

منظمة الصحة العالمية

A/FCTC/INB1/4

٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠

هيئة التفاوض الحكومية الدولية

المعنية باتفاقية منظمة الصحة العالمية الاطارية

بشأن مكافحة التبغ

الدورة الأولى

البندان ٥ و ٦ من جدول الأعمال المؤقت

أسلوب العمل

مذكرة من الأمانة

مقدمة

١- أنشأت جمعية الصحة العالمية الثانية والخمسون، بموجب القرار جصع ٥٢-١٨ هيئة حكومية دولية للتفاوض (يشار إليها فيما يلي بـهيئة التفاوض) باب المشاركة فيها مفتوح أمام جميع الدول الأعضاء وتتمثل مهمتها في صياغة الاتفاقية الاطارية المقترحة لمنظمة الصحة العالمية بشأن مكافحة التبغ وبروتوكولاتها المحتملة والتفاوض حولها. وبموجب القرار جصع ٥٣-١٦ أعطت جمعية الصحة العالمية الثالثة والخمسون المزيد من التوجيهات فيما يتصل بعمل هيئة التفاوض. وترد في هذه الوثيقة معلومات أساسية في هذا الصدد بالإضافة الى اقتراحات تقدم الى هيئة التفاوض لدى النظر في البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت الخاص بأسلوب عمل هيئة التفاوض الحكومية الدولية وجدولها الزمني.

٢- ويرد في الفروع التالية استعراض للتقدم المحرز حتى الآن فيما يتعلق بصياغة اتفاقية منظمة الصحة العالمية الاطارية المقترحة بشأن مكافحة التبغ والعملية التفاوضية وأساليب العمل المقترحة للدورة الأولى لهيئة التفاوض.

اعداد اتفاقية منظمة الصحة العالمية الاطارية بشأن مكافحة التبغ

٣- تتصف عملية وضع المعاهدات المتعددة الأطراف بقدر كبير من المرونة. ويمكن تقسيم عملية صياغة مثل هذه الصكوك ودخولها حيز النفاذ الى أربع مراحل: المرحلة التحضيرية ومرحلة صياغة النص ومرحلة الاعتماد ومرحلة بدء النفاذ.

٤- أما المرحلة التحضيرية للاتفاقية الاطارية المقترحة فقد اكتملت باعتماد القرار جصع ٥٢-١٨ الذي قررت جمعية الصحة بموجبه الشروع في اعداد نص اتفاقية اطارية بشأن مكافحة التبغ. ويورد ذلك القرار في الفقرة ١ تفاصيل الاجراءات الخاصة بهذه المسألة كما يبين، من الملحق، الخطوط العريضة للأنشطة المتوقعة.

٥- وتقسّم الاجراءات التي وضعتها جمعية الصحة مرحلة الصياغة الى مرحلتين اثنتين تم في أولاهما انشاء فريق عامل معني باتفاقية منظمة الصحة العالمية الاطارية بشأن مكافحة التبغ لاعداد مشاريع عناصر

مقترحة للاتفاقية وتم، في المرحلة الثانية، انشاء هيئة حكومية دولية للتفاوض لصياغة الاتفاقية المقترحة وبروتوكولاتها المحتملة ذات الصلة بها والتفاوض حولها.

٦- وقد اجتمع الفريق العامل في دورتين في تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٩ وفي آذار/ مارس ٢٠٠٠. وقد تلخصت مهمته في التحضير لعمل هيئة التفاوض عن طريق تصنيف مشاريع عناصر الاتفاقية المقترحة وهي على نوعين: عناصر تعنى بجوهر الموضوع وعناصر اجرائية. ولتحديد تلك العناصر استقى الفريق العامل مادته من مصادر مختلفة. فكثير من الأحكام الاجرائية المحتملة، على سبيل المثال، قد تم تحديده في سائر الاتفاقيات الاطارية، كما تم ايراد أمثلة يمكن تطبيقها في الوثيقة A/FCTC/WG1/6. وأورد التقرير النهائي للفريق العامل، الذي قدم الى جمعية الصحة العالمية الثالثة والخمسين، مشاريع أحكام اجرائية مقترحة في ستة فروع: الجزء أولاً: الديباجة والتعاريف والغرض المنشود، (الأغراض المنشودة) والمبادئ التوجيهية؛ الجزء ثانياً: الالتزامات؛ الجزء ثالثاً: المؤسسات؛ الجزء رابعاً: التنفيذ؛ الجزء خامساً: وضع الاتفاقية؛ الجزء سادساً: بنود ختامية^١. وهكذا فان الجزأين أولاً وثانياً يحتويان، أساساً، على العناصر المقترحة التي تعنى بجوهر الموضوع في حين تغطي الأجزاء ثالثاً الى سادساً، في معظمها، العناصر الاجرائية وقد حظي هذا التنظيم، بوجه عام، برضا الفريق العامل.

٧- ولم يكن متوقفاً أن يتولى الفريق العامل صياغة نص الاتفاقية النهائي أو خوض مفاوضات فيما يتعلق بهذه الاتفاقية. وبناء على ذلك فان تقريره الختامي ليس نصاً متفاوضاً عليه للاتفاقية الاطارية المقترحة كما أن الأحكام الواردة في التقرير ليست سوى مجرد سلسلة من الخيارات.

٨- وبموجب القرار ج ص ع ٥٢-١٨ ستجرى المفاوضات أثناء دورات هيئة التفاوض وهي المرحلة الثانية من الصياغة. وتتمثل مهمة هيئة التفاوض في وضع مسودة للأحكام الاجرائية وتلك التي تعنى بجوهر الموضوع في الاتفاقية الاطارية والتفاوض بشأنها بالإضافة الى صياغة بروتوكول محتمل أو أكثر من بروتوكول له علاقة بالاتفاقية وذلك رهنا بالمباحثات المقبلة.

المفاوضات

٩- ان أكثر المراحل تعقيداً، بوجه عام، في عملية صياغة معاهدة ما هي التفاوض الرسمي حول أحكامها ونصها الأمر الذي يعني التوسط للتوفيق بين شتى المصالح المعنية: أي بين الأطراف التي تحبذ وضع صك قوي والأطراف التي تفضل وضع صك ضعيف، وبين أولئك الذين يرغبون في انتهاج أسلوب واسع النطاق ومن يريدون اتباع أسلوب ضيق النطاق، وبين من يفضلون اتباع أساليب تستند الى مختلف الاعتبارات العلمية أو الممارسات القانونية وبين الذين قد يرغبون في الحصول على موارد من النظام الجديد المقترح وأولئك الذين قد يدرسون مسألة المساهمة بالموارد في ذلك النظام.

١٠- وقد أعربت جمعية الصحة عن رغبتها في الانتهاء من اعداد مسودة نص الاتفاقية الاطارية لتتظر فيها جمعية الصحة العالمية السادسة والخمسون (أيار/ مايو ٢٠٠٣).^٢ وينبغي لهيئة التفاوض الحكومية الدولية "الشروع في مفاوضاتها مع التركيز المبني على مشروع الاتفاقية الاطارية بدون المساس بالمباحثات المستقبلية بشأن البروتوكولات المحتملة ذات الصلة بالاتفاقية".^٣

١١- ويمكن صياغة النص بطرق شتى، اذ تبادر دولة أو حتى منظمة غير حكومية ما في بعض الأحيان الى طرح مسودة أولية. وقد تتولى أمانة المنظمة الدولية الراعية أو أحد أفرقة الخبراء أو أحد المحافل

١ الوثيقة ج ١٢/٥٣.

٢ انظر القرار ج ص ع ٥٢-١٨، الملحق.

٣ القرار ج ص ع ٥٣-١٦، الفقرة ٤ (٢).

التفاوضية أيضا أمر اعداد مسودة أولية وذلك بتعيين مقرر يتولى هذه المهمة بخاصة. وفي بعض الحالات لا يطرح أية مسودة أولية البتة بل تتولى الهيئة المعنية التفاوض على أساس المناقشات الدائرة وأحاد المقترحات التي تصاغ أثناء العمل الذي تضطلع به.

١٢- ولدى اعداد النص الأولي لمسودة الاتفاقية الاطارية المقترحة يجوز لهيئة التفاوض أن تنهل من شتى المصادر وخاصة مشاريع الأحكام المقترحة للاتفاقية الاطارية والواردة في التقرير النهائي للفريق العامل. وعلاوة على ذلك، قد تطلب الهيئة الى المديرية العامة أن تقدم تقريرا عن مسائل تقنية بعينها مثل القضايا ذات العلاقة بالتجارة أو آليات رصد وتنفيذ الاتفاقية الاطارية وذلك في الفترات الفاصلة بين دورات هيئة التفاوض.

أسلوب العمل

١٣- لا يوجد هناك أي أسلوب وحيد للعمل فيما يتعلق بالمفاوضات بشأن المعاهدات. فيمكن للدول المشاركة أن تختار العمل في اطار جلسات عامة تعقدها هيئة التفاوض، أو يمكنها أن تختار تنظيم العمل، مثلا، بإنشاء لجنة جامعة أو بتقسيم المهام بين عدة أفرقة عاملة أو ما شابه ذلك من التقسيمات الفرعية. وفي الحالة الأخيرة يكلف كل فريق عامل بفرع مختلف من النص الأساسي. وفي حالة المفاوضات التي دارت حول اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ، مثلا، تم تقسيم مهمة اعداد النصوص بين هيتين اثنتين: الفريق العامل الأول والفريق العامل الثاني. وركزت مباحثات الفريق العامل الأول، أساسا، على القضايا التي تعنى بجوهر الموضوع في حين تناول الفريق العامل الثاني، بشكل رئيسي، المسائل الاجرائية. وقد ترغب هيئة التفاوض احتذاء النموذج ذاته وذلك بتقسيم مهمة اعداد نصوص الاتفاقية بين فريقين عاملين رئيسيين يمكن لأحدهما التصدي، أساسا، للقضايا التي تعنى بجوهر الموضوع وبمسألة التبغ تحديدا (الجزءان أولا وثانيا من التقرير النهائي للفريق العامل) ويتناول الفريق الآخر المسائل الاجرائية والقانونية والمؤسسية (الأجزاء ثلثا الى سادسا من التقرير النهائي). ويتولى كل من الفريقين العاملين تقديم تقرير عن مداولتهما الى هيئة التفاوض لزيادة دراستها أو اعتمادها أو اتخاذ أي تدبير آخر. وقد ترغب هيئة التفاوض أيضا في انشاء لجان اضافية مثل لجنة للصياغة محدودة العضوية في احدى مراحل عملية اعداد الاتفاقية الاطارية. ويجوز لأي فريق عامل أيضا أن ينشئ، من حين لآخر، هيئات مخصصة غير رسمية وأضيق نطاقا.

١٤- وإذا أرادت الدول المشاركة انتهاج أسلوب العمل هذا فان اجتماعات الدرة الأولى لهيئة التفاوض يمكن تنظيمها بشتى الطرق وذلك اما في شكل فريقين عاملين اثنين، أساسا، أو بتقسيم الوقت بين الفريقين العاملين وهيئة التفاوض ذاتها. ومن الخيارات المطروحة فيما يتعلق بتنظيم الدورة على هذا الأساس عقد جلسات عامة في اليوم الأول واليوم الأخير وعقد جلسات للفريقين العاملين في الأيام الأربعة المتبقية. ويمكن ترتيب عقد جلسات عامة اضافية اذا اقتضى الأمر ذلك. وفي أعقاب القرارات الأولية التي تتخذها هيئة التفاوض ستتولى الأمانة اعداد جدول زمني يومي يغطي مدة انعقاد الدورة.

١٥- وقد دعا القرار جصع٥٣-١٦ هيئة التفاوض الى "دراسة مسألة إمكانية زيادة أعضاء المكتب". وإذا رغبت الدول المشاركة في استخدام هذه الآلية فان من الامكانيات المتاحة النظر في أعضاء هيئة التفاوض وأعضاء أي فريق عامل أو أي تقسيم فرعي آخر قد تنشئه الجلسة العامة كأعضاء في مكتب موسع. ويمكن لرئيس هيئة التفاوض احالة كبرى المسائل المتعلقة بتنظيم العمل الى المكتب الموسع.

١٦- وفي اطار البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت سيجري انتخاب أعضاء المكتب وفقا للفقرة ٤(١) من القرار جصع٥٣-١٦ والنظام الداخلي المعمول به لجمعية الصحة العالمية. وإذا قررت الدول الأعضاء لانشاء أفرقة عاملة فان انتخاب أعضاء المكتب سيجري في اطار البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت: "النظر في انشاء مكتب موسع".

= = =