

توافقنامه همه‌گیری سازمان جهانی بهداشت: همکاری بین‌المللی یا تقویت حاکمیت دولت‌ها

زهره شفیعی*

DOI: 10.22034/iruns.2026.564851.1210

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۱۰

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۹/۱۸

چکیده

آثار مخربی که کووید-۱۹ بر دولت‌ها و به طور کلی جامعه بین‌المللی گذاشت، نقاط ضعف قابل توجهی در چارچوب‌های حقوقی جهانی برای مقابله با بیماری‌های همه‌گیر را نمایان ساخت. از این روی، دولت‌های عضو سازمان بهداشت جهانی، کار بر روی یک سند جهانی جدید که هدف آن محافظت بهتر از مردم، جوامع و دولت‌ها در برابر همه‌گیری‌های آینده و ارتقاء آماده‌سازی و واکنش جهان در برابر همه‌گیری‌ها بود را آغاز کردند که نتیجه آن تصویب توافقنامه همه‌گیری با ۳۵ ماده بود که مفاد بسیاری از آنها مسائلی را دربر می‌گیرد که قبلاً در هیچ مقرره بین‌المللی پیش‌بینی نشده‌اند. مفاد توافقنامه همه‌گیری را می‌توان در سه دسته کلی رویکرد همکاری بین‌المللی، رویکرد سلامت محور و رویکرد حاکمیت محور قرار داد که دولت‌ها در طول مذاکره نسبت به هر یک از مواد، مواضع گوناگونی چون مخالفت، واگرایی، همگرایی

* دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
zohre.shafiee.90@gmail.com

(مرحله‌ای کمتر از توافق و بیشتر از مخالفت یا عدم همگرایی) و توافق اتخاذ کردند. مطالعه مواد توافقنامه همه‌گیری گویای آن است که در مواردی همکاری بین‌المللی قربانی حاکمیت و منافع دولت‌ها است. در واقع، هر جا که مندرجات در مقرره‌ای به دنبال تثبیت و تحکیم حاکمیت بوده با توافق دولت‌ها مواجه شده و هر جا که بیم تزلزل حاکمیت وجود داشته دولت‌ها واکنش‌هایی چون واگرایی و مخالفت را بروز داده‌اند.

واژگان کلیدی: کووید-۱۹، همه‌گیری، سازمان بهداشت جهانی، توافقنامه، همکاری بین‌المللی، حاکمیت.

مقدمه

کووید-۱۹ نشان داد که هیچ دولت یا نهادی نمی‌تواند به تنهایی با تهدید همه‌گیری‌های آینده مقابله کند. در دنیایی که بیماری‌های عفونی در حال افزایش است و ویروس‌ها از مرزها عبور می‌کنند، آمادگی و انعطاف‌پذیری بیشتر برای مبارزه با تهدیدها نسبت به سلامت جهانی در آینده ضروری است. آثار مخربی که کووید-۱۹ بر دولت‌ها و به طور کلی جامعه بین‌المللی گذاشت^۱ منجر شد تا دولت‌های عضو سازمان بهداشت جهانی کار بر روی یک سند جهانی جدید که هدف آن محافظت بهتر از مردم، جوامع و دولت‌ها در برابر همه‌گیری‌های آینده و ارتقاء، آماده‌سازی و واکنش جهان در برابر همه‌گیری‌ها بود را آغاز کنند. مذاکرات در دسامبر ۲۰۲۱ در اوج همه‌گیری کووید-۱۹ آغاز شد^۲ و دولت‌های عضو سازمان بهداشت جهانی بر نیاز فوری به یک سند بین‌المللی الزام‌آور توافق کردند و نهاد مذاکره میان دولتی را تأسیس کردند.^۳ این نهاد سیزده دوره مذاکره را سازماندهی کرد^۴ که نهایتاً در ۱۶ آوریل ۲۰۲۵ با تهیه پیش‌نویس توافقنامه جهانی

¹ See Zohreh SHAFIEI, "International Peace and Security in the Face of Pandemic: Do Resolutions 2532 & 2565 Cover All Threats Related to COVID-19" The Iranian Association for United Nations Studies (IAUNS).

² See Kai KUPFESCHMIDT, "A toxic cocktail: Panel delivers harsh verdict on the world's failure to prepare for pandemic" (21 May 2021). Online: science.

³ "Intergovernmental Negotiating Body" (2021). Online: WHO, para. 1.

⁴ "Thirteenth meeting of the Intergovernmental Negotiating Body (INB) for a WHO instrument on pandemic prevention, preparedness and response" (15 April 2025), online: WHO

توافقنامه همه‌گیری سازمان جهانی بهداشت: همکاری بین‌المللی یا تقویت حاکمیت دولت‌ها — شفيعی

با هدف ارتقاء، آماده‌سازی و واکنش جهان در برابر همه‌گیری‌ها خاتمه یافت.^۵ پیش‌نویس نهایی در ۲۰ مه ۲۰۲۵ در هفتاد و هشتمین مجمع بهداشت جهانی طبق ماده ۱۹ اساسنامه سازمان جهانی بهداشت^۶ ذیل قطعنامه WHA78.1 تصویب^۷ و کارگروهی میان‌دولتی برای تکمیل توافقنامه و آماده‌سازی آن برای تصویب توسط دولت‌های عضو سازمان بهداشت جهانی در مجمع بهداشت جهانی تشکیل شد. لازم به ذکر است که لازم‌الاجرا شدن پیش‌نویس منوط به سپری شدن سی روز از امضا و تصویب شصتمین دولت است.^۸

دیرکل سازمان جهانی بهداشت، تدریس ادهانوم قبریسوس، تهیه چنین توافقنامه‌ای را نقطه عطف مهمی در سفر مشترک ما به سوی دنیای امن‌تر می‌داند. وی معتقد است «ملت‌های جهان در ژنو تاریخ‌ساز شدند، چراکه پیش از این اگرچه تلاش‌هایی برای توافق‌هایی در مقابله با برخی بیماری‌ها صورت گرفته بود، نتیجه‌ای نداشتند.» به عنوان مثال قراردادهای چارچوب که صرفاً برای واکسن‌های آنفولانزای خوکی در مارس ۲۰۱۹ امضاء شدند، اما بسیاری از دولت‌های عضو در مکانیسم داوطلبانه ثبت نام نکردند^۹ و یا موافقتنامه بین‌المللی ۲۰۰۵ که تعهداتی چون تعهدات مرتبط با اطلاعات بیماری‌های همه‌گیر و پاسخ بهداشت عمومی، ایجاد، تقویت و حفظ آمادگی در ظرفیت‌های ملی، الزامات گزارش‌دهی و تأیید رویدادها، تعهدات مرتبط با اتخاذ اقدامات ضروری در مبادی مرزی، بنادر و فرودگاه‌ها، ظرفیت‌سازی و ارائه اطلاعات، صدور گواهی و

⁵ See Intergovernmental Negotiating Body to draft and negotiate a WHO convention, agreement or other international instrument on pandemic prevention, preparedness and response. UN Doc. A77/10 (27 May 2024)

⁶ ماده ۱۹ اساسنامه سازمان جهانی بهداشت مقرر می‌دارد: مجمع بهداشت باید اختیار اتخاذ و تصویب کنوانسیون‌ها و توافقنامه‌ها در رابطه با هر موضوعی که مرتبط با محدوده صلاحیت سازمان است، داشته باشد. برای تصویب چنین کنوانسیون‌ها یا توافق‌نامه‌هایی، رأی دو سوم مجمع بهداشت لازم است و این توافق‌نامه‌ها پس از پذیرش توسط هر عضو وفق فرآیندهای قانون اساسی آن، برای آن عضو لازم‌الاجرا خواهند شد.

⁷ WHO Pandemic Agreement. UN Doc. WHA78.1, (20 May 2025)

⁸ *Ibid.*, Art 35.

⁹ Rosemary C R Taylor. "The global governance of pandemics" (2021) *Sociol Health Illn*, Vol. 43, p 1542.

بنادر مجاز، تعهدات مرتبط با اتخاذ اقدامات بهداشتی مربوط به مسافران و وسایل نقلیه، اقدامات مربوط به ورود و خروج را در بردارد.^{۱۰} مروری بر «مقررات بهداشتی بین‌المللی ۲۰۰۵» فقدان یک سازوکار نظارتی و اجرایی، فقدان یک چارچوب تأمین مالی به‌ویژه برای دولت‌های دارای شرایط نامساعد اقتصادی و دولت‌های فروپاشیده را نمایان می‌سازد. همچنین، برای ارتقای همکاری‌های بین‌المللی در زمینه کنترل بیماری‌های همه‌گیر وجود یک رابطه سازمانی بین سازمان جهانی بهداشت و بانک جهانی در راستای هم‌افزایی روابط آنها ضروری است که تا به حال در هیچ مقررات بین‌المللی از آن بحث نشده است. همچنین هیچگونه بازبینی و ممیزی خارج از سازوکار دولت‌ها به‌منظور ارزیابی انطباق رفتار آنها با تعهدات بین‌المللی مرتبط با کنترل بیماری‌های همه‌گیر، در این مقررات وجود ندارد.^{۱۱} این در حالی است که فارغ از واکنش دولت‌ها نسبت به مقرره‌های توافقنامه همه‌گیری دست کم برخی از موارد فوق در این توافقنامه مورد توجه بوده اند. توافقنامه همه‌گیری سازمان جهانی بهداشت به‌طور کلی تعهد به رویکردی سلامت محور برای پیشگیری از بیماری‌های همه‌گیر، سیستم‌های بهداشت ملی قوی‌تر، ایجاد یک مکانیسم مالی هماهنگ، و ایجاد یک زنجیره تأمین هماهنگ جهانی و شبکه لجستیک برای موارد اضطراری بهداشتی را مورد تأکید قرار داده است. جالب آنکه پیش‌نویس همچنین یک سیستم جدید دسترسی به پاتوزن و اشتراک منافع، افزایش پشتیبانی از انتقال فناوری و دانش و همچنین ظرفیت‌سازی را پیشنهاد می‌کند و نیروی کار ماهر، آموزش‌دیده و چند رشته‌ای ملی و جهانی اورژانس بهداشتی را مشخص می‌کند.

مفاد توافقنامه همه‌گیری را می‌توان در سه دسته کلی رویکرد همکاری بین‌المللی، رویکرد سلامت محور و رویکرد حاکمیت محور قرار داد که دولت‌ها در طول مذاکره نسبت به هر یک از

^{۱۰} برای مطالعه بیشتر بنگرید به: نواری، علی، کووید-۱۹ و تعهدات بین‌المللی دولت‌ها در قبال کنترل بیماری‌های عالم‌گیر، فصلنامه تحقیقات حقوقی، خرداد ۱۴۰۱، دوره ۲۵، ویژه‌نامه حقوق و کرونا شماره ۲، صص ۶۱۹-۶۴۷.
^{۱۱} همان، ص ۶۴۴.

توافقنامه همه‌گیری سازمان جهانی بهداشت: همکاری بین‌المللی یا تقویت حاکمیت دولت‌ها — شفيعی
مواد، مواضع گوناگونی چون مخالفت، واگرایی، همگرایی (مرحله‌ای کمتر از توافق و بیشتر از مخالفت یا عدم همگرایی) و توافق اتخاذ کردند. در این پژوهش با مطالعه حول سه محور فوق
قصد بر این است تا با ارزیابی مواضع دولت‌ها نسبت به هریک از مواد توافقنامه وضعیت حاکم بر
جامعه بین‌المللی را ارزیابی کنیم.^{۱۲}

۱) همکاری بین‌المللی: پایه‌های اصلی توافقنامه همه‌گیری

اصطلاح «همکاری» را نخستین بار یک فرد انگلیسی به نام رابرت اوون در مقابل واژه «رقابت»
به کار برد. امروزه از این واژه در مقابل واژه «یکجانبه‌گرایی» استفاده می‌شود.^{۱۳} بند ۳ ماده یک
مشور سازمان ملل متحد نیز از حصول همکاری بین‌المللی در حل مسائل بین‌المللی به عنوان یکی
از مقاصد سازمان ملل متحد یاد می‌کند. همچنین، بند ۱ ماده ۱۱ همان سند به بهره‌گیری از اصل
همکاری بین‌المللی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی توسط مجمع عمومی اشاره دارد. در
این خصوص می‌توان به بند ۱ ماده ۱۳ نیز توجه داشت که ترویج همکاری بین‌المللی در امور
سیاسی و ایجاد زمینه‌های مناسب برای توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل و تدوین آن را مورد تأکید
قرار داده است. یکی از این مسائل که اتفاقاً بر صلح و امنیت بین‌المللی اثرگذار است و نیز می‌تواند
بر توسعه حقوق بین‌الملل اثرگذار باشد، شیوع بیماری‌های همه‌گیر نوپدید از جمله بیماری
کووید-۱۹ بود که مقابله با آن نیازمند همکاری‌های بین‌المللی دولت‌ها است.^{۱۴} از این روی،
پایه‌های اصلی توافقنامه همه‌گیری بر همکاری بین‌المللی استوار شد و در مواد متعدد به جنبه‌های
گوناگون این همکاری توجه شده است؛ مقرره‌های توافقنامه همه‌گیری نویدبخش عصر جدیدی

^{۱۲} بنگرید به: جدول شماره یک در نوشتار حاضر

^{۱۳} پورهایمی، سید عباس، سحر زارعی، یلدا خلعتیری، بررسی جایگاه اصل همکاری در حقوق بین‌الملل محیط زیست، پژوهش
حقوق عمومی، تیر ۱۳۹۲، دوره ۱۵، شماره ۳۹، صص ۶۱-۹۰، ص ۶۲.

^{۱۴} بنگرید به: برزگر جلالی، سینا، حسن خسروی، سهیلا کوشا، بررسی مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در مقابله با بیماری‌های
همه‌گیر، ماهنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران، خرداد ۱۴۰۱، شماره ۳، صص ۱۰۹۹-۱۱۲۲، ص ۱۱۰۱.

از همکاری بین‌المللی در حوزه سلامت هستند. توافقنامه اذعان دارد که بحران‌های بهداشتی و سلامت دیگر در چارچوب مرزها نمی‌گنجند و تنها از طریق همکاری بین‌المللی است که می‌توان سیستم‌های قدرتمندی برای مقاومت در برابر همه‌گیری‌ها و سایر فوریت‌های بهداشت عمومی ایجاد کنیم. توافقنامه بر نقش اساسی دولت‌ها تأکید می‌کند، همچنین تأکید می‌کند که هیچ دولتی نمی‌تواند به تنهایی با چنین چالش‌های پیچیده‌ای مقابله کند. بنابراین، زمینه را برای یک رویکرد جهانی هماهنگ‌تر و یکپارچه‌تر در مورد امنیت سلامت پیش‌بینی کرده است. هسته‌ی توافقنامه همه‌گیری سازمان بهداشت جهانی به دنبال ایجاد پایه‌هایی برای آینده‌ای است که در آن ملت‌ها برای پیشگیری، تشخیص و پاسخ به همه‌گیری‌ها با هم همکاری کنند. چنین رویکردی با اذعان به تفاوت‌های گسترده در ظرفیت‌ها و منابع کشورهای مختلف است، با اینحال، توافقنامه تأکید می‌کند که همکاری جهانی باید ریشه در حمایت از توسعه سیستم‌های بهداشتی در کشورهای در حال توسعه و کشورهایی که با بیشترین آسیب‌پذیری مواجه هستند، به ویژه کشورهای جزیره‌ای کوچک در حال توسعه و کشورهای کمتر توسعه‌یافته داشته باشد. این چارچوب، محیطی را ایجاد می‌کند که در آن مشارکت‌های بین‌المللی می‌توانند رشد کنند و منابع، دانش و فناوری‌ها را برای اطمینان از مدیریت مؤثر و عادلانه بحران‌های بهداشتی، به اشتراک بگذارند.

ماده ۱۹ توافقنامه همه‌گیری صراحتاً به تعهد دولت‌ها به همکاری برای تقویت پایدار ظرفیت‌های پیشگیری، آمادگی و واکنش به همه‌گیری به ویژه کشورهای در حال توسعه که شامل ترویج انتقال فناوری بر اساس شرایط توافق شده متقابل و به اشتراک گذاشتن تخصص فنی، علمی و حقوقی اشاره کرده است. علاوه بر آن، همکاری طرفین در ایجاد، تقویت و حفظ ظرفیت‌ها برای تحقیق، توسعه و همکاری تحقیقاتی از جمله رویکردهای علمی آزاد برای اشتراک‌گذاری سریع اطلاعات. چنین همکاری‌هایی از جانب اعضا می‌تواند در قالب سرمایه‌گذاری و حمایت

توافقنامه همه‌گیری سازمان جهانی بهداشت: همکاری بین‌المللی یا تقویت حاکمیت دولت‌ها — شفيعی

پایدار از موسسات و شبکه‌های تحقیقاتی و مدیریت همه‌گیری چون بهداشت عمومی باشد؛^{۱۵} همچنین همکاری دولت‌های عضو با سازمان جهانی بهداشت و سایر سازمان‌های ذیربط برای ارائه پشتیبانی و تقویت تأسیسات تولیدی موجود یا جدیداً ایجاد شده محصولات بهداشتی مرتبط در سطوح ملی و منطقه‌ای به ویژه در کشورهای در حال توسعه با هدف ارتقای پایداری چنین تأسیسات تولیدی متنوع جغرافیایی از جمله از طریق حمایت و یا تسهیل توسعه مهارت‌ها، ظرفیت‌سازی و سایر ابتکارات برای تأسیسات تولیدی از دیگر موضوعات مورد پذیرش طرفین بود.^{۱۶} طبق ماده ۴، اعضا موظفند در راستای مقررات بین‌المللی بهداشت (۲۰۰۵)، ضمن در نظر گرفتن ظرفیت‌های ملی و منطقه‌ای برای «تقویت تدریجی اقدامات و ظرفیت‌های پیشگیری و نظارت بر همه‌گیری» همکاری کنند.

توافقنامه همه‌گیری به تعهد هر عضو در طول بیماری همه‌گیر توجه داشته تا مطابق با قوانین و مقررات داخلی خود تلاش کند تا شرایط مربوط به قراردادهای خرید از تولیدکنندگان محصولات بهداشتی مرتبط با بیماری همه‌گیر را در اولین فرصت معقول منتشر کند و مفاد محرمانگی را محدود کند. اعضا باید اقداماتی را برای تشویق سازوکارهای خرید منطقه‌ای و جهانی پیش‌بینی کنند؛^{۱۷} همچنین در مواقع اضطراری همه‌گیری، هر یک از طرفین باید از دپو و انبارکردن محصولات بهداشتی مرتبط با بیماری همه‌گیر که به طور غیر ضروری از مقادیر پیش‌بینی شده برای آمادگی و پاسخ همه‌گیر داخلی بیشتر است، خودداری کنند.^{۱۸} در طول بیماری همه‌گیر، هر عضو باید در نظر داشته باشد که بخشی از کل تدارکات یا تمهیدات لازم را

¹⁵ WHO Pandemic Agreement, supra note 6, Art 9.

¹⁶ *Ibid.*, Art 10.

¹⁷ *Ibid.*, Art 13bis (1).

¹⁸ *Ibid.*, Art 13bis (6).

برای تهیه به موقع تجهیزات تشخیصی، درمانی یا واکسن‌های مربوطه برای استفاده در کشورهای که با چالش‌هایی در تأمین نیازها و تقاضای بهداشت عمومی مواجه هستند، اتخاذ کند.^{۱۹}

توافقنامه در ماده ۴ (۱) بر تعهد اعضا در همکاری‌های بین‌المللی، در قالب‌های دوجانبه، منطقه‌ای و چندجانبه به منظور تقویت تدریجی ظرفیت‌های پیشگیری و نظارت بر همه‌گیری، مطابق با مقررات بین‌المللی بهداشت (۲۰۰۵) و با در نظر گرفتن ظرفیت‌ها و شرایط ملی و منطقه‌ای اشاره دارد. در واقع متن توافقنامه اشاره دارد که طرفین باید در صورت لزوم، برای ایجاد، تقویت و حفظ ظرفیت‌ها و مؤسسات متنوع جغرافیایی برای تحقیق و توسعه به ویژه در کشورهای در حال توسعه همکاری کنند و همکاری تحقیقاتی و دسترسی به تحقیقات را از جمله از طریق رویکردهای علمی آزاد برای به اشتراک‌گذاری سریع اطلاعات و نتایج، به ویژه در طول همه‌گیری‌ها، ارتقا دهند که می‌تواند شامل سرمایه‌گذاری و حمایت پایدار از مؤسسات و شبکه‌های تحقیقاتی باشد. اما درست در بخش‌هایی از این ماده که به تعهدات بین‌المللی مربوط به مشارکت در تحقیق و توسعه نوآورانه در مورد ایمنی و امنیت زیستی، علل و اثرات بیماری‌های همه‌گیر، پیشگیری و مدیریت آنها، از جمله همه‌گیرشناسی بیماری‌های نوظهور، عوامل مؤثر بر شیوع یا ظهور بیماری و عوامل اجتماعی و رفتاری، اقدامات بهداشت عمومی و اجتماعی مورد استفاده برای کنترل بیماری‌های همه‌گیر و تأثیر آنها بر شیوع بیماری و بار تحمیل شده توسط این اقدامات بر جامعه چون تأثیر هزینه اقتصادی آن توفیق در اخذ همگرایی را نداشت. چنین واگرایی در بخش‌های مربوط به اشتراک‌گذاری نتایج تحقیقات که به تسهیل انتشار سریع و شفاف نتایج و تحقیقات، از جمله نتایج آزمایش‌های بالینی مربوط به اجرای توافقنامه مورد بحث تأکید دارد، وجود دارد.^{۲۰} پیش‌نویس در بخش مربوط به همکاری و درج مقررات در سیاست‌های ملی هر دولت مربوط به توسعه و دسترسی جهانی به موقع و عادلانه محصولات بهداشتی مرتبط با

¹⁹ *Ibid.*, Art 13bis (3).

²⁰ *Ibid.*, Art 9.

توافقنامه همه‌گیری سازمان جهانی بهداشت: همکاری بین‌المللی یا تقویت حاکمیت دولت‌ها — شفيعی

همه‌گیری همچون صدور مجوز و ترجیحاً به صورت غیر انحصار، سیاست‌های قیمت‌گذاری مقرون به صرفه، انتقال داوطلبانه فناوری، انتشار اطلاعات مربوط به ورودی‌ها و خروجی‌های تحقیقاتی و پایبندی به چارچوب‌های تخصیص محصول مصوب سازمان بهداشت جهانی توفیق نداشت.

یکی از بخش‌های حائز اهمیت در توافقنامه، پیش‌بینی تعهد هر عضو در تدوین و اجرای مقررات و سیاست‌های ملی برای توسعه محصولات بهداشتی مرتبط با همه‌گیری است که دسترسی جهانی به موقع و عادلانه به چنین محصولاتی را در همه‌گیری‌ها ترویج می‌دهد.^{۲۱} چنین مقرراتی می‌تواند شامل صدور مجوز ترجیحاً به صورت غیر انحصاری و قیمت‌گذاری مقرون به صرفه باشد که البته در مورد آن همگرایی وجود داشت.

طرفین به موجب سند مورد بحث متعهد به ایجاد یک سیستم چندجانبه برای دسترسی و اشتراک‌گذاری منافع ایمن، شفاف و پاسخگو برای عوامل بیماری‌زا با پتانسیل همه‌گیری جهانی یعنی «سیستم دسترسی و اشتراک‌گذاری منافع عوامل بیماری‌زای سازمان بهداشت جهانی» می‌شوند و آن سیستم توسط سازمان بهداشت جهانی تشکیل، اداره و هماهنگ خواهد شد.^{۲۲} همچنین پیش‌نویس به طراحی یک شبکه جهانی زنجیره تأمین و لجستیک برای افزایش دسترسی عادلانه، به موقع و مقرون به صرفه به محصولات بهداشتی مرتبط با همه‌گیری اشاره دارد.^{۲۳}

درج مقررهای که به دنبال متعهد کردن اعضا است تا مطابق با قوانین و سیاست‌های ملی خود در قراردادهای خرید با بودجه عمومی خود مفادی برای محصولات بهداشتی مرتبط با همه‌گیری را که دسترسی به موقع و عادلانه را به ویژه برای کشورهای در حال توسعه ارتقاء می‌دهد یکی دیگر از نوآوری‌های سند مورد بحث است.^{۲۴} موضوع مربوط به انتقال موفقیت‌آمیز دانش فنی،

²¹ *Ibid.*, Art 9 (5).

²² *Ibid.*, Art 12 (1).

²³ *Ibid.*, Art 13 (1).

²⁴ *Ibid.*, Art 13bis (2).

فناوری و مهارت برای تولید محصولات بهداشتی حتی به صورت داوطلبانه و با توافق طرفین و نه اجباری در راستای منافع کشورهای در حال توسعه در زمره مواردی بود که دولت‌ها در آن واگرایی داشتند.^{۲۵}

هر عضوی که در قلمرو خود دارای تأسیسات تولید واکسن، داروهای درمانی و یا تشخیصی برای عوامل بیماری‌زای تحت پوشش سیستم دسترسی و اشتراک‌گذاری منافع عوامل بیماری‌زای سازمان بهداشت جهانی تولید می‌کند، باید اقدامات مناسبی را برای تسهیل تولید و صادرات چنین محصولاتی، مطابق با قوانین داخلی و بین‌المللی مربوطه خود، اتخاذ کند.^{۲۶}

مطالعه مقررات توافقنامه همه‌گیری به خوبی توجه و اهمیت همکاری بین‌المللی برای موفقیت در جلوگیری از آسیب‌های آینده بیماری‌های همه‌گیر را نمایان می‌سازد و با پرداختن به جنبه‌های گوناگون این همکاری، تلاش در زدودن خلأهای حقوقی در نظم بین‌المللی دارد.

۲) رویکرد سلامت محور: رویکردی جامع به سلامت و رفاه

همانطور که در زمان همه‌گیری کووید-۱۹ شاهد بودیم، سبک زندگی، بسیاری از رفتارهای سلامتی و بیماری را تبیین می‌کند. در واقع، کووید-۱۹ نشان داد که چگونه سلامت انسان‌ها، حیوانات و اکوسیستم‌ها کاملاً وابسته و تابع نیروهای چندوجهی هستند. از سوی دیگر، کووید-۱۹ جدیدترین اپیدمی نگران‌کننده مشترک بین انسان و دام بود که گویای وجود مسیرهای مشترک سرایت بیماری بین انسان و دام است و شناسایی چنین مسیرهای انتقالی به منظور جلوگیری از گسترش در جوامع محلی، منطقه‌ای یا بین‌المللی از اهمیت بسزایی برخوردار است.^{۲۷} بنابراین، پیچیدگی محرک‌های انسانی، حیوانی، محیطی و اجتماعی-اقتصادی دخیل در ظهور کووید-۱۹ و

²⁵ *Ibid*, Art 11.

²⁶ *Ibid.*, Art 12 (6).

²⁷ Gerald T KEUSCH et.al, "Pandemic origins and a One Health approach to preparedness and prevention: Solutions based on SARS-CoV-2 and other RNA viruses", (2022), Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, Vol: 119, No: 42, 1-11, p 1.

توافقنامه همه‌گیری سازمان جهانی بهداشت: همکاری بین‌المللی یا تقویت حاکمیت دولت‌ها — شفيعی

سایر تهدیدات بهداشتی ناشی از رابطه انسان-حیوان-محیط، مانند بیماری‌های مشترک بین انسان و حیوان، بیماری‌های منتقله از راه ناقل، مقاومت ضد میکروبی، خطرات محیطی و شیوع بیماری‌های ناشی از غذا، نیازمند یک رویکرد چندبخشی و چندعاملی است که از آن با عنوان رویکردی سلامت محور یاد می‌شود.²⁸ رویکرد سلامت محور، رویکردی یکپارچه و متحدکننده برای ایجاد تعادل پایدار و بهینه‌سازی سلامت انسان‌ها، حیوانات، گیاهان و اکوسیستم‌ها با در نظر گرفتن وابستگی متقابل آنهاست. در واقع، این رویکرد فراتر از شرایط اضطراری، به شرایط غیراضطراری نیز گسترش می‌یابد و به دستیابی به اهداف توسعه پایدار و پوشش همگانی سلامت کمک می‌کند.²⁹ رویکردی که دبیرکل سازمان بهداشت جهانی اهمیت و ضرورت آن را چنین توصیف کرده: «رویکرد سلامت محور باید بخشی از دی ان ای آینده باشد».³⁰

توافقنامه همه‌گیری سازمان بهداشت جهانی به درستی موضوعاتی که از آنها بحث شد را در بطن خود با عنوان رویکرد سلامت محور مورد توجه قرار داده است و زمینه را برای ایجاد یک مدل جامع و یکپارچه از امنیت سلامت فراهم می‌کند. مدلی که محیط زیست، سلامت حیوانات و سلامت انسان را ذاتاً مرتبط می‌داند و تلاش‌های هماهنگ در بین بخش‌ها را تشویق می‌کند. این مدل، به نوبه خود، پایه و اساس آمادگی برای همه‌گیری را تقویت می‌کند، به ویژه در مناطق آسیب‌پذیر که خطرات به دلیل تعاملات نزدیک انسان و حیوان و تخریب محیط زیست بیشتر است.³¹ در واقع، رویکرد سلامت محور از جنس برنامه‌های فرهنگ‌سازی است یعنی بر پایه‌ای از دانش، باورها، نگرش‌ها و رفتارها برای ارزش قلمداد شدن سلامت در زندگی افراد است.

²⁸ Claudia ROBBIATI et.al, "One health adoption within prevention, preparedness and response to health threats: Highlights from a scoping review", (2023), One Health, Vol: 17, 1-7, p 1.

²⁹ World Health Organization "One Health: A holistic approach to health and well-being", (1 December 2023), online: WHO, 621- 652, p 622.

³⁰ *Ibid.*, p 623.

³¹ N. Krishna REDDY, "The WHO Pandemic Agreement: Viewing Global Cooperation from a Health Systems Perspective", (2025), online: accessh.

متخصصان در این زمینه معتقدند که زندگی با رویکرد سلامت محور راهنمایی برای جلوگیری از مشکلات بهداشتی و تضمین کننده حد اعلاى سلامتی برای فرد است.

توافقنامه در مواد گوناگون با هدف فرهنگ سازی رویکردی سلامت محور را پیشنهاد داده است. به عنوان مثال هر دولت عضو متناسب با ظرفیت ها و شرایط ملی خود باید اقدامات مناسبی را با هدف توسعه، تقویت، حفاظت، حراست و سرمایه گذاری در نیروی کار داخلی چند رشته ای، ماهر، کافی و آموزش دیده در حوزه سلامت و مراقبت انجام دهد تا خدمات و مراقبت های بهداشتی ضروری و کارکردهای اساسی بهداشت عمومی را در همه زمان ها و در طول فوریت های همه گیری حفظ نماید؛ همچنین دولت های عضو باید اقداماتی برای تضمین کار شایسته، حفاظت از ایمنی مداوم، سلامت روان، رفاه و تقویت ظرفیت کادر درمانی خود انجام دهد. دولت های متعهد باید اقداماتی را برای تدوین و اجرای سیاست های هماهنگ برای ایمنی و حفاظت از کارگران حمل و نقل و زنجیره تأمین، با تسهیل ترانزیت و انتقال دریانوردان و کارگران حمل و نقل و سایر افراد و دسترسی آنها به مراقبت های پزشکی انجام دهند.³² تعهد به رویکردی سلامت محور برای پیشگیری، آمادگی و واکنش به همه گیری و ارتباط متقابل بین سلامت انسان ها، حیوانات و محیط زیست از جمله مواردی بود که دولت ها نسبت به آن همگرایی اولیه داشتند از دیگر موارد اتخاذ رویکرد سلامت محور بود.³³

۳) رویکرد حاکمیت محور

«حاکمیت، مفهوم اساسی در حقوق بین الملل و به معنی اختیار یا قدرت عالی و تجزیه ناپذیر دولت جهت وضع و اعمال قوانین خود در خصوص کلیه اشخاص، اعمال و وقایع داخل مرزهای

³² WHO Pandemic Agreement, supra note 6, Art 9.

³³ *Ibid*, Art 5.

توافقنامه همه‌گیری سازمان جهانی بهداشت: همکاری بین‌المللی یا تقویت حاکمیت دولت‌ها — شفيعی

آن است.^{۳۴} دولت‌ها با ورود به جامعه بین‌المللی ممکن است از طریق معاهدات و با امضا یا تصویب آنها بخشی از حاکمیت خود را به جامعه بین‌المللی واگذار کنند.^{۳۵} با اینحال، علی‌رغم رسوخ حقوق بشر در نظام حاکمیت محور بین‌المللی^{۳۶} همچنان در مواردی شاهد نادیده‌انگاشتن حقوق بشر و برتر شمردن حاکمیت هستیم.

بیماری‌هایی چون کووید-۱۹ مرزهای جغرافیایی دولت‌های مختلف را درمی‌نوردند و نشان دادند که حاکمیت دولت‌ها برای آنها مفهومی ندارند. همین امر نیز منجر شد تا نهاد مذاکره دولتی به درستی اصل همکاری بین‌المللی را سرلوحه خود برای نگارش مواد توافقنامه همه‌گیری قرار دهد.

توافقنامه همه‌گیری در مواد گوناگون بر حاکمیت ملی در تصمیمات بهداشت عمومی صحه می‌گذارد و صراحتاً بیان می‌کند که هیچ چیز در این توافقنامه به سازمان جهانی بهداشت و یا سایر نهادهای بین‌المللی این اختیار را نمی‌دهد که اقدامات بهداشتی مانند قرنطینه، کمپین‌های واکسیناسیون یا بسته شدن مرزها را الزامی کنند و سازمان جهانی بهداشت صرفاً به عنوان یک نهاد ترویجی، کمک‌رسان، پیشنهاد دهنده، استانداردها ساز و مطالعاتی تلقی شده است.^{۳۷} به رسمیت شناختن و تأکید مستمر در مواد گوناگون توافقنامه به حق حاکمیت دولت‌ها بر منابع بیولوژیکی نیز از نقاط بسیار برجسته توافقنامه است.^{۳۸}

مسئله تقویت سیستم نظارتی دولت‌ها بر کیفیت، ایمنی و اثربخشی محصولات بهداشتی مرتبط با همه‌گیری یکی دیگر از موضوعاتی است که تحکیم و تأیید مجدد حاکمیت را به همراه دارد و

^{۳۴} زمانی، سید قاسم، آرمین طلعت، فرسایش حاکمیت ملی در حقوق بین‌الملل معاصر: از حاکمیت اقتدارگرا به سوی حاکمیت مشروط، مجله حقوقی بین‌المللی، اردیبهشت ۱۳۹۹، دوره ۳۷، شماره ۶۲، صص ۶۱-۹۰، ص ۶۴.

^{۳۵} همان، صص ۶۴-۶۵.

^{۳۶} بنگرید به: همان، صص ۶۷-۶۹.

^{۳۷} WHO Pandemic Agreement, supra note 6, Art 2.

^{۳۸} Ibid. Art 12 (1).

عجیب نیست که توافق کامل دولت‌ها را به همراه داشت؛^{۳۹} با اینحال توافقنامه در مورد دسترسی به پرونده‌های نظارتی در مواقع اضطراری حتی توفیق در واگرایی نیز نداشت و از موارد متنازع فیه جدی دولت‌ها بود.^{۴۰} توافقنامه در بند ۶ ماده ۱۶ به تعهد طرفین مبنی بر نظارت و تقویت سیستم‌های هشدار سریع در مورد محصولات بهداشتی غیر عادی و یا تقلبی اشاره دارد که در زمره دست‌آوردهای مهم است. در واقع هر مقررهای از توافقنامه که به نحوی حاکمیت دولت را محدود یا دچار خدشه می‌کرد همگرایی لازم را نداشت.

جدول زیر رویکرد دولت‌ها به هریک از مقررات توافقنامه که در بالا به آنها اشاره شد در قالب سه رویکرد همکاری بین‌المللی، سلامت محور و حاکمیت محور را نشان می‌دهد.

جدول شماره یک: مواضع دولت‌ها نسبت به هریک از مقرره‌های توافقنامه همه‌گیری

واکنش دولت‌ها				مواد	موضوعات	دسته‌بندی‌ها
تنازع	واگرایی	همگرایی	توافق			
-	-	-	✓	۹	ایجاد، تقویت و حفظ ظرفیت‌ها برای تحقیق، توسعه و همکاری تحقیقاتی	همکاری بین‌المللی
	-	--	✓	۱۰	همکاری دولت‌های عضو با سازمان جهانی بهداشت برای ارائه پشتیبانی و تقویت تأسیسات تولیدی موجود یا تازه تأسیس محصولات بهداشتی	
-	-	-	✓	۱۳ مکرر	انتشار قراردادهای خرید از تولیدکنندگان	

³⁹ Ibid, Art 14.

⁴⁰ Ibid, Art 14 (4).

توافقنامه همه‌گیری سازمان جهانی بهداشت: همکاری بین‌المللی یا تقویت حاکمیت دولت‌ها — شفيعی

					محصولات بهداشتی (منع محرمانگی)
-	-	✓	-	۴	همکاری‌های بین‌المللی در قالب‌های دوجانبه، منطقه‌ای و چندجانبه به منظور تقویت تدریجی ظرفیت‌های پیشگیری و نظارت بر همه‌گیری
	-	--	✓	۱۳ مکرر	منع دیو و انبار کردن محصولات بهداشتی مرتبط با بیماری همه‌گیر
-	-	-	✓	۱۹	همکاری برای تقویت پایدار ظرفیت‌های پیشگیری، آمادگی و واکنش به همه‌گیری به ویژه در کشورهای در حال توسعه
-	-	-	✓	۱۳ مکرر	ارسال بخشی از تدارکات یا تمهیدات لازم را برای تهیه به موقع تجهیزات تشخیصی، درمانی یا واکسن‌های مربوطه برای استفاده در کشورهایی که با چالش‌هایی در تأمین نیازها و تقاضای بهداشت عمومی مواجه هستند
✓	-	-	-	۱۲	به اشتراک گذاشتن

					اطلاعات در مورد عوامل بیماری‌زایی	
✓				۱۳ مکرر	تعهد برای اتخاذ اقدامات تجاری اضطراری برای پاسخ به وضعیت اضطراری همه‌گیری	
-	-	-	✓	۷	اقدامات اعضا با هدف توسعه، تقویت، حفاظت، حراست و سرمایه‌گذاری در نیروی کار داخلی چند رشته‌ای، ماهر، کافی و آموزش‌دیده	رویکرد سلامت محور
-	-	-	✓	۷	اقدامات اعضا برای تضمین کار شایسته، حفاظت از ایمنی مداوم، سلامت روان، رفاه و تقویت ظرفیت کادر درمانی	
-	-	-	✓	۷	اقداماتی را برای تدوین و اجرای سیاست‌های هماهنگ برای ایمنی و حفاظت از کارگران حمل و نقل و زنجیره تأمین	
✓	-	-	-	۱۲	در صورت وقوع پیک، تولیدکنندگان باید ۱۰٪ از محصولات پزشکی خود (واکسن‌ها، و همچنین داروهای درمانی و تشخیصی) را به سازمان بهداشت	

توافقتنامه همه‌گیری سازمان جهانی بهداشت: همکاری بین‌المللی یا تقویت حاکمیت دولت‌ها — شفيعی

					جهانی اهدا کنند و ۱۰٪ دیگر نیز با «قیمت‌های مقرون‌به‌صرفه» عرضه کنند.	
-	-	-	✓	۲	تأکید بر حاکمیت ملی در تصمیمات بهداشت عمومی؛ هیچ چیز در توافقنامه به سازمان جهانی بهداشت این اختیار را نمی‌دهد که اقدامات بهداشتی مانند قرنطینه، کمپین‌های واکسیناسیون یا بسته شدن مرزها را الزامی کند.	رویکرد حاکمیت محور
			✓	۱۲	به رسمیت شناختن و تأکید مستمر در مواد گوناگون پیش‌نویس به حق حاکمیت دولت‌ها بر منابع بیولوژیکی	
-	-	✓	-	۵	تعهد به رویکردی سلامت محور برای پیشگیری، آمادگی و واکنش به همه‌گیری و ارتباط متقابل بین سلامت انسان‌ها، حیوانات و محیط زیست	
-	-	-	✓	۱۴	تقویت سیستم نظارتی دولت‌ها بر کیفیت،	

					ایمنی و اثربخشی محصولات بهداشتی مرتبط با همه گیری
✓	-	-	-	۱۴	دسترسی به پرونده‌های نظارتی سایر دولت‌ها در مواقع اضطراری
-	-	-	✓	۱۶	نظارت و تقویت سیستم‌های هشدار سریع در مورد محصولات بهداشتی غیر عادی و یا تقلبی
-	✓	-	-	۱۲	تعهد عضوی که در قلمرو خود دارای تأسیسات تولید واکسن، داروهای درمانی و یا تشخیصی برای عوامل بیماری‌زا و اشتراک‌گذاری آنها با سازمان بهداشت جهانی

مطالعه واکنش دولت‌های عضو سازمان جهانی بهداشت به مواد پیش‌بینی شده در توافقنامه همه‌گیری این حقیقت را آشکار می‌سازد که اولویت‌های کشورهای توسعه‌یافته و کشورهای در حال توسعه با هم متفاوت هستند. کشورهای در حال توسعه برای تضمین دسترسی عادلانه به واکسن‌ها و سایر محصولات بهداشتی مرتبط با همه‌گیری تلاش می‌کردند، در حالی که کشورهای ثروتمندتر بر اقداماتی که از شیوع بیماری‌ها جلوگیری می‌کرد، تمرکز داشتند. بنابراین، کشورهای در حال توسعه خواستار تعهدات الزام‌آور انتقال فناوری، یک مکانیسم قوی و سایر مفادی بودند که خود کفایی تحقیق و توسعه و تولید آنها را تقویت کند. کشورهای توسعه‌یافته

توافقنامه همه‌گیری سازمان جهانی بهداشت: همکاری بین‌المللی یا تقویت حاکمیت دولت‌ها — شفيعی
برای نهادینه کردن رویکرد سلامت واحد پیشگام بودند، رویکردی که به ارتباط متقابل سلامت
انسان، حیوان و محیط زیست اذعان دارد و هدف آن جلوگیری از سرایت بیماری‌های مشترک بین
انسان و حیوان است.⁴¹

نتیجه: همکاری بین‌المللی قربانی حاکمیت دولت‌ها

کووید-۱۹ اختلافات قابل توجهی را بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، به ویژه در
دسترسی به واکسن‌ها، داروها و تشخیص‌ها آشکار کرد. در حالی که توافق‌نامه همه‌گیری سازمان
جهانی بهداشت رویکردی بلندپروازانه و تحول‌آفرین به امنیت بهداشت جهانی ارائه می‌دهد،
موفقیت آن در نهایت به تعهد و اقدامات همه طرف‌ها بستگی دارد. توافقنامه همه‌گیری اصل
برابری و همبستگی (ماده ۳) را برای از بین بردن نابرابری‌های دولت‌ها در پیشگیری، آمادگی و
واکنش به بیماری‌های همه‌گیر مورد توجه قرار داده است. نوآوری‌های توافقنامه همه‌گیری از
جمله در رابطه با موضوعات آموزش نیروی کار اضطراری سلامت جهانی (ماده ۷)، دسترسی به
پاتوژن جدید و سیستم توزیع منافع (ماده ۱۲) برای توزیع به موقع واکسن‌ها، پیش‌بینی شبکه‌ای
لجستیک برای زنجیره‌های تامین جهانی واکسن و محصولات مرتبط (ماده ۱۳)، تسهیلات مالی
برای کشورهای در حال توسعه (ماده ۲۰)، توزیع پاتوژن و انتقال تکنولوژی دست‌آوردهای غیرقابل
انکاری است، با اینحال واکنش دولت‌ها نسبت به هر یک از مقرردها گویای برخی نکات است.
برخلاف دیدگاه تدریس که معتقد است مذاکره‌کنندگان در مورد توافق مورد بحث نشان
داده‌اند که چندجانبه‌گرایی زنده و پویا است و در دنیای متشتت ما، ملت‌ها هنوز می‌توانند برای
یافتن زمینه‌های مشترک و پاسخ به تهدیدات مشترک با هم همکاری کنند، نویسنده معتقد است
که همچنان همکاری بین‌المللی قربانی حاکمیت و منافع دولت‌ها است. همانطور که در جدول

⁴¹ Ayelet BERMAN and Indira DEWI KANTIANA, "The Pandemic Agreement: A Milestone in Global Health, but Will it Work?" (12 June 2025), online: ejiltalk.

شماره یک نشان داده شده، هر جا که مندرجات در مقرره‌ای به دنبال تثبیت و تحکیم حاکمیت بوده، با توافق دولت‌ها مواجهه شده و هر جا که بیم تزلزل حاکمیت وجود داشته دولت‌ها واکنش‌هایی چون واگرایی و مخالفت را بروز داده‌اند. به عنوان مثال، در بحث مربوط به اجباری شدن انتقال فناوری‌هایی که به آمادگی و واکنش در برابر همه‌گیری کمک می‌کنند، کشورهای توسعه‌یافته از جمله آلمان معتقد بودند که انتقال فناوری باید داوطلبانه باشد تا نوآوری و سرمایه‌گذاری خصوصی را تشویق کند از این روی متن نهایی ماده ۱۱ چنین مقرر می‌کند که انتقال فناوری به دولت‌ها طبق توافق متقابل صورت گیرد که منظور از آن انجام داوطلبانه و با شرایط توافق متقابل، بدون خدشه به حقوق و تعهدات طرفین تحت سایر توافق‌نامه‌های بین‌المللی است که البته همان نیز توفیق اخذ موافقت را نداشت. به نظر می‌رسد متن نهایی نتوانسته آرمان‌های مبتنی بر عدالت و همکاری بین‌المللی را محقق سازد. این در حالی است که دبیرکل اسبق سازمان ملل متحد، پطروس گالی، چنین اشعار داشته که دولت‌ها و حکومت‌هایشان به تنهایی نمی‌توانند مشکلات جهان را حل کنند و همکاری بین‌المللی در این باره، اجتناب ناپذیر و ضروری است.