتع الأطراف المتفاوضة في المعاهدات بالمرونة اللازمة لإدارة عملية بدء نفاذ المعاهدة عن طريق فرض شروط محددة عليها. ويتجلى ذلك في المادة ٢٤ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تنص على أنه "تدخل المعاهدة حيز التنفيذ بالطريقة وفي التاريخ المحددين فيها أو وفقاً لاتفاق الدول المتفاوضة".

وبناءً على ذلك، تعد إرادة الأطراف المتفاوضة حاسمة، وقد أعدّت الأطراف طائفة واسعة من الترتيبات لبدء نفاذ المعاهدات. وفي حالة المعاهدات المتعددة الأطراف، غالباً ما يتوقف بدء نفاذها على تصديق عدد معين من الأطراف عليها أو انضمامها إليها و/ أو على استيفاء شروطٍ موضوعية. ويمكن أن تتخذ هذه الشروط الموضوعية أشكالاً عديدة، مثلما هو مبيّن في الفرع ٤-٢-١ من *دليل المعاهدات* الذي أعدّه قسم المعاهدات التابع لمكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية:[٢]

٤-٢-١ بدء النفاذ بصفة نهائية

في العادة تحدد أحكام المعاهدة المتعددة الأطراف التاريخ الذي يبدأ فيه نفاذ المعاهدة. وإذا لم تحدد المعاهدة تاريخاً أو تنص على طريقة أخرى لبدء نفاذها، يفترض أن المقصود هو أن يبدأ نفاذ

١ يستند ذلك إلى جملة أمور منها قراءة نص الصك، فضلاً عن مناقشات اجتماع الأطراف في بروتوكول ناغويا ومشاريع الوثائق الصادرة عنه.

٢ دليل المعاهدات (المنقح). نيويورك. مكتب الشؤون القانونية للأمم المتحدة؛ ٢٠١٣؛ https://treaties.un.org/doc/source/publications/THB/English.pdf (تم الاطلاع في ٢٠ آب/ أغسطس ٢٠٢٤).

المعاهدة حالما ترتضـــي جميع الدول المتفاوضـــة الالتزام بالمعاهدة. وتحدّد جميع المعاهدات المتعددة الأطراف المودعة لدى الأمين العام والمبرمة في الوقت الحاضر موعد بدء نفاذها.

وبوجه عام، يبدأ نفاذ المعاهدات في الأحوال التالية:

(أ) عندما يودع عدد معين من الدول وثائق تصـــديق أو موافقة أو قبول أو انضـــمام لدى الوديع.

انظر، مثلاً، المادة الثامنة من *البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين لعام ١٩٦٧*:

يبدأ نفاذ هذا البروتوكول يوم إيداع وثيقة الانضمام السادسة.

(ب) بعض مضي وقت محدد على إيداع نسبة مئوية أو حصة أو فئة معينة من الدول وثائق تصديق أو موافقة أو قبول أو انضمام لدى الوديع.

انظر، مثلاً، المادة الرابعة عشـــرة من *معاهدة الحظر الشـــامل للتجارب النووية لعام ١٩٩٦*:

يبدأ نفاذ هذه المعاهدة بعد ١٨٠ يوماً من تاريخ إيداع صكوك التصديق من جانب جميع الدول المدرجة في المرفق ٢ لهذه المعاهدة، ولكن لا يكون ذلك في أي حال من الأحوال قبل انقضاء عامين على فتح باب التوقيع عليها.

(ج) بعض مضـــي وقت محدد على إيداع عدد معين من الدول وثائق تصـــديق أو قبول أو إقرار أو انضمام لدى الوديع.

انظر، مثلاً، المادة ١٢٦ (١) من *نظام روما الأســـاســـي للمحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨*:

يبدأ نفاذ هذا النظام الأساسي في اليوم الأول من الشهر الذي يعقب اليوم الستين من تاريخ إيداع الوثيقة الستين للتصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

(د) في تاريخ محدد بعد استيفاء شروط معينة.

انظر، مثلاً، المادة ٣٩ (١) من *الاتفاق الدولي للأخشاب الاستوائية لعام ٢٠٠٦*:

يبدأ نفاذ هذا الاتفاق بصـــفة نهائية في ١ شـــباط/ فبراير ٢٠٠٨ أو في أي تاريخ لاحق إذا قامت ١٢ حكومة من حكومات المنتجين الحائزة لما لا يقل عن ٦٠ في المائة من مجموع الأصـــوات حســـبما هو مبين في المرفق ألف من هذا الاتفاق، و١٠ حكومات من حكومات المستهلكين المدرجة في المرفق باء والتي تمثل ٦٠ في المائة من حجم الاستيراد العالمي للأخشاب الاستوائية في السنة المرجعية ٢٠٠٥ بالتوقيع على هذا الاتفاق بصفة نهائية أو بالتصديق عليه أو قبوله أو الموافقة عليه عملاً بالفقرة ٢ من المادة ٣٦ أو الفقرة ٢ من المادة ٣٧. إذا لم يبدأ نفاذ هذا الاتفاق

بصفة نهائية في ١ شباط/ فبراير ٢٠٠٨، يبدأ نفاذه بصفة مؤقتة في ذلك التاريخ أو أي تاريخ في غضون الأشهر الستة اللاحقة إذا قامت ١٠ حكومات من حكومات المنتجين الحائزة لما لا يقل عن ٥٠ في المائة من مجموع الأصوات حسبما هو مبين في المرفق ألف من هذا الاتفاق و٧ حكومات من حكومات المستهلكين المدرجة في المرفق باء والتي تمثل ٥٠ في المائة من حجم الاستيراد العالمي للأخشاب الاستوائية في السنة المرجعية ٢٠٠٥ بالتوقيع على هذا الاتفاق بصفة نهائية أو بالتصديق عليه أو قبوله أو الموافقة عليه عملاً بالفقرة ٢ من المادة ٣٦ أو بإخطار الوديع بمقتضى ٣٨ بأنها ستطبق هذا الاتفاق مؤقتاً.

واستناداً إلى ما ورد آنفاً، يمكن لهيئة التفاوض أن تنظر في اتخاذ ترتيبات لجعل بدء نفاذ الاتفاق، فضلاً عن الصكوك الإضافية الملحقة به، مرهوناً باستيفاء المعايير التي تراها مناسبة لإحراز تقدم في تحقيق الأغراض المشتركة. وقد كانت "معايير بدء النفاذ" هذه موضوع الورقة غير الرسمية التي عرضها وفد نيوزيلندا على هيئة التفاوض. وبطبيعة الحال، ستكون الطبيعة الدقيقة لهذه المعايير محل مناقشة، إذا ما قررت هيئة التفاوض متابعة هذا الموضوع.

ملحق

موجز الصكوك الصحية بموجب دستور منظمة الصحة العالمية

الصك (والأساس القانوني)	عملية الإنشاء/ بدء النفاذ	النطاق المادي	الطابع الملزم أو غير الملزم قانوناً	التعديلات	مثال (أمثلة)
الاتفاقيات أو الاتفاقات (المادتان ١٩ و٢٠)	تعتمدها جمعية الصحة بأغلبية ثلثي الأصوات (رغم إمكانية اعتمادها بتوافق الآراء)؛ تدخل حيز النفاذ بالنسبة لكل دولة عضو عندما توافق عليها وفقاً لقواعدها الدستورية.	أي مسألة تدخل في نطاق اختصاص المنظمة	ملزمة قانوناً للدول الأطراف	عملية التعديل الرسمية	اتفاقية المنظمة الإطارية بشأن مكافحة التبغ
اللوائح (المادتان ٢١ و٢٢)	تعتمدها جمعية الصحة بأغلبية بسيطة (رغم إمكانية اعتمادها بتوافق الآراء)؛ تدخل حيز النفاذ بالنسبة لجميع الدول الأعضاء بعد إخطار جمعية الصحة باعتمادها حسب الأصول، باستثناء الدول الأعضاء التي قد تخطر المدير العام برفضها أو تحفظاتها في غضون الفترة المحددة في الإخطار.	(أ) المتطلبات الصحية ومتطلبات الحجر الصحي وغيرها من الإجراءات المصممة لمنع انتشار الأمراض على الصعيد الدولي؛ (ب) التسميات المتعلقة بالأمراض وأسباب الوفاة وممارسات الصحة العامة؛ (ج) المعايير المتعلقة بطرق التشخيص لتطبيقها على الصعيد الدولي؛ (د) المعايير المتعلقة بسلامة ونقاء وفعّالية المنتجات البيولوجية والصيدلية وما يماثلها من منتجات متداولة في التجارة الدولية؛ (هـ) ترويج ووسم المنتجات البيولوجية والصيدلية وما يماثلها من منتجات متداولة في التجارة الدولية.	ملزمة قانوناً للدول الأطراف	عملية التعديل الرسمية	اللوائح الصحية الدولية (٢٠٠٥) لوائح المنظمة بشأن التسميات
التوصيات (المادة ٢٣)	تعتمدها جمعية الصحة بأغلبية بسيطة (ولكن الممارسة الراسخة هي اعتمادها بتوافق الآراء).	أي مسألة تدخل في نطاق اختصاص المنظمة	غير ملزمة قانوناً للدول الأعضاء (ولكن مع الإحاطة علماً بالآثار السياسية المترتبة على التنفيذ والامتثال المتوقعين من جانب الدول الأعضاء)؛ ملزمة لأمانة المنظمة	اعتماد قرار أو مقرر إجرائي جديد	الإطار الخاص بالتأهب للأنفلونزا الجائحة (القرار ج ص ع٦٤-٥) المدونة العالمية لقواعد الممارسة بشأن توظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي (القرار ج ص ع٦٣-١٦) المدونة الدولية لقواعد تسويق بدائل لبن الأم (القرار ج ص ع٣٤-٢٢)