اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية
بشأن مكافحة التبغ

مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

الدورة الخامسة
سول، جمهورية كوريا، ١٢-١٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢

FCTC/COP/5/11
٢٥ تموز/ يوليو ٢٠١٢

البند ٦-٤ من جدول الأعمال المؤقت

تنفيذ المادة ١٩ من اتفاقية المنظمة الإطارية: *"المسؤولية"*

تقرير من أمانة الاتفاقية

المقدمة

١- أُعدت هذه الوثيقة تلبية لطلب مؤتمر الأطراف في دورته الرابعة (بونتا ديل إيست، أوروغواي، ١٥-٢٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٠) من أمانة الاتفاقية أن تعد، بالاشتراك مع مبادرة منظمة الصحة العالمية للتحرر من التبغ، تقريراً شاملاً عن مسألة المسؤولية في سياق المادة ١٩ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، بما في ذلك الآليات الممكنة فيما يتعلق بالوسائل الملائمة التي يمكن بواسطتها لمؤتمر الأطراف أن يدعم الأطراف في الاضطلاع بأنشطتها وفقاً لأحكام هذه المادة، وذلك للنظر فيه أثناء الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف.[١]

٢- ومن المبادئ التوجيهية للاتفاقية أنه "تُعد المسائل ذات الصلة بالمسؤولية، حسبما يحدده كل طرف في حدود ولايته القضائية جزءاً هاماً من مكافحة التبغ الشاملة".[٢] وعلى الرغم من أن المادة ١٩ من اتفاقية المنظمة الإطارية لا تضع نظاماً للمسؤولية فإنها تقتضي من الأطراف أن "تنظر في اتخاذ إجراءات تشريعية أو تعزيز قوانينها القائمة، عند اللزوم، لمعالجة مسألة المسؤولية الجنائية والمدنية، بما فيها التعويض، حسب الاقتضاء". وبالإضافة إلى ذلك فإن على الأطراف أن تتعاون على تبادل المعلومات بخصوص مسائل مختلفة تشمل "التشريعات والأنظمة السارية وكذلك الولاية القضائية ذات الصلة". كما أن الأطراف اتفقت في المادة ١٩ على تقديم المساعدة إلى بعضها البعض فيما يخص الإجراءات القانونية التي تتعلق بالمسؤولية المدنية والجنائية، حسب الاقتضاء وحسبما تم الاتفاق عليه فيما بينها، وفي حدود التشريعات والسياسات والممارسات القانونية الوطنية والترتيبات السارية الخاصة بالمعاهدات القائمة.

---

١ انظر القرار FCTC/COP4(15).

٢ المادة ٤-٥.

٣- وتنص المادة ١٩-٥ على أنه يجوز لمؤتمر الأطراف "في أية مرحلة مبكرة، ومع مراعاة العمل المضطلع به في المحافل الدولية المعنية، أن ينظر في المسائل ذات الصلة بالمسؤولية، بما فيها النهوج الدولية المناسبة لمعالجة هذه المسائل، والوسائل المناسبة لدعم الأطراف، عند الطلب، في أنشطتها التشريعية وغيرها من الأنشطة".

خلفية الموضوع

٤- أثناء المفاوضات الخاصة باتفاقية المنظمة الإطارية عقدت المنظمة في نيسان/ أبريل ٢٠٠١ مجموعة خبراء قانونيين لدراسة طبيعة ونطاق الأحكام الممكنة الخاصة بالمسؤولية والتعويض في الاتفاقية. وشملت المواضيع والمسائل الرئيسية التي نُظر فيها أثناء تلك المشاورة النطاق الممكن والجدوى فيما يخص بنظام للمسؤولية، وانطباق نظم المسؤولية التي أنشأتها الاتفاقيات الأخرى، والخبرات في مجال الدعاوى القضائية المتعلقة بالتبغ، وكذلك إمكانية إنشاء صناديق لدعم التدابير الوقائية والتعويض. وقُدم تقرير فريق الخبراء في الدورة الثانية لهيئة التفاوض الحكومية الدولية للمساعدة على المفاوضات الخاصة باتفاقية المنظمة الإطارية.[١]

٥- وفي الدورة الرابعة لمؤتمر الأطراف، التي عُقدت في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٠، قدمت الأمانة وثيقة من أجل دعم الأطراف في النظر في تنفيذ المادة ١٩ بشأن المسؤولية.[٢] ووفرت هذه الوثيقة استقصاءً للمعلومات الأساسية والبيانات الخاصة بتجارب الأطراف، حسبما وردت في تقارير التنفيذ المقدمة إلى الأمانة، وكذلك المواد ذات الصلة الخاصة بالمسؤولية في القانون الدولي في مجال البيئة.

تجارب الأطراف المبينة في تقارير الأطراف

٦- تتضمن استمارة التبليغ التي اعتمدتها الأطراف لتقديم المعلومات عن تنفيذها للاتفاقية ثلاثة أسئلة تتعلق مباشرة، كما تتضمن طلباً لتقديم وصف موجز لأي تقدم في تنفيذ المادة ١٩ خلال العامين السابقين أو منذ آخر تقارير قدمتها الأطراف.

٧- وعندما طُلب من الأطراف أن تبين ما إذا كان أي شخص قد رفع، في إطار ولايتها القضائية، أي دعوى بخصوص المسؤولية الجنائية و/ أو المدنية، بما في ذلك التعويض (حسب الاقتضاء)، ضد أي شركة من شركات التبغ فيما يتعلق بأي أثر ضار لحق بصحته من جراء تعاطي التبغ، أجاب ٢٢ (١٧٪) طرفاً، من بين الأطراف البالغ عددها ١٢٦ طرفاً التي قدمت تقاريرها في دورة تبليغ عام ٢٠١٢، بالإجابة "نعم" و١٠٠ (٧٩٪) طرفاً بالإجابة "لا" ولم يرد على السؤال ٤ أطراف. وفيما يتعلق بالتقدم المحرز في هذا الصدد منذ آخر تقارير قدمتها الأطراف قدمت ٧ أطراف معلومات إضافية تفيد بأنه تم استهلال إجراءات خاصة بالمسؤولية الجنائية أو المدنية، في إطار ولايتها القضائية، ضد شركات تبغ من قبل أفراد أو مجموعات يطالبون بتعويضات عن الآثار الضارة بالصحة من جراء تعاطي التبغ (أستراليا وكندا وفنلندا وأيرلندا والنرويج وجمهورية كوريا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية).

٨- وطُلب من الأطراف أيضاً أن تذكر ما إذا كانت اتخذت أم لا أية إجراءات تشريعية و/ أو تنفيذية و/ أو إدارية و/ أو أية إجراءات أخرى ضد دوائر صناعة التبغ من أجل السداد الكلي أو الجزئي للتكاليف الطبية

١ انظر: أحدث المعلومات من الأمانة عن مشاورة منظمة الصحة العالمية حول الأحكام الممكنة الخاصة بالمسؤولية والتعويض في الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (الوثيقة A/FCTC/INB2/Rev.1).

٢ انظر: تنفيذ المادة ١٩ من الاتفاقية: "المسؤولية" (الوثيقة FCTC/COP/4/13).

والاجتماعية والتكاليف الأخرى ذات الصلة بتعاطي التبغ في إطار ولايتها القضائية. ومن الأطراف البالغ عددها ١٢٦ طرفاً التي قدمت تقاريرها كانت إجابة ٦ (٥٪) أطراف "نعم" و١١٥ (٩١٪) من الأطراف "لا" ولم يرد على السؤال ٥ أطراف. وفيما يتعلق بالتقدم المحرز منذ تقديم آخر تقارير قدمت كندا وبنما وأسبانيا معلومات إضافية تفيد بأنها اتخذت إجراءات ضد دوائر صناعة التبغ من أجل السداد الكلي أو الجزئي للتكاليف الطبية والاجتماعية والتكاليف الأخرى ذات الصلة بتعاطي التبغ، وذكرت البرازيل أنه يجري وضع تشريع لتحديد التعويض الذي تدفعه دوائر صناعة التبغ للحكومة عن تكاليف العلاج من الأمراض الناجمة عن التبغ.

٩- وقدم عدد من الأطراف معلومات إضافية فيما يخص التقدم المحرز منذ آخر تقارير قدمتها: أفادت ٥ أطراف بأنها نفذت تدابير فيما يتعلق بالمسؤولية المدنية عن مكافحة التبغ (بوركينا فاصو وكندا وجيبوتي وهندوراس وصربيا) وأفاد اثنان من هذه الأطراف الخمسة بأن تدابيرهما التنفيذية شملت المسؤولية المدنية والجنائية على السواء (جيبوتي وصربيا). وعلاوة على ذلك أفادت ٦ أطراف بأن لديها تدابير قائمة لا تخص التبغ تحديداً وتتعلق بالمسؤولية المدنية و/ أو الجنائية (النمسا وبوتسوانا وألمانيا ومالطة ومنغوليا والسويد)؛ وأفادت ٥ أطراف أخرى بأنها اتخذت تدابير بخصوص المسؤولية المدنية والجنائية فيما يتعلق بإنفاذ تدابيرها التي تخص مكافحة التبغ تحديداً، وذلك في إطار الوفاء بالتزاماتها بمقتضى الاتفاقية (جزر كوك وجزر سليمان وسوازيلند وتوغو وفرنسا). وأخيراً أفاد طرفان بأنهما بصدد وضع تدابير تشريعية للمساءلة المدنية أو الجنائية (غانا والسنغال).

١٠- ومن الجوانب التي تم تسليط الضوء عليها في تقارير الأطراف الطابع الواسع النطاق للمادة ١٩. فهي تشير إلى عدة فئات مختلفة من النظم القانونية الممكنة التي على الأطراف أن تنظر في اتخاذ إجراءات بشأنها: النظم القانونية القائمة، والنظم القانونية التي ينبغي إنشاؤها، والنظم الخاصة بالمسؤولية الجنائية والمدنية (بوجه عام أو فيما يخص مكافحة التبغ)، ونظم التعويض الملائمة. وبالإضافة إلى ذلك فقد تُرك لتقدير الأطراف تحديد الأشخاص الاعتباريين أو الطبيعيين داخل ولايتها القضائية الذين يخضعون لهذه النظم، بما يمكن أن يشمل صانعي التبغ أو المشاركين في سلسلة توريد منتجات التبغ أو الأفراد أو المجموعات ممن يخرق التدابير التي وضعتها الأطراف فيما يتعلق بالتبغ. وفضلاً عن هذا فإنه لم يتم تحديد غرض نظام التعويض، ويمكن أن يشمل استرداد تكاليف الرعاية الصحية أو التكاليف الاجتماعية وغيرها، والإصابات، أو الجمارك والضرائب، أو استرداد عائدات الجريمة.

المعلومات الإضافية عن تجارب الأطراف

١١- بالإضافة إلى تقارير الأطراف توجد عدة قواعد بيانات على الإنترنت عمومية توفر معلومات إضافية مفصلة عن تجارب الأطراف وغير الأطراف في اتفاقية المنظمة الإطارية. فعلى سبيل المثال توجد مكتبة إلكترونية على الإنترنت للوثائق والأحداث الرئيسية المتعلقة بالدعاوى القضائية المتعلقة بالتبغ في كندا.[١] وهناك مورد إلكتروني آخر[٢] يتألف من قاعدة بيانات للتشريعات تتضمن معلومات يتم تحديثها بانتظام بالمعلومات الواردة من البلدان، وكذلك قاعدة بيانات للدعاوى القضائية المشتملة على مجموعة مختارة من أهم القرارات الصادرة في الدعاوى القضائية الخاصة بمكافحة التبغ في جميع أنحاء العالم.

١ انظر: www.smoke-free.ca/litigation.

٢ انظر: www.tobaccocontrollaws.org.

١٢- وقاعدة بيانات الدعاوى القضائية المشار إليها في الفقرة السابقة جمعت القرارات القانونية المشتملة عليها تحت الأنواع الأربعة التالية من الدعاوى القضائية: الإجراءات المتخذة ضد الحكومات من أجل تعزيز الصالح العام؛ والتحديات التي أمام السياسات الحكومية المتعلقة بمكافحة التبغ أو بالصحة العمومية؛ وإجراءات الإنفاذ التي يتخذها الأفراد أو الكيانات الخاصة؛ والإجراءات التي تتخذها دوائر صناعة التبغ ضد الأفراد؛ والحكومات أو المستثمرون الذين يحيلون القضايا إلى المحاكم المعنية بالتجارة، والمحاكم المعنية بالاستثمار أو التحكيم،[١] وإجراءات الإنفاذ التي تتخذها الحكومات، واسترداد تكاليف الرعاية الصحية، والإصابات الفردية. ولأغراض إعداد هذه الوثيقة تعد الفئة الأخيرة هي الأنسب. ويمكن الاطلاع على أمثلة إجراءات الدعاوى القضائية في الفقرة ٢٠ أدناه.

نظم المسؤولية ذات الصلة في معاهدات أخرى

١٣- تم استعراض نظم المسؤولية ذات الصلة في معاهدات أخرى في وثائق سابقة ذات صلة بهذا الموضوع.[٢] وهذا الفرع من الوثيقة سيركز على نظم المسؤولية الدولية التي يبدو أنها الأقرب لتوفير المعلومات المناسبة لمؤتمر الأطراف عندما ينظر في تنفيذ المادة ١٩.

١٤- اعتُمد بروتوكول بازل بشأن المسؤولية والتعويض عن الضرر الناجم عن نقل النفايات الخطرة وغيرها من النفايات والتخلص منها عبر الحدود[٣] من أجل إنشاء نظام للمسؤولية والتعويض السريع والمناسب عن الضرر الناجم عن نقل النفايات الخطرة وغيرها من النفايات والتخلص منها عبر الحدود. ويحدد البروتوكول نظاماً للمسؤولية الموضوعية عن الأضرار (بما فيها الموت والإصابة والضرر اللاحق بالممتلكات والخسائر الاقتصادية والأضرار البيئية) وكذلك نظام للمسؤولية قائمة على تحميل المخطئ للمسؤولية عن الأفعال المتعمدة أو الطائشة أو الإهمال أو التقاعس. وهو يتناول كل مرحلة من مراحل النقل عبر الحدود ويفرض المسؤولية على مختلف الأطراف المشاركين في مختلف مراحل النقل، وبذلك يوزع عبء المسؤولية الموضوعية على نطاق أوسع. واقتُرح في البداية إنشاء صندوق للتعويضات المتعلقة بنقل النفايات الخطرة في إطار البروتوكول، ولكنه لم يُعتمد، وذلك على الرغم من أن الأطراف أبقت على إمكانية تحسين آليات التعويض القائمة أو إنشاء آليات جديدة قيد الاستعراض.[٤]

---

١ على الرغم من أن التركيز في هذه الوثيقة لا ينصب على هذا الأمر، فهناك قدر متزايد من المعلومات فيما يتعلق بالدعاوى القضائية الخاصة بالتجارة والاستثمار والمرفوعة ضد إنفاذ تدابير مكافحة التبغ يمكن الرجوع إليه على الإنترنت. فعلى سبيل المثال نشرت أستراليا مجموعة موثقة جيداً وشفافة من الإجراءات المختلفة المتخذة بشأن تشريعها الخاص بالتغليف البسيط (انظر: http://www.ag.gov.au/tobaccoplainpackaging).

٢ انظر الوثيقة A/FCTC/INB2/5/Rev.1، وكذلك مرفق الوثيقة FCTC/COP/4/13: "قضية المسؤولية من زاوية القانون الدولي في ميدان البيئة".

٣ بروتوكول بازل (١٩٩٩) هو بروتوكول ملحق باتفاقية بازل بشأن التحكيم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود (اتفاقية بازل).

٤ Open-Ended Ad Hoc Working Group of Legal and Technical Experts on Liability and Redress in the Context of the Cartagena Protocol on Biosafety: *Supplemental collective compensation arrangements in international enviromment-related liability instruments* (document UNEP/CBD/BS/WG-L&R/4/INF/3, 22 August 2007).

١٥- هناك عدد من الاتفاقيات التي تنص على التعويض عن الضرر الناجم عن تلوث البيئة البحرية تم اعتماده برعاية المنظمة البحرية الدولية[١] أو بالتعاون بين المنظمة البحرية الدولية ومنظمات غير حكومية.[٢] وتتبع هذه المعاهدات عموماً نهجاً متماثلاً إزاء مسألة المسؤولية عن التلوث البحري: فهناك مسؤولية موضوعية تقع على عاتق مالك السفينة أو مشغلها عن أية مادة ملوثة يتم إطلاقها، وتقتصر مسؤولية مالك السفينة أو مشغلها على مبلغ معين، رهناً باستثناءات معينة، ويُنشأ صندوق إضافي (يساهم فيه بالمدفوعات مستلمو النفط أو المادة الخطرة في أي بلد متعاقد بعد النقل البحري، أو تساهم فيه الأطراف في المعاهدة) لتعويض ضحايا الضرر الواقع.

١٦- وهناك عدة معاهدات تتناول المسائل الخاصة بالمسؤولية الناشئة عن تشغيل المرافق النووية، كمحطات توليد الطاقة الكهربية، أو نقل المواد النووية. وفي هذا الصدد فإنه على الرغم من وجود عناصر مختلفة عن موضوع التبغ (مثل الإطلاق المفاجئ والعرضي للإشعاع الضار في حالة الحوادث النووية في مقابل الضرر المستمر الناتج عن التبغ، توجد اعتبارات هامة فيما يتعلق بالسياق الخاص بالتبغ تتمثل في أنه في كلتا الحالتين يُعد الضرر المحتمل أن يلحق بالبشر ضرراً كارثياً وواسع الانتشار. وعلاوة على ذلك فإن المواد النووية الانشطارية والتبغ كلاهما معروف للمشغلين والصانعين بأن استخدامه خطير بصورة استثنائية. واعترافاً بالأخطار المتأصلة في استخدام الوقود النووي اختارت المعاهدات معياراً مطلقاً للمسؤولية لا توجد أمامه دفوعات قانونية عادة.

١٧- وفي حين أن معظم الاتفاقيات المتعلقة بالمسؤولية تتناول المسؤولية المدنية في المقام الأول فمن الجدير بالذكر كذلك أن بعضها يتناول أيضاً المسؤولية الجنائية على وجه الخصوص. وهناك عدة معاهدات تنص بصفة خاصة على أن تسن الأطراف تشريعات وطنية تفرض المسؤولية الجنائية عن الأنشطة المتعارضة مع الالتزامات المحددة في هذه المعاهدات.[٣]

١٨- وقد توفر بعض معاهدات حقوق الإنسان أيضاً إرشادات لمؤتمر الأطراف وهو ينظر في الآليات المحتملة التي يمكن له بواسطتها أن يدعم الأطراف على أفضل وجه في تنفيذ المادة ١٩ من اتفاقية المنظمة الإطارية. وبوجه عام تنص معاهدات حقوق الإنسان على حماية مجموعة محددة من حقوق الإنسان، وتنص غالباً على إنشاء هيئات، من قبيل اللجان، للإشراف على تنفيذ الاتفاقية المعنية ورصده.[٤] ويمكن أن تكون لهيئة

---

١ يشمل ذلك الاتفاقية الدولية بشأن المسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن التلوث النفطي (١٩٦٩)، والتي عُدلت ببروتوكولين في عامي ١٩٧٦ و١٩٩٢؛ والاتفاقية الدولية لإنشاء صندوق دولي للتعويض عن الأضرار الناجمة عن التلوث النفطي (١٩٧١)، التي عدلت ببروتوكولين في عامي ١٩٧٦ و١٩٩٢، واتفاقية المسؤولية المدنية عن أضرار التلوث النفطي الناتج عن استكشاف واستغلال الموارد المعدنية لقاع البحار (١٩٧٧)؛ والاتفاقية الدولية للمسؤولية والتعويض عن الضرر الناجم عن النقل البحري لمواد خطرة وضارة (١٩٩٦)؛ والاتفاقية الدولية بشأن المسؤولية المدنية عن أضرار التلوث بوقود السفن الزيتي (٢٠٠١).

٢ الاتفاقية المتعلقة بالمسؤولية المدنية في مجال النقل البحري للمواد النووية (١٩٧١)، المتخذة في اتفاقية باريس لعام ١٩٦٠ بشأن مسؤولية الطرف الثالث في مجال الطاقة النووية، وبروتوكولها الإضافي لعام ١٩٦٤ واتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣ بشأن المسؤولية المدنية عن الأضرار النووية، التي كُملت باتفاقية التعويض التكميلي عن الأضرار النووية (١٩٩٧).

٣ على سبيل المثال المادة ٢٥ من بروتوكول قرطاجنة المتعلق بالسلامة الأحيائية (٢٠٠٠) الملحق باتفاقية التنوع البيولوجي (١٩٩٢)، أو المادتان ٤-٣ و٩ من اتفاقية بازل.

٤ انظر مثلاً اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٩٧٩) وبروتوكولها الاختياري؛ واتفاقية حقوق الطفل (١٩٨٩) وبروتوكولها الاختياري؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية (اتفاقية مناهضة التعذيب) (١٩٨٤)؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦) وبروتوكولاته الاختيارية.

الإشراف والرصد أدوار مختلفة، بما فيها ما يلي: استلام التقارير المنتظمة المقدمة من الدول الأطراف؛[١] واستلام الرسائل من الأفراد أو الجماعات بخصوص انتهاك الحقوق المحمية؛[٢] والبدء في التحقيق في حالات الانتهاك الجسيم أو المنهجي[٣]؛ واستلام الشكاوى المقدمة من أية دولة طرف بخصوص عدم وفاء أية دولة طرف أخرى بالتزاماتها، والنظر في هذه الشكاوى.[٤] وفي بعض الحالات يمكن أن تعطي معاهدات حقوق الإنسان الحق لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان في التعويض وإصلاح الضرر،[٥] أو أن تطالب الدول الأطراف بإنصاف ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان.[٤]

أمثلة لاتخاذ الإجراءات التشريعية لمعالجة المسؤولية الجنائية والمدنية

١٩- إن النظم الداخلية التي تعالج المسؤولية الجنائية والمدنية قد تقوم بذلك عن طريق التقدم نحو تحقيق أهداف سياساتها الداخلية من عدة منطلقات (انظر الفقرة ٢٦ أدناه). ولدى كثير من الأطراف بالفعل نظم عامة للمساءلة المدنية فيما يتعلق بالمصابين من أجل الدخول في إجراءات قانونية للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الخاصة بإصاباتهم،[٦] ولدى أطراف أخرى أكثر أحكام خاصة بالمساءلة الجنائية تتيح إنفاذ تدابير مكافحتها للتبغ أو تدابيرها الضريبية أو أية تدابير تشريعية أخرى لها صلة بمكافحة التبغ. ولدى بعض الأطراف أيضاً تجربة فيما يتعلق بالأشخاص الذين يلجؤون إلى قوانين حماية المستهلك أو التشريعات الخاصة بالمسؤولية عن المنتجات، وذلك لتقديم مطالباتهم الخاصة بالإصابات ضد دوائر صناعة التبغ، في حين أن هناك مطالبات أخرى بخصوص الإصابات ذات الصلة بالتبغ استندت إلى قوانين حقوق الإنسان والحماية الدستورية. وعلاوة على ذلك فإنه يجوز تقديم المطالبات الخاصة بالمسؤولية لا من قبل أصحاب المطالبات الخاصة بالإصابات البدنية فقط، سواء أكانوا يقدمونها كأفراد أم بشكل جماعي كفئة مدعين بالحق تعرضت لأضرار متماثلة، بل يجوز أيضاً تقديمها من قبل الأطراف الثالثة كشركات التأمين التي تقدم المطالبات بالوكالة، أو الأطراف (أو الحكومات دون الوطنية) الساعية إلى استرداد التكاليف الطبية والاجتماعية وغيرها من التكاليف العامة التي تسبب فيها تعاطي التبغ.

٢٠- والأمثلة الواردة أدناه للنظم القانونية المستخدمة فيما يتعلق برفع الدعاوى المدنية والجنائية مستقاة من قاعدة البيانات المشار إليها في الفقرة ١١:

(أ) القوانين المدنية ونظم المسؤولية المدنية[٧]

(ب) الدساتير[٨]

١ اتفاقية حقوق الطفل واتفاقية مناهضة التعذيب والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٢ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية مناهضة التعذيب، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٣ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

٤ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٥ اتفاقية حقوق الطفل واتفاقية مناهضة التعذيب والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٦ إن مسألة تحديد مدى فعالية عمل هذه النظم من حيث المقاضاة الناجحة فيما يخص الإصابات ذات الصلة بالتبغ لاتزال مفتوحة إلى حد ما، ولكن مع لجوء عدد أكبر من الحالات إلى نظم المحاكم ستتضح أكثر فأكثر الجوانب الإضافية (إن وجدت) التي قد تحتاج إليها نظم المساءلة المدنية الداخلية هذه كي تؤدي إلى نجاح المطالبات الخاصة بالإصابات.

٧ البرازيل، نظم المساءلة المدنية العامة لعدد من الأطراف وغير الأطراف.

٨ البرازيل، كوستاريكا، جزر مارشال، الولايات المتحدة الأمريكية.

(ج) قوانين مكافحة التبغ[١]

(د) قانون حماية المستهلك[٢]

(هـ) التشريع الخاص بالخدمات الطبية والتأمين الطبي[٣]

(و) التشريع الخاص بالأضرار الناجمة عن التبغ واسترداد تكاليف الرعاية الصحية[٤]

(ز) القوانين الخاصة بالإعلان والتوسيم[٥] واللوائح الخاصة بالإعلان عن المنتجات[٦]

(ح) التشريع الخاص بالجمارك والمكوس[٧]

(ط) التشريع الخاص بالكسب غير المشروع والفساد[٨]

(ي) قوانين العمل[٨]

(ك) التشريع الخاص بالممارسات التجارية[٩]

ويمكن الاطلاع في ملحق هذه الوثيقة على كيفية استخدام كل نظام من هذه النظم.

النهوج المحتملة التي يمكن لمؤتمر الأطراف أن يدعم الأطراف من خلالها

٢١- يبدو أن من نقاط البدء المناسبة كي يقدم مؤتمر الأطراف الدعم إلى الأطراف في الأنشطة التي تضطلع بها وفقاً للمادة ١٩، التركيز على مساعدتها على اتخاذ الإجراءات التشريعية أو تعزيز قوانينها الحالية لمعالجة مسألة المسؤولية المدنية وفقاً للمادة ١٩.

القوانين النموذجية

٢٢- من الخيارات المطروحة في هذا الصدد وضع قوانين نموذجية كي تنظر فيها الأطراف. وفي الواقع اتفق الخبراء المشاركون في اجتماع عام ٢٠٠١ على أن "من المفيد وضع قوانين نموذجية كي تنظر فيها مختلف الدول، بما يمكن أن يساعد الدول على إعداد التشريعات الوطنية ويسهل مواءمة النهوج التشريعية الوطنية".[١٠]

١ كوستاريكا، فرنسا، الهند، أيرلندا، إسرائيل، اليابان، هولندا، الفلبين، أوكرانيا، الولايات المتحدة الأمريكية.

٢ أستراليا، البرازيل، كوستاريكا، الولايات المتحدة الأمريكية.

٣ المملكة المتحدة (سكوتلندا)، الولايات المتحدة الأمريكية.

٤ كندا.

٥ أوكرانيا، الولايات المتحدة الأمريكية.

٦ البرازيل.

٧ جنوب أفريقيا.

٨ الولايات المتحدة الأمريكية.

٩ أستراليا، الولايات المتحدة الأمريكية.

١٠ انظر الفقرة ٢٥ من الوثيقة A/FCTC/INB2/5 Rev.1.

المبادئ القانونية/ المبادئ التوجيهية القانونية

٢٣- يمكن أن يكون الخيار الآخر هو وضع مجموعة من المبادئ الإجرائية (يمكن أن تشمل التعليقات) لإدراجها في نظام المسؤولية المدنية الداخلي للطرف، وذلك بهدف تحقيق أقصى فائدة ممكنة منه فيما يتعلق بمكافحة التبغ وأياً كان الأمر فإن تحديد مجموعة مبادئ من هذا القبيل (بإضافة إلى التعليقات) يبدو أنه الخطوة الأولى المنطقية لدعم الأطراف فيما يتعلق بإنشاء نظمها الخاصة بالمسؤولية المدنية، وهي خطوة يمكن أن تفضي إلى وضع مسودة القوانين النموذجية.

٢٤- ومن أمثلة اتباع هذا النهج المبادئ التوجيهية المعتمدة مؤخراً لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بعنوان "المبادئ التوجيهية لوضع تشريعات داخلية بشأن المسؤولية والجبر والتعويض فيما يتعلق بالأضرار الناجمة عن أنشطة خطرة على البيئة" (مبادئ توجيهية من إعداد برنامج الأمم المتحدة للبيئة) والتعليقات ذات الصلة. وكان الهدف من إعداد المبادئ التوجيهية من قبل برنامج الأمم المتحدة للبيئة هو تسليط الضوء على المسائل الأساسية التي يجب أن تحسمها الدول لدى وضع التشريعات واللوائح الداخلية بشأن المسؤولية والجبر والتعويض فيما يتعلق بالأضرار الناجمة عن أنشطة خطرة على البيئة. وتتضمن هذه المبادئ التوجيهية عناصر رئيسية يمكن إدراجها في التشريع الداخلي فضلاً عن اقتراح نص موجز ومحدد يمكن اعتماده، مثل نص التعاريف. وكان الغرض الأساسي من إعداد برنامج الأمم المتحدة للبيئة لهذه المبادئ التوجيهية هو مساعدة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية على وضع تشريعات أو سياسات داخلية ملائمة بشأن المسائل الخاصة بالمسؤولية والجبر والتعويض. وقد أُعدت المبادئ التوجيهية استجابة للمبدأ ٣ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية،[١] والذي ينص على أن تضع الدول قانوناً وطنياً بشأن المسؤولية والتعويض لضحايا التلوث وغير ذلك من الأضرار البيئية".[٢]

٢٥- ويمكن لمؤتمر الأطراف أن يدعم أيضاً الأطراف من خلال تعزيز تبادل المعلومات والمساعدة القانونية المتبادلة المنصوص عليهما في المادة ١٩.

تبادل المعلومات

٢٦- بالإضافة إلى الجوانب الخاصة بالمسؤولية والتعويض في المادة ١٩ فإن على الأطراف أن تتعاون على تبادل المعلومات. وتشمل استمارة التبليغ التي اعتمدها مؤتمر الأطراف متطلبات التبليغ المنصوص عليها في المادة ١٩-٢. ولمواصلة تعزيز تقديم المعلومات وتبادلها بمقتضى المادة ١٩ يمكن أن يعتمد مؤتمر الأطراف تعديل تلك الأجزاء ذات الصلة من استمارة التبليغ والتعليمات التدريجية التي تساعد الأطراف على استيفائها، وذلك لتغطية الفئات الفرعية، كالفئة الخاصة بتحديد ما إذا كان التشريع الخاص بمكافحة التبغ يشمل أم لا التدابير الخاصة بالمسؤولية الجنائية عن أية انتهاكات لهذا التشريع، أو ما إذا كانت توجد أم لا أحكام خاصة

١ انظر *تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/ يونيو ١٩٩٢* (مطبوع صادر عن الأمم المتحدة، يحمل رقم E.93.I.8 من بين المبيعات، إلى جانب تصويباته)، المجلد ١: *القرارات التي اعتمدها المؤتمر*، القرار ١، الملحق ١.

٢ عقد برنامج الأمم المتحدة للبيئة اجتماعاً لفريق من الخبراء القانونيين في عام ٢٠٠٢، وحدد الاجتماع المسائل والثغرات ذات الأولوية وأوصى بها، وهي المسائل التي كان على برنامج الأمم المتحدة للبيئة أن يركز عليها في عمله المستقبلي بشأن نظم المساءلة والتعويض الخاصة بالبيئة. وتم تقييم وتقدير أنواع معينة من الأنشطة بهدف تحديد أفضل مسار ممكن للعمل، بما في ذلك الخيار الخاص بإعداد مبادئ توجيهية. ووضع فريق الخبراء الاستشاري الرفيع المستوى التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة مسودة نص استعرضه بعد ذلك اجتماع حكومي دولي عقد في عام ٢٠٠٩، وذلك قبل أن يعتمد مجلس الإدارة النص في عام ٢٠١٠.

بالمسؤولية، أو ما إذا كانت توجد أم لا أية تدابير للمسؤولية المدنية تخص مكافحة التبغ بالتحديد، أو ما إذا كانت توجد أم لا أحكام عامة خاصة بالمسؤولية المدنية، وما إذا كانت توجد أم لا أحكام خاصة بالمسؤولية المدنية أو الجنائية تنص على التعويض عن الأضرار اللاحقة بالصحة و/ أو استرداد التكاليف الطبية أو الاجتماعية أو التكاليف الأخرى ذات الصلة. وهناك جانب آخر برز في تقارير الأطراف هو أنه يبدو أن هناك عدم وضوح فيما يتعلق بالمقصود من مصطلح "الولاية القضائية ذات الصلة" في المادة ١٩-٢. ويمكن أيضاً توضيح هذا المصطلح في التعليمات التدريجية.

المساعدة القانونية المتبادلة

٢٧- تنص المادة ١٩-٣ على أن تقدم الأطراف المساعدة إلى بعضها البعض، حسب الاقتضاء وحسبما تم الاتفاق عليه. ويمكن إدراج الجوانب الإجرائية من هذا الالتزام ضمن مجموعة المبادئ القانونية والإجرائية (و/ أو القانون النموذجي) التي قد تشكل الخطوة الأولى لمساعدة الأطراف على تنفيذ المادة ١٩-١.

٢٨- وقد يكون من الممكن أيضاً أن ينظر مؤتمر الأطراف في إنشاء آلية لتبادل المعلومات القانونية بين الأطراف. وبالإضافة إلى المعلومات الخاصة التشريعات واللوائح والولاية القضائية ذات الصلة المقدمة بالفعل من الأطراف في تقاريرها يمكن تحري طرق مختلفة لتبادل المعلومات القانونية والدعم. فعلى سبيل المثال يمكن أن تسهل آلية من هذا القبيل التعاون بين الأطراف في مجال دحض الطعون القانونية في تدابير مكافحة التبغ (وعلى سبيل المثال من خلال تبادل الوثائق والتقارير العلمية ذات الصلة) أو المشاورات مع الخبراء المعنيين شخصياً أو إلكترونيا، أو إدارة قائمة مؤمَّنة بالخبراء المعنيين ونقاط الاتصال الهامة. وهذا النوع من التعاون سيتم أيضاً وفقاً لمتطلبات المادة ٢٢ بالنسبة إلى تعاون الأطراف فيما يتعلق بعدة أمور منها الخبرات العلمية والقانونية. وعلاوة على ذلك توضح المادة ١٩-٤ أن اتفاقية المنظمة الإطارية لا تمس أية حقوق قد تتعلق بوصول الأطراف إلى محاكم الأطراف الأخرى.

النهوج الأخرى الممكنة

٢٩- من النهوج الأخرى التي يمكن أن يتبعها مؤتمر الأطراف في دعم الأطراف في الأنشطة التي تضطلع بها وفقاً للمادة ١٩ إنشاء هيئة تفاوض حكومية دولية من أجل وضع **نظام دولي للمسؤولية المدنية أو الجنائية، في شكل بروتوكول**. ومع ذلك، ومثلما ذُكر أعلاه، فإن معظم نظم المسؤولية الدولية القائمة لا تناسب بسهولة نموذج مكافحة التبغ، وقد لا توفر إلا إرشادات محدودة للأطراف في الأنشطة التشريعية والأنشطة الأخرى التي تضطلع بها وفقاً لهذا النص (انظر الفقرات من ١٣ إلى ١٨ أعلاه). وعلى سبيل المثال فإن اعتماد نظام دولي للمسؤولية المدنية يمكن أن يكون مفيداً من حيث أنه يمكن أن يتيح لمن تضرروا من تعاطيهم لمنتجات التبغ أن يطالبوا صانعي التبغ بالتعويض. وأشيع أسلوب متبع إزاء المسؤولية المدنية في قانون المعاهدات يشمل تقييد المسؤولية، وغالباً ما يفرض مسؤولية موضوعية. وكل من هذين الجانبين ليس بالضرورة جذاباً أو سهل القبول بالنسبة إلى الأطراف في سياق المسؤولية المدنية عن الضرر الناجم عن تعاطي التبغ.

٣٠- وفيما يتعلق بالجانب الخاص بالمسؤولية الجنائية من المادة ١٩ يبدو أن تركيز النص ينصب في الأساس على تحديد المسؤولية الجنائية الداخلية. ونظراً لأن معظم الأطراف قد اتخذت بالفعل، أو تتخذ بالفعل، تدابير تشريعية لتفعيل مختلف الالتزامات المنصوص عليها في اتفاقية المنظمة الإطارية، فهذا يعني أنها قررت بالفعل جعل انتهاك تشريعاتها الداخلية يخضع للمسؤولية الجنائية، أو أنها بصدد البت في ذلك. والدعم متاح حالياً للأطراف في عملية صياغة وتنفيذ التشريعات الداخلية الخاصة بمكافحة التبغ، ويمكن أن يشمل ذلك هذه النصوص الجنائية. وفي حين أن بالإمكان إنشاء نظام دولي للمسؤولية الجنائية، وخصوصاً لأنه يمكن أن يستند

إلى تدابير مكافحة التبغ الوطنية التي تستخدم المسؤولية الجنائية، قد يكون من السابق لأوانه الدخول في مفاوضات من هذا القبيل. كما أن مسودة بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، المتفاوض عليها مؤخراً، لا تشمل أفعالاً إجرامية محددة في نص البروتوكول نفسه، ولكنها بدلاً من ذلك، تترك أمر البت في الأفعال التي تعتبر إجرامية لتقدير كل طرف.[١] ويمكن أن يوحي ذلك بعدم التحمس في الوقت الراهن بين الأطراف لإنشاء نظام دولي للمسؤولية الجنائية.

٣١- وعلاوة على ذلك سيكون هناك عدد من الجوانب الأقل جاذبية للتفاوض على نظام للمسؤولية الدولية في هذا الوقت. وعلى الرغم من أن التشريعات الوطنية لمكافحة التبغ بلغت مرحلة متطورة نسبياً الآن قياساً بعصر ما قبل اتفاقية المنظمة الإطارية،[٢] كانت هناك مسائل أخرى صعبة وملحة آنذاك فيما يتعلق بإنشاء نظام دولي للمسؤولية المدنية. فعلى سبيل المثال لاتزال هناك مسائل إشكالية فيما يتعلق بالقانون الدولي الخاص، مثل المسائل الصعبة المتصلة بالولاية القضائية، والاعتراف بالأحكام الأجنبية وانفاذها، والتعارض بين القوانين، والهياكل المؤسسية العابرة للحدود والمعقدة.[٣] وبالإضافة إلى ذلك فمن شأن النظام الدولي للمسؤولية أن يتناول الجوانب المحددة الخاصة بالإصابات ذات الصلة بالمسؤولية، بما في ذلك المسائل الخاصة بالإثبات والتعقيد في تحديد العلاقة السببية بين صانع تبغ معين وبين صاحب مطالبة معين، ومدة تقادم المطالبات، وهي جميعاً أمور تزداد تعقيداً بسبب المشكلة المتمثلة في أن الإصابة ذات الصلة بالتبغ نتجت عن الاستعمال المطوَّل للمنتج. وفي المقابل نجد أن النظم البيئية الدولية أنشئت استجابة للحالات التي يحتاج فيها الناس والبيئة إلى الحماية من الإطلاق المفاجئ والعرضي وغير المتعمد لمنتجات ضارة، في حين أن من المعقول أن دوائر الصناعة تكون محمية من المسؤولية المفرطة كي لا تُمس أنشطتها المفيدة في حد ذاتها.[٤]

٣٢- وثمة نهج آخر يمكن أن يتبعه مؤتمر الأطراف في دعم الأطراف في الأنشطة التي تضطلع بها وفقاً للمادة ١٩ هو استقاء الدروس من اتفاقيات حقوق الإنسان وإنشاء **هيئة دائمة لتلقي الشكاوى الخاصة بانتهاك اتفاقية المنظمة الإطارية** والمقدمة من الأفراد و/ أو المجموعات و/ أو الأطراف. ومع ذلك فقد يكون من الأفضل ترك النظرة في هذه الإمكانية لعناية آلية خاصة بالتقيد باتفاقية المنظمة الإطارية.[٥] وعلى الرغم من أن مسؤولية الدول قد نوقشت في اجتماع للخبراء القانونيين عُقد في عام ٢٠٠١،[٦] فإن هذه المسألة لم تُدرج بوضوح في اتفاقية المنظمة الإطارية، وينصب تركيز المادة ١٩ على تحديد المسؤولية الجنائية والمدنية في الولاية القضائية للأطراف بدلاً من إنشاء نظام دولي. بيد أنه من الجدير بالذكر أنه لا توجد ضرورة لذكر مسؤولية الدول بشكل محدد كي يشملها الأمر، وذلك لأن من مبادئ القانون الدولي العرفي أن من الممكن تحميل الدول المسؤولية عن انتهاك التزاماتها المحددة وفقاً لنظام معين، كاتفاقية المنظمة الإطارية. ومع ذلك فإن موضوع مسؤولية الدول

١ انظر المادة ١٤ *(التصرف غير المشروع بما في ذلك الأفعال الإجرامية)* في مسودة البروتوكول (الوثيقة FCTC/COP/5/6).

٢ الرجاء مقارنة الفقرة ١٦ من الوثيقة A/FCTC/INB2/5 Rev.1، التي ذُكر فيها أنه في عام ٢٠٠١ لم يكن هناك أي أساس تشريعي متين لمكافحة التبغ الوطنية يمكن أن يبنى عليه نظام دولي للمسؤولية.

٣ إن المشاكل المعقدة المتعلقة بالقانون الدولي الخاص يمكن أن تطيل أمد المفاوضات الدولية وتعقدها، مثلما حدث فيما أصبح معروفاً باسم "مشروع الأحكام القضائية" الذي بدأ عام ١٩٩٢ في شكل اتفاقية لاهاي بشأن الولاية القضائية والاعتراف بالأحكام القضائية وإنفاذها في المسائل المدنية والتجارية، وأنجز في عام ٢٠٠٥ في شكل أضيق بكثير، ألا وهو اتفاقية لاهاي المتعلقة باتفاقات اختيار المحكمة. انظر الفقرة ١٧ من الوثيقة A/FCTC/INB2/5 Rev.1.

٤ انظر الفقرة ١٨ من الوثيقة A/FCTC/INB2/5 Rev.1.

٥ انظر الفقرة ٣٠ من الوثيقة A/FCTC/INB2/5 Rev.1، والفقرات من ٢٢ إلى ٣٣ (آلية الاستعراض) في *ترتيبات تقديم التقارير بموجب اتفاقية المنظمة الإطارية* (الوثيقة FCTC/COP/5/14).

٦ انظر الفقرة ٩ والفقرات ٢٦-٣٠ من الوثيقة A/FCTC/INB2/5 Rev.1.

مدرج في جداول الأعمال الدولية منذ أمد طويل، وعلى الرغم من أن مسودة المواد والتعليقات الخاصة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً قد اعتمدتها لجنة القانون الدولي في عام ٢٠٠١، لم يتم التوصل بعد إلى أي اتفاق في هذا المجال.[١]

٣٣- والمناقشة الواردة في الفقرتين ١٤ و١٥ تطرح أيضاً مسألة ما إذا كان **إنشاء آلية في شكل صندوق** يُعد طريقة ملائمة أم لا لمعالجة الجانب الخاص بالتعويض في المادة ١٩. وهذا الصندوق يمكن أن تكون له عدة أهداف مجتمعة أو منفصلة، بما في ذلك تمويل التدابير الوقائية، أو دعم الرصد والتقييم، أو تعويض ضحايا الإصابات ذات الصلة بالتبغ، أو القيام بدور صندوق للدعاوى القضائية لسائر الأفراد أو الأطراف من أجل متابعة حالات المسؤولية المدنية. وعلاوة على ذلك يمكن إنشاء الصندوق على أساس داخلي أو دولي، أو على الأساسين معاً. بيد أنه يبدو أن إمكانية إنشاء آلية صندوق ينبغي أن يسبقها تقديم الدعم إلى الأطراف كي تُنشئ نظماً للمسؤولية المدنية والجنائية ضمن ولايتها القضائية.

فريق الخبراء

٣٤- على ضوء التحليل الوارد أعلاه قد يرغب مؤتمر الأطراف في أن ينظر في إنشاء فريق خبراء لمواصلة تطوير الوسائل التي يمكن بها لمؤتمر الأطراف أن يدعم الأطراف في الأنشطة التي تضطلع بها وفقاً للمادة ١٩، وخصوصاً في سياق نظم المسؤولية المدنية. ولدى القيام بذلك يمكن أن يضع فريق الخبراء في اعتباره التجارب الداخلية فيما يتعلق بالمسؤولية، ويحدد أفضل الممارسات ويقدم توصياته بشأن آليات الدعم الملائمة إلى مؤتمر الأطراف في دورته السادسة.

٣٥- وقد يرغب مؤتمر الأطراف أيضاً في أن يطلب من فريق الخبراء أن يبحث إمكانية إعداد مجموعة من مسودات المبادئ (بما في ذلك التعليقات) فيما يخص وضع نظام للمسؤولية المدنية والجنائية والتعويض، بما قد يشمل وضع قانون نموذجي، كي ينظر في ذلك مؤتمر الأطراف أثناء دورته السادسة.

٣٦- وبالإضافة إلى المسائل المبينة أعلاه يمكن أن ينظر فريق الخبراء في مسائل إضافية بهدف تعزيز مسودات المبادئ وتقديم دعم إضافي إلى الأطراف فيما يتعلق بتنفيذ المادة ١٩، وتشمل هذه المسائل ما يلي:

(أ) أسس السياسة العامة الممكنة لاعتماد تشريع خاص بمسؤولية دوائر صناعة التبغ (بما في ذلك مثلاً الردع واسترداد التكاليف والتوعية العامة)؛

(ب) الإرشادات الخاصة بكيفية الحصول على المشورة القانونية من الخبراء؛

(ج) المعلومات عن أفضل طريقة لإشراك المحامين المحليين في رفع الدعاوى بما يتيح بناء قدراتهم؛

(د) الاقتراحات بخصوص دور المجتمع المدني؛

(هـ) الإرشادات الخاصة بأفضل طريقة للاستفادة من التوعية العامة في تعزيز أهداف رفع الدعاوى القضائية، ولاسيما عندما يقوم أحد الأطراف بذلك؛

(و) كيفية وضع المستندات ذات الصلة والأدلة الأخرى وجعلها تُقبل؛

---

١ عُرضت المسودة على الدورة السادسة والخمسين للجمعية العامة كي تنظر فيها عام ٢٠٠٢ (في الوثيقة A/56/10)، وتم أيضاً النظر فيها مؤخراً أثناء دورتها الخامسة والستين في عام ٢٠١١. وأُدرج هذا البند مرة أخرى في جدول أعمال الجمعية العامة لعام ٢٠١٣ كي يُبحث مجدداً بغية اتخاذ قرار بالاستناد إلى المواد بشأن مسألة وضع اتفاقية بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً أو أية إجراءات أخرى ملائمة.

(ز) أفضل طريقة يمكن بها تجميع مواد الإثبات الرئيسية المتاحة بالفعل ووضعها في مكان واحد؛

(ح) الإرشادات الخاصة بالمسائل الإجرائية، مثل الدعاوى الجماعية؛

(ط) النظر في أفضل طريقة للانخراط في التعاون الدولي الفعال؛

(ي) تقديم توصيات إلى مؤتمر الأطراف بشأن التدابير الإضافية التي يمكن أن يتخذها لتعزيز تنفيذ المادة ١٩.

الإجراء المطلوب من مؤتمر الأطراف

٣٧- مؤتمر الأطراف مدعو إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وإعطاء المزيد من الإرشادات.

الملحق

استخدام النظم القانونية القائمة فيما يتعلق برفع الدعاوى المدنية والجنائية

(أ) القوانين المدنية ونظم المسؤولية المدنية

ينص كثير من البلدان على التعويض عن الضرر الذي تسبب فيه الآخرون ويمكن تمييزه وقياسه، وذلك من خلال الأضرار أو الجنح المنصوص عليها في القانون العام والمحددة في القوانين المدنية. ومجال الدعاوى القضائية الخاصة بالتبغ يزخر بهذه القضايا، ولاسيما في الولايات المتحدة وفي أماكن أخرى أيضاً. وتشمل هذه القضايا كل المجالات الرئيسية لمكافحة التبغ، وتشمل المدخنين وغير المدخنين على السواء، والخصوم من القطاعين العام والخاص، وقضايا المدعين الأفراد، والدعاوى الجماعية. والأسباب الدقيقة للإجراءات ترجع تحديداً إلى كل ولاية قضائية، ولكنها قد تشمل مسألة أو أكثر من المسائل التالية: المسؤولية الموضوعية، أو الإهمال في الصنع، أو خرق الضمان الضمني، أو الاحتيال على المستهلك، أو الادعاء الكاذب، أو التآمر.

(ب) الدساتير

إن حماية حقوق الإنسان المكفولة في بعض الدساتير، وفي المقام الأول الحقوق المتعلقة بالحياة أو الصحة أو البيئة النظيفة، تشكل أساس الحجج القانونية الناجحة، ولاسيما فيما يتعلق بالتدخين في الأماكن العامة بما يعرض غير المدخنين للأذى.[١] ومع ذلك فلم تستخدم هذه الحجج إلا بصورة نادرة نسبياً.

(ج) قوانين مكافحة التبغ

لدى كثير من البلدان الآن قوانين شاملة خاصة بمكافحة التبغ تتناول جميع جوانب الأعمال التجارية الخاصة بالتبغ، والتي تتراوح بين المدخلات الزراعية الأولية وبين الصنع والتغليف والتسويق والترويج والبيع والتعاطي من قبل المستهلك في خاتمة المطاف. والعدد أكثر من أن يُحصى بفضل المفاوضات الخاصة باتفاقية المنظمة الإطارية في السنوات الأخيرة. بيد أنه يمكن القول عموماً إن هذه القوانين الخاصة بالتبغ كثيراً ما تجمع المبادئ القانونية وأهداف السياسة العامة الموجودة في القوانين الأعم انطباقاً، ضمن سياق محدد خاص بالتبغ وتطورها أكثر فأكثر. وهي بهذا تعزز الوضوح وتتيح للأطراف المهتمة أن تعمل وهي على يقين أكثر بأن إجراءاتها متوافقة مع التزاماتها القانونية.

(د) قوانين حماية المستهلك

يمكن اعتبار قوانين حماية المستهلك مكملاً متزامناً مع قانون الضرر حيث إن بعض المبادئ النموذجية المتعلقة بالضرر، لأغراض العلاقة بين الصانع والمستهلك، تكون محددة كالتزامات قانونية. والأنسب للسياق الخاص بالتبغ هو قوانين حماية المستهلك المتعلقة بالإعلان أو الترويج على نحو كاذب أو خادع أو مضلل. والقضايا الخاصة بالتبغ، والمستندة إلى قانون حماية المستهلك، تناولت في معظم الأحيان، حتى الآن، الوصف الخادع، مثل "خفيفة" و"لطيفة".

---

١ للاطلاع على مناقشة الحالات الدستورية في بنغلاديش، الهند، نيبال، أوغندا، انظر Gostin LO. The 'tobacco wars'- global litigation strategies, *JAMA*, 2007, 298:2537-2539.

وكما هو الشأن فيما يتعلق بالأسباب المحتملة لرفع الدعاوى القانونية فقد طرأ تطور على النهج المتبع. ففي كثير من الولايات القضائية فإن الحجج القانونية لمساءلة شركات التبغ بدأت بقانون ذي انطباق عام واستُنبط منه المبدأ لتطبيقه على الوضع الخاص بالتبغ. وفي مجال حماية المستهلك، كما في مجالات أخرى، فإن القوانين الخاصة بالتبغ تحديداً والتي تتناول التصرف المعني على نحو أكثر وضوحاً، تحل، إلى حد بعيد الآن، محل تلك القوانين العامة.

(هـ) التشريع الخاص بالخدمات الطبية والتأمين الطبي

من الأمور التي يُغفل عنها أحياناً في بعض الدعاوى القضائية البارزة الخاصة بالتبغ أن بإمكان شركات التأمين الخاصة أن تنضم إلى الحكومات كمدعين. بيد أن المحاكم ترفض عادة دعاوى التعويض عن الضرر في المطالبات التي تقدَّم بالوكالة من أطراف ثالثة (كشركات التأمين)، ويكون هذا الرفض، في المقام الأول، على أساس أن المطالبة المقدمة من شركة التأمين أبعد ما تكون عن أي ضرر وقع بين شركة التبغ والمدخن.

(و) التشريع الخاص بالأضرار الناجمة عن التبغ، وباسترداد تكاليف الرعاية الصحية

إن نجاح الدعاوى العمومية الخاصة باسترداد التكاليف في الولايات المتحدة شجع الحكومات في أماكن أخرى على البدء في رفع دعاوى مماثلة، وربما بوجه أخص في كندا مؤخراً. فالمقاطعات الكندية التي تطالب باسترداد تكاليف الرعاية الصحية المترتبة على التبغ تتبع المسار الذي ارتادته ولاية فلوريدا في الولايات المتحدة، وذلك بسن تشريع خاص بالتبغ تحديداً من أجل تيسير رفع الدعاوى القضائية بدلاً من الاعتماد على قانون الضرر أو النهج التقليدي ذي الانطباق العام، وذلك على نحو مستقل عن المطالبات التي قد يقدمها المدخنون الأفراد. وبعد ذلك ترفع الحكومات دعاوى من أجل استرداد الأموال التي أُنفقت بسبب بعض الأضرار المتعلقة بالتبغ، على النحو المعرَّف في التشريع. ويسعى التشريع نموذجياً إلى تبسيط المسائل. فعلى سبيل المثال فإنه في القضايا الكندية يتيح التشريع توزيع مسؤولية التعويض عن الضرر الإجمالي على مختلف المدعى عليهم مع شركات التبغ حسب حصتهم في السوق ومن مبيعات التبغ.

(ز) القوانين الخاصة بالإعلان والتوسيم واللوائح الخاصة بالإعلان عن المنتجات

أياً كانت طريقة الحماية التي توفرها التشريعات للناس في ولايات قضائية عديدة، مثل الحماية العامة للمستهلك من الإعلان الكاذب أو الخادع، أو القوانين الخاصة تحديداً بالإعلان عن التبغ أو الترويج له أو توسيمه، فإن هذه التشريعات تعطي سبباً لرفع الدعاوى ضد شركات التبغ من قبل المسؤولين الحكوميين، أو في بعض الحالات من الأفراد العاديين. والقوانين المنطبقة تنص عادة على غرامات أو جزاءات أخرى، وقد تتيح إجراءات قانونية مبسطة تُعرف في بعض الولايات القضائية بمصطلح "المخالفات البسيطة".

(ح) التشريع الخاص بالجمارك والمكوس

إن مسؤولية دوائر صناعة التبغ عن انتهاك قوانين الجمارك والمكوس لها أهمية كبرى لأسباب تتعلق بالإيرادات، والآثار التي تلحق بالصحة العمومية من السجائر المهربة التي تدخل السوق بأسعار منخفضة. فالملاحقة القضائية لشركات التبغ والمسؤولين التنفيذيين في شركات التبغ بسبب خرقهم لهذه القوانين، مثل القضية التي ضلعت فيها شركة R.J. Reynolds وشاركت في التهريب إلى كندا، قد ترتبت عليها عقوبات شملت السجن وفرض جزاءات مالية ضخمة في إطار اتفاقات تفاوضية لتخفيف العقوبة. وفي أوروبا رفع الاتحاد الأوروبي قضية في عام ٢٠٠٤ ضد شركة Philip Morris أسفرت عن التوصل إلى تسوية بمبلغ ١,٢٥ مليار دولار أمريكي.

(ط) التشريع الخاص بالكسب غير المشروع والفساد

نجحت حكومة الولايات المتحدة في مقاضاة شركات تبغ أمريكية على الكسب غير المشروع والفساد، حيث أسفرت الإجراءات التصحيحية عن فرض تغيير السلوك على شركات التبغ المدعى عليها، ولكن لن تفرض أية جزاءات مالية. وعلى العكس من ذلك هنالك دعاوى قضائية مشابهة رفعتها حكومات أجنبية أمام محاكم أمريكية ورُفضت قبل الدخول في موضوع القضية وكان الرفض لأسباب إجرائية أو لأسباب تتعلق بالاختصاص.

(ي) قوانين العمل

على الرغم من أن قوانين العمل العامة المتعلقة ببيئة العمل الآمنة يلجأ إليها الموظفون أمام المحاكم ضد التدخين في أماكن العمل فهناك ولايات قضائية عديدة سنت قوانين خاصة بالتبغ تحديداً وذات صلة بالتدخين في أماكن العمل المغلقة (وفي بعض الحالات أماكن العمل المفتوحة أيضاً). وفيما يخص المسؤولية تقع تبعة هذا الأمر عادة على عاتق صاحب العمل أو زميل العمل المدخن، لذا فإن الجزاءات تكون صغيرة نسبياً، على الأقل بالنسبة للأفعال المبدئية. (ومن نتائج ذلك أنه لا يتم تحميلهم المسؤولية عند انتهاك تلك القوانين).

(ك) التشريع الخاص بالممارسات التجارية

إن قوانين الممارسات التجارية العادلة، وخصوصاً تلك المتعلقة بتثبيت الأسعار، تتيح السبل لتحميل شركات التبغ المسؤولية. وهناك قضايا تتعلق بالحلقات النهائية في سلسلة الأعمال التجارية الخاصة بالتبغ قامت فيها شركات التبغ بتسوية لحالات التلاعب بالعطاءات في شراء أوراق التبغ من المزارعين بيد أن هناك أيضاً أدلة مستندية تشير إلى أن شركات التبغ تواطأت على تثبيت أسعار البيع بالتجزئة لسجائرها في عشرات البلدان.[١] وتشمل القوانين الخاصة بالمنافسة في كثير من البلدان عقوبات ذات طابع مدني وجنائي على السواء، ونظراً لأن القصد من هذه القوانين هو تعديل سلوك الشركات، التي تكون شركات كبرى أحياناً، فإن الغرامات المنطبقة يمكن أن تكون مرتفعة جداً.

= = =

[١] The price is not quite right. *The Economist,* 5 July 2001 (available at: http://www.economist.com/node/687703).