اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية
بشأن مكافحة التبغ

مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

الدورة السادسة
موسكو، الاتحاد الروسي، ١٣-١٨ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٤

FCTC/COP/6/17
١٦ أيار/ مايو ٢٠١٤

البند ٥-١ من جدول الأعمال المؤقت

ترتيبات تقديم التقارير بموجب اتفاقية المنظمة الإطارية: إنشاء آلية لتيسير استعراض تقارير الأطراف

تقرير من أمانة الاتفاقية

مقدمة

١- أُعدت هذه الوثيقة تلبيةً للطلب الذي وجهه مؤتمر الأطراف إلى أمانة الاتفاقية داعياً إلى وضع توصيات ينظر المؤتمر فيها خلال دورته السادسة بخصوص إنشاء آلية لتيسير استعراض تقارير الأطراف عن التنفيذ (القرار FCTC/COP5(11)). وينبغي أن تساعد تلك التوصيات حسب طلب مؤتمر الأطراف على تحديد تشكيل آلية متسمة بالكفاءة والفعالية ونطاقها وتوقيتها وحصائلها المرجوة وآثارها الإدارية والمالية.

٢- ووفقاً لما تنص عليه المادة ٢٣-٥ من الاتفاقية، *"يستعرض مؤتمر الأطراف بانتظام تطبيق الاتفاقية ويتخذ القرارات الكفيلة بتعزيز تنفيذها بفعالية ... ويقوم لهذا الغرض بما يلي ... النظر في التقارير التي تقدمها الأطراف عملاً بالمادة ٢١ واعتماد تقارير دورية عن تنفيذ الاتفاقية"*. وعلاوة على ذلك، يجوز لمؤتمر الأطراف إنشاء هيئات فرعية لازمة بناء على السلطة المخولة إليه بموجب المادة ٢٣-٥(و) من الاتفاقية.

٣- ويأخذ هذا التقرير أيضاً في الحسبان ما قدمته الأطراف من إسهامات فيما يخص هذه المسألة أثناء الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف التي عرضت الأطراف خلالها اقتراحات داعية إلى إنشاء إما آلية حكومية دولية وإما آلية يقودها الخبراء أو آلية تجمع بين هذين العنصرين. وقد تصورت الأطراف آلية تتسم "بالسلاسة والفعالية والكفاءة" ولا تحمّل الأطراف أعباء إضافية.

التجارب الدولية ذات الصلة

٤- عُرض بحث الممارسات المتبعة في مختلف المعاهدات الدولية لاستعراض تقارير الأطراف فيها عن التنفيذ ضمن تقرير أمانة الاتفاقية المقدم إلى مؤتمر الأطراف في دورته الخامسة (الوثيقة FCTC/COP/5/14، الفقرات من ٢٢ إلى ٣٣).

٥- وتنص عدة معاهدات على أحكام بشأن إنشاء هيئات (لجان في معظم الحالات) لاستعراض تقارير الأطراف والتقدم المحرز في التنفيذ.[١] وفي حالات أخرى، أنشأ مؤتمر الأطراف في المعاهدات المعنية تلقائياً آليات للاستعراض.

٦- وقد أنشأت معظم **المعاهدات البيئية** لجاناً لدراسة التقارير الواردة من الأطراف ومساعدة مؤتمرات الأطراف المعنية على استعراض التنفيذ بانتظام. وإضافة إلى ذلك، يعنى بعض اللجان أيضاً بقضايا عدم الامتثال.[٢] وتكون هذه اللجان في معظم الحالات عبارة عن هيئات حكومية دولية مؤلفة من ممثلين للأطراف. وتقدَّم تقارير اللجان التي تشمل الاستنتاجات والتوصيات بشأن الخطوات الإضافية في مجال التنفيذ إلى الأجهزة الرئاسية للمعاهدات المعنية كي تنظر فيها.

٧- وتتألف اللجان الدائمة ذات الصلة المنشأة بموجب **معاهدات حقوق الإنسان** من خبراء مستقلين. وتنظر هذه اللجان في تقارير الأطراف وتتبع نهج "الحوار البناء" الذي يؤكد طابعها اللاانتقادي إلا أنها تضع وتعتمد رسمياً "ملاحظات ختامية" أو "استنتاجات وتوصيات" أو "تعليقات ختامية" يُلفت انتباه الأطراف المعنية إليها.

٨- وتحظى **معايير العمل الدولية** بدعم نظام إشرافي ذي مستويين يستهدف أحدهما الإشراف على تنفيذ المعايير وينطوي المستوى الآخر على إجراءات خاصة في حال تقديم شكوى بشأن تطبيق الاتفاقيات المصدق عليها. ويتكوّن المستوى الأول من آلية معتمدة على الخبراء في حين أن المستوى الآخر هو عبارة عن هيكل مختلط يتألف من ممثلين للحكومات وأرباب العمل والعمال. ويعد كل منهما تقريره بناء على تقارير الحكومات وتعليقات أرباب العمل والعمال والملاحظات المختارة المنبثقة عن اللجنة الخاصة بكل واحد منهما. ويقدَّم تقرير المستوى الثاني أي تقرير اللجنة الثلاثية المعنية بتطبيق المعايير الذي يشمل أيضاً ملاحظات فريق الخبراء إلى الجهاز الرئاسي (مؤتمر العمل الدولي) لكي يعتمده.

٩- ويتراوح عدد الأعضاء في هيئات الاستعراض من ذلك القبيل بين ١٠ أعضاء و٢٥ عضواً وتتولى الأطراف في المعاهدة المعنية ترشيح الأعضاء أخذاً في الحسبان التمثيل الجغرافي المتوازن. وتنظر هذه الهيئات في تقارير الأطراف في معظم الحالات وتتناول أيضاً حالات عدم الامتثال في بعض الحالات وتقدم التوصيات إلى الأطراف وترفع التقارير والتوصيات إلى مؤتمر الأطراف المعني. ويعقد معظمها اجتماعين أو ثلاثة اجتماعات في السنة بينما يعقد بعضها الآخر عدداً أقل من الاجتماعات أي اجتماعاً في فترة ما بين الدورتين واجتماعاً خلال دورة مؤتمر الأطراف على سبيل المثال.

الترتيبات الحالية لاستعراض تقارير الأطراف في اتفاقية المنظمة الإطارية

١٠- تتولى أمانة الاتفاقية حالياً استعراض تقارير الأطراف لدى تقديمها من جانب الأطراف في فترة ما بين الدورتين تمشياً مع القرارين المعنيين الصادرين عن مؤتمر الأطراف (القراران FCTC/COP1(14) و FCTC/COP4(16)).

١ على غرار اتفاقية حقوق الطفل (المادة ٤٣ بشأن إنشاء اللجنة المعنية بحقوق الطفل) واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (المادة ١٠ بشأن إنشاء هيئة فرعية للتنفيذ) واتفاقية استكهولم المتعلقة بالملوثات العضوية الثابتة (المادة ١٩ بشأن إنشاء لجنة الاستعراض المعنية بالملوثات العضوية الثابتة).

٢ على سبيل المثال لجنة التنفيذ والامتثال التابعة لاتفاقية بازل التي تستعرض التنفيذ وتعنى في الوقت ذاته بالتقارير عن المسائل المتعلقة بالامتثال وبروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون الذي له آلية دائمة معنية بمسائل عدم الامتثال تتلقى التقارير عن عدم الامتثال وتدرسها. وتتمتع لجنة الامتثال التابعة لبروتوكول كيوتو أيضاً بولاية موسعة خاصة بمسائل الامتثال.

١١- وتقدم الأمانة بناء على استعراض التقارير تعليقات تقنية إلى الأطراف عبر مراكز اتصال الأطراف التي ترفع التقارير. وتتصل هذه التعليقات عموماً بالمعلومات والبيانات التي تتطلب التوضيح أو تكون ناقصة أو غير متسقة وإلى ما هنالك. ولا تشمل التعليقات تقييماً عاماً للتقدم المحرز في مجال التنفيذ أو للامتثال ويمكن أن تندرج هذه المسائل في ولاية آلية استعراض حكومية دولية ملائمة إذا قرر مؤتمر الأطراف إنشاء مثل هذه الآلية بعد النظر في هذا البند من جدول الأعمال.

١٢- كما تعد أمانة الاتفاقية وتقدم تقريراً مرحلياً عالمياً عن تنفيذ الاتفاقية لكي ينظر فيه مؤتمر الأطراف استناداً إلى استعراض تقارير الأطراف. وقد قدِّمت خمسة تقارير من ذلك القبيل إلى مؤتمر الأطراف ابتداء من دورة المؤتمر الثانية التي عقدت عام ٢٠٠٧. ونظرت اللجنة ألف في التقارير العالمية أثناء الدورات الثانية والثالثة والرابعة لمؤتمر الأطراف. وفي الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف، تحدَّد النظر في التقرير المرحلي العالمي خلال الجلسة العامة الافتتاحية (لتوجيه النقاش العام لدى افتتاح مؤتمر الأطراف) واتخذ ترتيب مماثل بصورة مؤقتة بالنسبة إلى الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف.

١٣- وإضافة إلى ذلك، تتاح تقارير الأطراف عبر الموقع الإلكتروني لاتفاقية المنظمة الإطارية على العنوان التالي: http://www.who.int/fctc/reporting/party_reports/. وتتجلى المعلومات الواردة في تلك التقارير أيضاً في قاعدة البيانات بشأن تنفيذ الاتفاقية التي تحافظ عليها الأمانة على العنوان الإلكتروني التالي: http://apps.who.int/fctc/reporting/database/. ويمكن البحث في قاعدة البيانات حسب الطرف وحسب أحكام الاتفاقية.

تعزيز آلية الاستعراض

١٤- يجسد طلب مؤتمر الأطراف الداعي إلى وضع ترتيبات إضافية لتيسير استعراض تقارير الأطراف الحاجة إلى تعزيز الإجراءات بعد مضي السنوات الأولى على تنفيذ الاتفاقية وقد وضعت عدة معاهدات دولية أخرى مثل هذه الإجراءات أو عززتها بعد مضي السنوات الأولى على تجربة التنفيذ.

١٥- ويجسد الطلب أيضاً الاعتراف بأن المهام التي قد تؤديها آلية من ذلك القبيل لا يمكن أن يضطلع بها على نحو كاف مؤتمر الأطراف وحده خلال دوراته العادية أو أمانة الاتفاقية وحدها. وتعقد الدورات العادية لمؤتمر الأطراف كل سنتين ويجب النظر في عدة بنود في الوقت المحدود المتاح خلال كل دورة في حين أن إنشاء آلية تسمح ببدء الاستعراض الحكومي الدولي في فترة ما بين الدورتين إضافة إلى مواصلة النظر في حصائل الاستعراض من جانب مؤتمر الأطراف أمر من شأنه أن يدعّم الإجراءات.

١٦- ويسمح تعزيز آلية الاستعراض بالاضطلاع بالعمل المتواصل اللازم الذي يكون معقداً ومفصلاً في الغالب في فترة ما بين الدورتين عبر مسار حكومي دولي في إطار محفل يضمن التمثيل الجغرافي. وييسر التقرير الذي تقدمه مثل هذه الهيئة إلى مؤتمر الأطراف إجراء مناقشات مستنيرة واتخاذ قرارات بشأن قضايا التنفيذ من جانب الأطراف. وبالاستناد إلى استعراض الممارسات الدولية، تمثل لجنة حكومية دولية للخبراء هيئة ملائمة للاضطلاع بهذا العمل بدعم من أمانة الاتفاقية وتوجيه من مؤتمر الأطراف.

لجنة الخبراء الحكومية الدولية المقترحة

تشكيل اللجنة

١٧- يمكن أن تتكوّن اللجنة المقترحة من ثلاثة أعضاء من كل إقليم من الأقاليم التابعة للمنظمة. ويمكن بدلاً من ذلك أن يتبع تشكيل اللجنة مبدأ التمثيل الجغرافي المنصف لتجسيد عدد الأطراف في كل إقليم.

١٨- ويمكن الطلب من الأطراف تقديم الترشيحات في غضون إطار زمني يحدده مؤتمر الأطراف (انظر أدناه). وتستعرض هيئة مكتب مؤتمر الأطراف الترشيحات وتحدد تشكيل اللجنة استناداً إلى التوزيع الجغرافي الذي يحدده مؤتمر الأطراف وأخذاً في الحسبان الحاجة إلى التمثيل المتوازن للخبرات التقنية. وعلاوة على ذلك، يمكن تكليف أمانة الاتفاقية بدعوة خبراء يصل عددهم إلى ستة خبراء للمشاركة في أعمال اللجنة بصفة مراقبين (من المفضل انتماؤهم إلى منظمات معتمدة كمنظمات متمتعة بصفة مراقب لدى مؤتمر الأطراف) بغية تعزيز الانتفاع بالخبرات الدولية ذات الصلة. وقد وضع مؤتمر الأطراف مؤخراً ترتيبات مماثلة خاصة بفريق الخبراء المعني بالمادة ١٩ من الاتفاقية.

١٩- ويرد عرض قائمة مؤقتة بمجالات الخبرة المطلوبة من أعضاء لجنة الخبراء الحكومية الدولية المقترحة في الملحق.

الولاية

٢٠- يمكن تحديد ولاية لجنة الخبراء الحكومية الدولية على النحو التالي:

- استعراض تقارير التنفيذ المقدمة من الأطراف بناء على استعراض تقني أولي تستكمله أمانة الاتفاقية؛
- إخطار الأطراف التي ترفع التقارير بأي قضايا محددة تتعلق بالتنفيذ غير الكافي أو بعدم الامتثال وتشجيع الاستعانة بالموارد والآليات الملائمة المتاحة دولياً لتوفير المساعدة؛
- الإسهام في وضع التقرير المرحلي العالمي عن تنفيذ الاتفاقية الذي تعده أمانة الاتفاقية لتقديمه إلى مؤتمر الأطراف؛
- رفع تقارير عن أعمال اللجنة إلى مؤتمر الأطراف تشمل التحديات المحددة والتوصيات حسب الاقتضاء فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية.

الإطار الزمني

٢١- يمكن تحديد إطار زمني محتمل على النحو التالي: يُطلب من الأطراف تقديم الترشيحات لعضوية اللجنة في غضون فترة خمسة أشهر تلي كل دورة عادية لمؤتمر الأطراف من خلال أمانة الاتفاقية. وتكلف هيئة المكتب باستعراض الترشيحات وتحديد تشكيل اللجنة في غضون ثلاثة أشهر من ذلك الموعد النهائي. ثم تخطر الأمانة الأعضاء المعينين وتقدم إحاطة خطية بالمعلومات عن الولاية والجدول الزمني وتنظيم العمل المتوقع في موعد أقصاه ١٥ شهراً قبل انعقاد الدورة العادية المقبلة لمؤتمر الأطراف. ويمكن للجنة بعدئذ أن تبدأ العمل بالاعتماد على الوسائل الإلكترونية عبر موقع إلكتروني محمي (بما في ذلك النظر في الدروس المستخلصة خلال دورة التقارير السابقة وإجراء استعراض أولي لتقارير التنفيذ الجديدة الواردة على سبيل المثال) ويعقب ذلك عقد اجتماع وجهاً لوجه بعيد الموعد النهائي المحدد لتقديم تقارير الأطراف عن التنفيذ (أي في موعد أقصاه ستة أشهر قبل انعقاد كل دورة عادية لمؤتمر الأطراف).

٢٢- ويعقد اجتماع اللجنة وجهاً لوجه طوال خمسة أيام عمل. وتواصل اللجنة أيضاً الاستعانة بوسائل الاتصال الإلكترونية بالقدر اللازم لضمان إنجاز عملها. ويمكن عند اللزوم عقد اجتماع ثان وجهاً لوجه على هامش دورة مؤتمر الأطراف. وتوفر أمانة الاتفاقية الترتيبات والمساعدة اللازمة لضمان فعالية عمل اللجنة.

٢٣- وإذا قرر مؤتمر الأطراف إنشاء آلية استعراض من ذلك القبيل، فيمكن إنشاء اللجنة وفقاً للجدول الزمني الوارد أعلاه في عام ٢٠١٥ من أجل استعراض تقارير التنفيذ القادمة المتوقع تقديمها في عام ٢٠١٦.

التكاليف

٢٤- تبلغ قيمة تكاليف عقد اجتماع واحد للجنة حكومية دولية مؤلفة من ١٨ عضواً لمدة خمسة أيام ما يناهز ١٧٠ ٠٠٠ دولار أمريكي (بما فيها تكاليف السفر وإعداد الوثائق والدعم التقني الإضافي القصير الأجل والترجمة الفورية والدعم اللوجستي).[١] وإذا تطلب الأمر عقد اجتماعات إضافية أو الاضطلاع بأعمال ذات صلة بها حسبما تحدده اللجنة، تسعى أمانة الاتفاقية إلى الحصول على الموارد من خارج الميزانية العادية لتغطية التكاليف.

الإجراء المطلوب من مؤتمر الأطراف

٢٥- إن مؤتمر الأطراف مدعو إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وتقديم إرشادات إضافية، ولا سيما فيما يتصل بالترتيبات المقترحة في الفقرات من ١٧ إلى ٢٤ من هذا التقرير.

١ دون تكاليف دعم البرامج البالغة نسبتها ١٣٪ والمستحقة للمنظمة.

الملحق

قائمة مؤقتة بمجالات الخبرة المطلوبة من أعضاء لجنة الخبراء الحكومية الدولية المقترحة لاستعراض تقارير الأطراف عن التنفيذ

من المتوقع أن يتمتع الخبراء المرشحون لعضوية لجنة الخبراء الحكومية الدولية بخبرة كبيرة في مجال أو أكثر من المجالات التالي ذكرها تقترن بمعرفة دقيقة بالمسائل المتعلقة بتنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية على الصعيدين الوطني والدولي:

١- سياسة الصحة العمومية؛

٢- الوبائيات والترصد والرصد؛

٣- القوانين والمعاهدات الدولية والتشريعات الوطنية في مجال الصحة؛

٤- اقتصاديات الصحة والسياسات الضريبية والسعرية الخاصة بالصحة؛

٥- المسائل المتعلقة بأوجه التقاطع بين سياسات الصحة والتجارة والاستثمار؛

٦- التعاون الدولي والإنمائي والتنسيق المتعدد القطاعات من أجل الصحة؛

٧- عمليات تقييم السياسات العامة وتقديرها؛

٨- مجالات محددة تشملها اتفاقية المنظمة الإطارية مثل تنظيم المنتجات ودعم الإقلاع عن استهلاكها والتنويع الزراعي والاتجار غير المشروع.

وينبغي تقديم موجز عن السيرة الذاتية وتفاصيل الاتصال إلى جانب الإشارة إلى مجال الخبرة المعني بالنسبة إلى كل خبير مقترح. وينبغي أن يتضمن كل ترشيح أيضاً تأكيد استعداد المرشح للعمل في اللجنة وتكريس الوقت اللازم لذلك فضلاً عن تأكيد عدم وجود أي تضارب في المصالح وعدم المشاركة في أي نشاط من أنشطة دوائر صناعة التبغ أو المؤسسات التابعة لها سواء أكان هذا النشاط مربحاً أم غير مربح.

= = =