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/6/20
٢٣ حزيران/ يونيو ٢٠١٤

البند ٥–٤ من جدول الأعمال المؤقت

مسائل التجارة والاستثمار المتصلة بتنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية

تقرير من أمانة الاتفاقية

مقدمة

١– أُعدت هذه الوثيقة استجابة للقرار FCTC/COP5(15) المتعلق بالتعاون بين أمانة الاتفاقية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة التجارة العالمية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، والذي اعتمده مؤتمر الأطراف في دورته الخامسة (سول، جمهورية كوريا، ١٢–١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢). وبموجب ذلك القرار فإن هذا التقرير يتضمن ملاحظات عن مسائل التجارة والاستثمار الناشئة المتصلة بمكافحة التبغ والهامة بالنسبة لتنفيذ الاتفاقية، كما ويعرض حصائل الأنشطة التي قامت بها الأمانة بالتعاون مع الشركاء في هذا المجال منذ الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف.

٢– واعتمد مؤتمر الأطراف في دورته الرابعة (بونتا دل إست، أوروغواي، ١٥–٢٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٠) القرار FCTC/COP4(18) بشأن التعاون بين أمانة الاتفاقية ومنظمة الصحة العالمية بغية دعم الأطراف في تنفيذها للاتفاقية وذلك، مثلاً، بتيسير تبادل المعلومات عن المسائل المتعلقة بالتجارة، بما فيها التجارة بين أطراف اتفاقية المنظمة الإطارية، وتعزيز التعاون بين أمانة الاتفاقية ومنظمة التجارة العالمية. وأحاط المؤتمر علماً في دورته الخامسة بالتقرير المتعلق بهذا الموضوع والمقدم بموجب الطلب الوارد في القرار المذكور (الوثيقة FCTC/COP/5/12) ودعا أيضاً إلى مواصلة الجهود التي تبذلها الأمانة فيما يتصل بتبادل المعلومات، ورصد التطورات المعنية، وتوفير الدعم التقني بالتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى.

٣– وفي إطار التطورات ذات الصلة اعتمد مؤتمر الأطراف إعلاني سول وبونتا دل إست خلال دورتيه الرابعة والخامسة على التوالي. وعِبر هذين القرارين أعلنت الأطراف التزامها بإعطاء الأولوية لتنفيذ التدابير الصحية الرامية إلى مكافحة استهلاك التبغ في نطاق الولاية القانونية لكل منها، وتصميمها على عدم السماح لدوائر صناعة التبغ بأن تؤخر أو تمنع وضع وتنفيذ تدابير مكافحة التبغ لصالح الصحة العمومية وفقاً للاتفاقية.

التطورات ذات الصلة منذ الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف

٤- حظيت العلاقة بين اتفاقية المنظمة الإطارية والاتفاقات الدولية للتجارة والاستثمار وتبعات هذه العلاقة على التنفيذ الفعال للاتفاقية باهتمام متزايد منذ الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف. ويجري ذلك في ظل تواصل الشكاوى القانونية ضد تنفيذ تدابير مكافحة التبغ، وخلال إجراءات فض المنازعات التي تقوم بها منظمة الصحة العالمية، وفي إطار اتفاقات الاستثمار الدولية.

٥- وفضلاً عن ذلك فإن العديد من الحكومات تواجه شكاوى قانونية ترفعها صناعة التبغ في المحاكم المحلية فيما يتعلق بتدابير مكافحة التبغ، ويشتمل بعض هذه الشكاوى على ادعاءات تتعلق بقوانين التجارة الدولية. وفي السنوات الأخيرة أثيرت شكاوى قانونية ضد تدابير مكافحة التبغ في كل أقاليم منظمة الصحة العالمية فيما يتعلق بسلسلة من تلك التدابير. وظل تدخل صناعة التبغ من بين أبرز العوائق القائمة في وجه تنفيذ الاتفاقية التي ورد ذكرها مراراً وتكراراً في تقارير التنفيذ التي رفعتها الأطراف عن عام ٢٠١٤.

٦- ويجري رفع دعاوى محلية فيما يتعلق بالتدابير المنفَّذة بموجب مختلف مواد اتفاقية المنظمة الإطارية. وأشارت الأطراف في تقارير التنفيذ التي رفعتها عن عام ٢٠١٤ إلى شكاوى قانونية محلية تتعلق بالمواد ٩ و١٠ و١١ و١٣. وفي الغالب فإن الشكاوى تتصل بتدابير نجحت أطراف أخرى في تنفيذها دون أي اعتراض. كما أبلغ عدد من الأطراف أن صناعة التبغ هددت برفع شكاوى قانونية أو شككت في شرعية مسودات قوانين مكافحة التبغ.

٧- ومن المهم أن بعض الأطراف قد نجح في التصدي للشكاوى القانونية المرفوعة ضد ما اتخذه من تدابير لمكافحة التبغ، ويمكن لتبادل المعلومات أن يساعد الأطراف الأخرى التي تواجه شكاوى مماثلة. وكانت اتفاقية المنظمة الإطارية عاملاً حاسماً في حصائل بعضٍ من هذه القرارات.

٨- كما أن اللجوء إلى المحافل الدولية لرفع الشكاوى القانونية على تدابير مكافحة التبغ قد حفز نقاشاً متواصلاً بشأن سبل العناية بأمر مكافحة التبغ في المفاوضات المتعلقة بالاتفاقات الجديدة للتجارة الحرة والاستثمار. وبغية التصدي لهذه الشكاوى ولقيام صناعة التبغ على نحو ملحوظ بممارسة الضغوط للتأثير على المفاوضات بشأن تلك الاتفاقات فقد اقترحت بعض أطراف اتفاقية المنظمة الإطارية إجراءات مخصوصة للحيلولة دون استخدام الاتفاقات المذكورة للاعتراض على تدابير مكافحة التبغ، بما في ذلك القيام بصورة صريحة باستبعاد التبغ ومنتجاته من التغطية المقبلة لمعاهدات التجارة والاستثمار.

٩- وطلب أحد الأطراف أن يحض جدول الأعمال المؤقت للدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف على إجراء مناقشات موضوعية بشأن التعامل مع التبغ ومنتجاته خلال المفاوضات المتعلقة باتفاقات التجارة الحرة والاستثمار. وستكون دراسة مؤتمر الأطراف لهذه المسألة وإرشاداته عوناً للجهود المقبلة المبذولة في هذه الصدد.

الأنشطة الرئيسية منذ الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف

١٠- قامت أمانة الاتفاقية بمجموعة من الأنشطة لترويج تبادل المعلومات بين أطراف اتفاقية المنظمة الإطارية، بما في ذلك الجهات المسؤولة عن الصحة والتجارة التابعة لتلك الأطراف. وواصلت الأطراف تسليط الأضواء في مختلف المحافل، وعبر تقارير التنفيذ المرفوعة، على التحديات التي تواجهها فيما يتعلق بمسائل التجارة والاستثمار، بما في ذلك الشكاوى القانونية.

التعاون مع المنظمات الدولية

١١- دعا القرار الذي اتخذه مؤتمر الأطراف في دورته الخامسة أمانة الاتفاقية إلى مواصلة التعاون مع أمانات منظمة الصحة العالمية، ومنظمة التجارة العالمية، والأونكتاد في ميدان تبادل المعلومات وتوفير الدعم التقني للأطراف.

١٢- وتواصل أمانة الاتفاقية، بصفتها جزءاً من وفد منظمة الصحة العالمية، المراقبة وتوفير المعلومات، حسب الاقتضاء، فيما يتعلق بالبنود ذات الصلة من جداول أعمال الاجتماعات العادية التي تعقدها أجهزة منظمة التجارة العالمية، وعلى رأسها مجلس جوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (TRIPS) واللجنة المعنية بالحواجز التقنية للتجارة (TBT). كما توفر أمانة منظمة الصحة العالمية معلومات عن أنشطة التعاون التقني التي تقوم بها في مجال الصحة العمومية، والملكية الفكرية، والتجارة. وقد شاركت منظمة التجارة العالمية في الاجتماعات ذات الصلة التي دعت إليها أمانة الاتفاقية ومنظمة الصحة العالمية.

١٣- وتتعاون أمانة الاتفاقية مع الشركاء الدوليين الأخرين، ولاسيما الأونكتاد. ووافقت أمانة الاتفاقية والأونكتاد من حيث المبدأ على إطار للتعاون، وهو ما يشمل قضايا تتعلق بمهمة الأونكتاد بشأن مسائل التجارة والتنمية. ويحدد الإطار مجالات وآليات المساعدة اللازمة لتعزيز هذا العمل وفقاً لما طلبه مؤتمر الأطراف. وعلى وجه الخصوص فقد تعاونت أمانة المنظمة والأونكتاد في تحضير أوراق تقنية تتعلق بتحديات التجارة والاستثمار وذلك لدعم تنفيذ الأطراف لاتفاقية المنظمة الإطارية. كما ساعدت منظمة الأونكتاد أمانة الاتفاقية في توفير الدعم التقني للأطراف من خلال المشاركة في الاجتماعات التي تنظمها الأمانة، وبناء على طلب تلك الأطراف.

١٤- وواصلت أمانة الاتفاقية توفير معلومات محدَّثة إلى الجهات الشريكة، بما فيها منظمة التجارة العالمية، والأونكتاد، وأمانة منظمة الصحة العالمية بشأن مسائل التجارة والاستثمار ذات الصلة والشكاوى القانونية المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية، وذلك من خلال فرقة عمل الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات المعنية بالوقاية من الأمراض غير المعدية ومكافحتها التي يشمل نطاق عملها ما كانت تقوم به فرقة العمل السابقة المخصصة المشتركة بين الوكالات المعنية بمكافحة التبغ.

تيسير تبادل المعلومات بين ممثلي الأطراف المعنيين بقطاعي الصحة والتجارة

١٥- عقدت أمانة الاتفاقية في آذار/مارس ٢٠١٤ حلقة عمل معنية بمسائل التجارة والاستثمار فيما يخص تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية، وشارك فيها الممثلون المعنيون بقطاعي الصحة والتجارة والتابعون للبعثات الدائمة في جنيف. وأُقيمت الحلقة إقراراً بالتراكم المتواصل في الخبرات الوطنية في هذا المجال منذ انعقاد الحلقة الأولى من هذا النوع التي نظمتها أمانة الاتفاقية للبعثات الدائمة والممثلين المهتمين من العواصم في آذار/ مارس ٢٠١٢. كما شارك في هذه الحلقة ممثلو منظمة الصحة العالمية، ومنظمة التجارة العالمية، والأونكتاد، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، وذلك لتزويد الأطراف بالمعلومات اللازمة في نطاق ولاياتها المعنية.

١٦- وفي ضوء المستجدات منذ حلقة عمل ٢٠١٢ فقد شددت حلقة عمل عام ٢٠١٤ بشكل أكبر على تبادل المعلومات بين الأطراف، وتحديد الدعم الذي يمكن تقديمه لها. وكانت الملاحظات الرئيسية الناجمة عن هذه الحلقة على النحو التالي:

(أ) ما تزال الأطراف تجابه تحديات مرتبطة بالتجارة والاستثمار عند تنفيذها لاتفاقية المنظمة الإطارية؛

(ب) وبالإضافة إلى التحديات المرتبطة بالتجارة والاستثمار فإن العديد من الحكومات تواجه شكاوى قانونية ترفعها صناعة التبغ في المحاكم المحلية بشأن تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية. ويشتمل بعض هذه الشكاوى على ادعاءات تتصل بقوانين التجارة الدولية، وهو ما يسلط الضوء على العلاقة القائمة بين الدعاوى الدولية والمحلية؛

(ج) قد تعاني وزارات الصحة التابعة للأطراف من الافتقار إلى قوانين للتجارة والاستثمار، وضآلة عدد الخبراء القانونيين الذين يمكن الاستعانة بهم. وستستفيد الأطراف من إرساء شبكة من الأفراد ذوي الخبرات المعنية التي يمكن أن تلجأ إليهم للحصول على الدعم التقني عند الطلب.

(د) تسعى صناعة التبغ بصورة اعتيادية إلى ترهيب البلدان التي تعمل على وضع قوانين لمكافحة التبغ بتهديدها باتخاذ إجراءات قانونية ضدها.[١] ويمكن لهذه التهديدات أن تثني الحكومات عن اتخاذ التدابير المعنية. ويشكل ذلك خطراً على وجه الخصوص في البلدان ذات الموارد والقدرات المحدودة لتقييم التهديدات والرد عليها أو للتصدي للشكاوى؛

(هـ) كما أن هناك حافزاً يدفع صناعة التبغ إلى إطالة أمد المحاكمات قدر المستطاع بغية استنزاف الموارد الحكومية، وتأخير تنفيذ التدابير المشتكى منها، وثني الحكومات الأخرى عن العمل عبر خلق الانطباع بأن شرعية تدابير مكافحة التبغ ملتبسة؛

(و) وبمقدور الأطراف تعلُّم الكثير من خبرات بعضها البعض في التصدي للشكاوى المحلية، حتى لو كانت القوانين المحلية والنظم القانونية متباينة؛ وثمة حاجة إلى تعزيز التواصل، والتعاون، والتفهم لا بين الأطراف فحسب بل وكذلك بين الوزارات والإدارات الحكومية المختلفة ضمن الأطراف؛

(ز) سلطت الأطراف الضوء على قيمة توافر قائمة ميسورة المنال للشكاوى الحالية والمرتقبة، بما في ذلك الشكاوى القانونية المحلية، المتعلقة بتنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية؛[٢] وستستفيد الأطراف من إتاحة مواد إضافية سهلة الاستعمال تحدد وتوضح المسائل القانونية الأساسية، ولاسيما ما يتصل منها بالعلاقة بين القوانين الدولية للتجارة والاستثمار وتنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية.

١ أشار المجتمع المدني خلال حلقة عمل آذار/مارس ٢٠١٤ إلى أنه جرى التهديد باتخاذ إجراءات قانونية تتعلق بتدابير مكافحة التبغ في نحو ١٥ بلداً في مختلف أنحاء القارة الأفريقية. كما أبلغت بعض الأطراف عن تعرضها لتهديدات في تقارير التنفيذ ثنائية السنوات التي رفعتها عام ٢٠١٤.

٢ لاحظت الأطراف أن الموارد العامة المتاحة على شبكة الإنترنت مثل قاعدة بيانات قوانين ومكافحة التبغ والمحاكمات المتعلقة بالتبغ التابعة لحملة تحرير الأطفال من التبغ (http://www.tobaccocontrollaws.org/litigation) وقواعد بيانات وطنية مختلفة تقوم بالفعل بتصنيف الأحكام القضائية المتعلقة بمكافحة التبغ الصادرة بشأن القضايا التي تم البت بها.

١٧- وفضلاً عن ذلك فقد طُرحت بعض المسائل الأخرى خلال حلقة العمل، مثل إمكانية استخدام آلية تسوية النزاعات المشار إليها في المادة ٢٧ من اتفاقية المنظمة الإطارية لإنشاء محفل للنقاش بين طرفين أو أكثر من أطراف الاتفاقية في حال نشوب نزاع يتعلق بتفسير الاتفاقية أو تطبيقها.

الأنشطة الأخرى

١٨- سُلطت الأضواء على مسائل التجارة والاستثمار كجزء من برنامج التعاون الدولي في حلقات العمل الإقليمية المعنية بتنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية التي عقدتها أمانة الاتفاقية بالتعاون مع المكاتب الإقليمية لمنظمة الصحة العالمية وبمشاركة المنظمات الدولية المعنية، ولاسيما الأونكتاد. ومنذ عام ٢٠١٢ عقدت أمانة منظمة الصحة العالمية أيضاً، بما في ذلك مكاتب المنظمة الإقليمية، سلسلة من حلقات العمل بشأن التجارة والتبغ وذلك بالتعاون مع أمانة الاتفاقية. وفي هذه الحلقات أكدت أمانة الاتفاقية أهمية اتفاقية المنظمة الإطارية كإطار دولي ملزم قانوناً، بما في ذلك مضمون ودور المبادئ التوجيهية لتنفيذ مختلف أحكام الاتفاقية التي اعتمدها مؤتمر الأطراف، فيما يتصل بوضع تشريعات الأطراف ولوائحها.

١٩- وترصد أمانة الاتفاقية بانتظام الخبرات القطرية المتصلة بالتجارة، والاستثمار، والشكاوى القانونية المحلية ضد تدابير مكافحة التبغ. وتواصل كل من أمانة الاتفاقية وأمانة منظمة الصحة العالمية توفير الدعم القانوني والتقني المباشر إلى الأطراف بشأن مسائل التجارة والاستثمار، وكذلك فيما يتعلق بالشكاوى القانونية الأخرى، وذلك بناء على الطلب. وبالإضافة إلى دعم الأطراف في تنفيذ التدابير المخصوصة لمكافحة التبغ فإن أمانة الاتفاقية تساند أنشطة الأطراف عبر توفير المعلومات عن المستجدات العامة المتصلة بالتجارة، والاستثمار، ومكافحة التبغ، وفقاً للطلب. وتتابع أمانة الاتفاقية إبراز الصلات بين سياسات الصحة، والتجارة، والاستثمار المتعلقة باتفاقية المنظمة الإطارية في المحافل الدولية المعنية. وتقدمت أمانة الاتفاقية في أحدث خطوة لها في هذا الصدد بمداخلة في الندوة المعنية بالتبغ والتجارة التي عقدتها المفوضية الأوروبية لمسؤولي الصحة والتجارة في آذار/ مارس ٢٠١٤ في بروكسل.

٢٠- وتسعى منصة معلومات اتفاقية المنظمة الإطارية ذات التصميم المخصوص إلى جمع المعلومات المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية في موقع واحد، وهي ستعزز أيضاً من أنشطة تبادل المعلومات وتعميمها التي تقوم بها أمانة الاتفاقية فيما يتصل بتنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية، وستتيح كذلك ترويج الموارد واقتسامها. وبانتظار إطلاق المنصة فقد أُنشئت صفحة مكرسة في الموقع الشبكي لاتفاقية المنظمة الإطارية لنشر المعلومات المتعلقة بمسائل التجارة والاستثمار ذات الصلة بتنفيذ الاتفاقية.[١]

٢١- وطلبت أمانة الاتفاقية إلى مركز ماكيب للقانون ومكافحة السرطان (ومقره في مدينة ملبورن الأسترالية)، الذي يمثل مبادرة مشتركة للاتحاد من أجل مكافحة السرطان على الصعيد الدولي مع منظمة تتمتع بعضويته هي مجلس مكافحة السرطان في فيكتوريا، العمل كمحور معرفة فيما يتصل على وجه الخصوص بالشكاوى القانونية المرفوعة ضد تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية. وسيساعد هذا المحور الأمانة على تيسير تبادل المعلومات والتعاون بين الأطراف وتوفير المساعدة التقنية. وعبر الموقع الشبكي لمحور معارف مركز ماكيب فإن بمقدور الأطراف والشركاء المهتمين العثور على المعلومات بشأن اتفاقية المنظمة الإطارية، والالتزامات الحكومية بموجب القوانين الدولية للتجارة والاستثمار، والعلاقات بينها، وكذلك الشكاوى القانونية التجارية، والاستثمارية، والمحلية المتصلة بتنفيذ تدابير مكافحة التبغ. من المنتظر أن تُدرج هذه المعلومات بحلول نهاية عام ٢٠١٤ في منصة معلومات

١ انظر الصفحة الشبكية في: http://www.who.int/fctc/trade_and_investement.

الأمانة، إلى جانب المعلومات التي توفرها محاور المعرفة الأخرى، للمساهمة في تبادل المعلومات. كما سيساعد محور المعلومات الأمانة على إرساء شبكة من الخبراء لترويج تبادل المعلومات وتقديم المساعدة إلى الأطراف في هذا المجال.

٢٢- وفي نشاط ذي صلة قام مركز ماكيب في أوائل عام ٢٠١٤، وبالتعاون مع أمانة الاتفاقية والمكتبين الإقليميين لمنظمة الصحة العالمية لأفريقيا وغرب المحيط الهادئ، وبتمويل ودعم من الحكومة الأسترالية، بتنفيذ برنامج تدريبي قانوني مكثف ركز، ضمن جملة أمور، على إخضاع عوامل الخطر المتعلقة بالسرطان والأمراض الأخرى غير السارية، ولاسيما تعاطي التبغ، للوائح من خلال اتفاقية المنظمة الإطارية، كما وغطى موضوعات مثل القوانين الدولية للتجارة والاستثمار، والقوانين الدولية لحقوق الملكية الفردية، والمقاضاة، والدعوة، وقيادة الصحة العمومية، علماً بأن هذا البرنامج تمكَّن من اجتذاب ممثلي أكثر من ٢٠ بلدا. وساندت الأمانة مشاركة ثلاثة خبراء رشحتهم الأطراف وقاموا بإجراء بعثات مشتركة لتقييم الاحتياجات كجزء من المساعدة التي طلبتها تلك الأطراف لمرحلة ما بعد تقييم الاحتياجات.

المعلومات المستخلصة من تقارير الأطراف

٢٣- كشف تحليل تقارير التنفيذ التي رفعتها الأطراف عام ٢٠١٤ عن أن لهذه الأطراف طائفة متنوعة من الشواغل بشأن الشكاوى القانونية، والتي أبلغت عنها باعتبارها شكلاً من أشكال تدخل صناعة التبغ، وعائقاً أمام تنفيذ الاتفاقية بصفة عامة، وتحدياً يعترض طريق تطبيق مواد محددة منها. وإقراراً بأهمية ترويج وتبادل خبرات الأطراف فقد عُرضت هذه الردود في موجز التقرير المرحلي العالمي بشأن تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية (الوثيقة FCTC/COP/6/5)، وفي التقرير الكامل الذي يتضمن ملخصاً للاتجاهات والمستجدات المتصلة بالشكاوى القانونية المرفوعة ضد تنفيذ الأطراف لتدابير مكافحة التبغ.

الاستنتاج

٢٤- بالنظر إلى أن الشكاوى القانونية المرفوعة بشأن تنفيذ الاتفاقية لا تزال تشكل مصدر انشغال خطير فإن هناك عدداً من الفرص السانحة أمام مؤتمر الأطراف لكي يواصل دعمه للأطراف في هذا المجال ويعزّز دعمه لها. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإن بإمكان المؤتمر أن يتقصّى الخيارات المتاحة لوضع آلية بين الدورات تعزّز الدعم المقدم للأطراف التي تواجه تهديدات وتحديات قانونية، وتعضّد عمليات التبادل المتعددة القطاعات فيما يتصل بقطاعي الصحة والتجارة، بما فيها المُنفّذ منها في سياق المفاوضات المتعلقة بقطع التزامات جديدة في ميداني التجارة والاستثمار. وسيبقى التعاون المستمر بين أمانة الاتفاقية وسائر المنظمات الدولية المعنية ومواصلة عملية تقاسم ونشر الخبرات وأفضل الممارسات أمراً ضرورياً.

الإجراء المطلوب من مؤتمر الأطراف

٢٥- مؤتمر الأطراف مدعو إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وتقديم المزيد من الإرشاد.

= = =