منظمـــة الصحـــة العالميـــة

هيئة التفاوض الحكومية الدولية
المعنية باتفاقية منظمة الصحة العالمية الاطارية
بشأن مكافحة التبـــغ
الدورة الثانية

A/FCTC/INB2/5 .Rev1
٦ تموز/ يوليو ٢٠٠١

أحدث المعلومات من الأمانة عن مشاورة منظمة الصحة العالمية حول الأحكام الممكنة الخاصة بالمسؤولية والتعويض في الاتفاقية الاطارية بشأن مكافحة التبغ

نبذة عامة

١- بعد مناقشة محدودة جرت أثناء الدورة الأولى لهيئة التفاوض الحكومية المعنية باتفاقية منظمة الصحة العالمية الاطارية بشأن مكافحة التبغ، وتناولت الفرع ياء (المسؤولية والتعويض) من مشاريع العناصر المقترحة للاتفاقية الاطارية،[١] ذكر رئيس هيئة التفاوض أن " بعض المتحدثين أعربوا عن قلقهم بشأن الفرع ياء، وقال انه لربما يستحسن عقد اجتماع لمستشارين قانونيين للنظر بمزيد من العمق في موضوع المسؤولية والتعويض".[٢] وأبلغ الرئيس الدول الأعضاء في رسالته اللاحقة التي وجهها اليها[٣] بنية المنظمة في دعوة هيئة من الخبراء القانونيين للانعقاد من أجل سبر طبيعة ونطاق الأحكام الممكنة بشأن المسؤولية والتعويض. وتقدم هذه الوثيقة التي أعدتها الأمانة عن أحدث المعلومات نبذة عامة عن المواضيع الرئيسية التي جرى تناولها أثناء مشاورات الخبراء تلك.

٢- وقد عقدت المنظمة هذه المشاورات يومي ٩ و١٠ نيسان/ أبريل ٢٠٠١ في جنيف. وكلف خبيران هما الدكتور أ. و. أديدي والأستاذ س. مورفي، بدراسة الطبيعة والنطاق الممكنين للأحكام الخاصة بالمسؤولية والتعويض في الاتفاقية الاطارية المقترحة، ودعي خبراء آخرون من شتى أنحاء العالم لابداء تعليقات موجزة على هاتين الدراستين.[٤] وساهمت تجارب الخبراء في الشؤون الأكاديمية والعملية المتصلة بشؤون المسؤولية والتعويض في كسب فهم للآراء الجديدة حول قضايا المسؤولية فيما يخص التبغ.

---

١ الوثيقة A/FCTC/INB1/2.

٢ الوثيقة A/FCTC/INB1/PL/SR/8.

٣ الوثيقة A/FCTC/INB2/DIV/1.

٤ يمكن الاطلاع على نصي هاتين الدراستين والتعليقات عليهما، علاوة على المعلومات الخاصة بالسيرة الذاتية للخبيرين على الموقع التالي: //:httptobacco.who.int/en/fctc/LiabilityWorkshop.html

٣- ولاحظت الرئيسة، الأستاذة ل. بواسون دي شازورن، أن مهمة المشاورة تتمثل في تحديد الخيارات القانونية فيما يتعلق بطبيعة ونطاق أحكام المسؤولية المحتملة بشأن الاتفاقية الاطارية المقترحة. وشددت على أن المشاورة لم توكل اليها مهمة تقديم توصيات رسمية الى هيئة التفاوض. وبناء على اقتراح من الرئيسة تولى الأستاذ ب. شاش منصب مقرر المشاورة.

٤- وبعد أن قدم الدكتور أديدي والأستاذ مورفي عرضا شفويا لدراستيهما، أدلى خبراء آخرون بتعليقاتهم، وأعقبت ذلك مناقشة يجري توضيحها في الوثيقة الحالية. وبعد انتهاء فريق الخبراء من المناقشة أتيحت لممثلي الدول الأعضاء فرصة التعليق على الشؤون المعنية وطرح بعض الأسئلة.

٥- وترد في الملحق* قائمة بأسماء المشاركين في المشاورة.

موجز العرض الذي قدمه الدكتور أديدي

٦- لخص الدكتور أديدي في عرضه قضيتين أساسيتين ينبغي للمتفاوضين بشأن نظام المسؤولية في الاتفاقية الاطارية تناولها في البداية: (أ) نطاق نظام المسؤولية نفسه؛ و(ب) اجراء التفاوض من أجل بلوغ هذا الهدف.

٧- واقترح السيد أديدي على المنظمة أن تؤجل مناقشة موضوع المسؤولية وأن تركز على الاتفاقية الاطارية نفسها، على أساس الفهم بأن نظاما مناسبا خاصا بالمسؤولية سيدرج في بروتوكول تطبيقي منفصل. ويستند ذلك التأجيل (وليس التخلي عن الموضوع) الى أن اجراء مفاوضات معقدة ومسهبة بشأن نظام المسؤولية أمر سيحدث بالتأكيد وسيؤدي الى تحويل الانتباه عن مسائل أخرى لها نفس القدر من الأهمية في الاتفاقية الاطارية.

٨- أما فيما يتعلق بنطاق نظام المسؤولية، فقد أقر الدكتور أديدي بأن الاتفاقية نفسها يجوز أن تتضمن التزامات خاصة تؤدي الدول بمقتضاها مهام معينة من أجل بلوغ هدف مكافحة التبغ وخفض الاعتماد عليه. واذا صح ذلك، فان أي قرار أو اغفال من جانب الدول يخرق التزاماتها المحددة بموجب الاتفاقية الاطارية سيؤدي الى تحمل الدول لمسؤولية اساءة التصرف بموجب القانون الدولي. ووجود نظام خاص بمسؤولية الدول في هذا السياق ليس بالأمر المستحيل؛ بيد أنه سيلزم بيان مجالات التعاون بين الدول التي ينتظر أن تدرج في الاتفاقية من أجل التمكن من تحديد الحكم المناسب فيما يخص مسؤولية الدول.

٩- والتفاعل بين نظام للمسؤولية المدنية عن طريق المحاكم المحلية وبين نظام يتعلق بمسؤولية الدولة يوجد مزيجا صعبا فشلت تجربته في الماضي. مع ذلك، فقد بيّن الدكتور أديدي أنه بالنظر للتهديد الصحي المدمر الناجم عن استهلاك التبغ، ينبغي للمنظمة أن تتشجع وتحاول دمج الانتصاف بموجب قانون مدني، الذي يجعل شركات التبغ مسؤولة تماما كما أن الدول تكون مسؤولة، مما سيؤدي الى تشجيع الدول على الوفاء بالتزاماتها التعاهدية.

١٠- وقال ان نظم المسؤولية التي حددتها اتفاقيات دولية أخرى لجهات تؤدي خدمات نافعة أساسا للمجتمع (الى أن يقع حادث مسبب للضرر) لربما لا يكون مناسبا لنظام المسؤولية بشأن التبغ، وهو مضر في أساسه

* يرد الملحق بالانكليزية فقط.

للمجتمع (باستثناء المتعة التي يمنحها للمستهلك المدمن). واقترح الدكتور أديدي مراعاة هذه الحقيقة عند النظر في نظام المسؤولية في الاتفاقية الاطارية.

١١- وقال الدكتور أديدي أيضا ان نظام المسؤولية في الاتفاقية الاطارية لا ينبغي أن يحصر تركيزه في التعويض على أضرار وقعت في الماضي، وانما ينبغي له أن يتناول أيضا المسؤولية المتعلقة بصندوق منفصل يخص عددا من التدابير الوقائية يمكن تحديدها في اطار الاتفاقية نفسها.

١٢- وفيما يخص مبدأ "من يلوث يدفع الفاتورة"، قال الدكتور أديدي انه سيصعب تطبيقه خارج مجال الضرر البيئي الذي أوجد من أجله. ولربما صعب، في مجال التبغ، تحديد من هو الملوث بما أن المدخن سيعتبر مشاركا متعمدا في الحدث المضر نفسه. ومن ثم، فان المتعرضين للتدخين القسري هم وحدهم الذين سيستفعون من هذا المبدأ. وبالفعل، فالدكتور أديدي لا يرى مانعا لوضع هذا المبدأ لصالح المتعرضين للتدخين القسري.

١٣- وكاسهام في صوغ المبادئ الناشئة لقانون دولي، حث الدكتور أديدي المنظمة على دراسة مبدأ "مسؤولية مشتركة ولكنها متباينة"، وذلك للتأكد من الطريقة الممكنة لاستخدامه، لاسيما في سياق التبرعات المقدمة الى صندوق يجري الاتفاق بشأنه من أجل اتخاذ عدد من التدابير الوقائية بموجب الاتفاقية الاطارية. وسيؤدي هذا الأمر الى تشجيع المسؤولين عن وضع مسودة الاتفاقية على مراعاة مصالح البلدان النامية بواسطة آلية تمويلية تقر بتفاوت درجات الاشتراك في احداث الاضرار الناجمة عن الأنشطة المتصلة بالتبغ.

موجز العرض الذي قدمه الأستاذ مورفي

١٤- قال الأستاذ مورفي ان هناك أربعة أسئلة أساسية ينبغي للخبراء أن يحاولوا الاجابة عليها أثناء الاجتماع. وهي كالتالي:

(١) ما هي فوائد وضع نظام للمسؤولية الدولية بشأن التبغ والصعوبات المتصلة بذلك؟

(٢) بالنظر لهذه الصعوبات، هل سيكون وضع نظام للمسؤولية أمرا مجديا؟

(٣) اذا كان وضع النظام أمرا مجديا، هل ينبغي له أن يتألف من مسؤولية الدولة، أو من المسؤولية المدنية، أو من مزيج من هاتين المسؤوليتين؟

(٤) وان لم يكن وضع النظام مجديا، هل هناك خطوات أخرى يمكن اتخاذها في الاتفاقية الاطارية؟

١٥- وفيما يتعلق بالسؤال الأول، ذكر الأستاذ مورفي أن من المفيد، كما يبدو في الوهلة الأولى، تعزيز قدرة الأشخاص الذين يمرضون نتيجة استهلاك التبغ على ملاحقة مصدري منتجات التبغ قضائيا. بيد أنه لابد للخبراء التزام الحذر في الخلوص الى أن نظاما ما للمسؤولية الدولية سيؤدي، بالضرورة، الى جني هذه الفوائد؛ وفي حالة تقليد نظام كهذا لنظم أخرى تتعلق بالمسؤولية الدولية، فانه على الأرجح سيتضمن حدا أعلى لاسترداد التكاليف، الأمر الذي يحمي منتجي التبغ أو مصدريه من مسؤولية قد ينص عليها، خلافا لذلك، قانون وطني. علاوة على أن زيادة احتمال تمكّن المدخنين من الحصول على التعويض عن الأضرار التي

تعرضوا لها، قد يشجع، من الناحية النظرية، بعض الأشخاص على التدخين، اذ يدرك هؤلاء أن حصولهم على التعويض، في حالة مرضهم، أمر مؤكد تقريبا.

١٦- وفي حين قد تجنى بعض الفوائد من وضع قانون للمسؤولية الدولية، فان هناك أيضا صعوبات تخص ثلاثة مجالات هي أولا، صعوبة وضع نظام من هذا القبيل، وذلك لعدم تطور النظم القانونية الوطنية بعد تطورا جيدا في هذا المجال. وهناك في الوقت الحاضر عدد من القوانين الوطنية التي لا تحظر انتاج أو استهلاك أو تصدير منتجات التبغ، ولا تتضمن قوانين خاصة بالمسؤولية الموجهة نحو التبغ، لذا ليست هناك قاعدة تشريعية متينة يمكن أن يبنى عليها نظام للمسؤولية الدولية. وهناك في بلدان عديدة مبادئ عامة خاصة بالأذى أو الضرر الشخصي تلجأ اليها المحاكم التي تبت في القضايا المتعلقة بالتبغ، بيد أن هذه القضايا تفضي الى نتائج غير واضحة. فبينما حقق بعض المدعين نجاحا، فشل الكثير من غيرهم بالنظر للصعوبات المرافقة لتثبيت العلاقة السببية بين الضرر الذي وقع على المدعي وبين المدعى عليه، وكذلك بالنظر للدفاعات التي يقدمها المدعى عليهم بان الدعاوى قد بطلت لتقادمها أو بأنه يجب ابطالها بالنظر لتعريض المدعين أنفسهم للخطر. يضاف الى ذلك الى أنه يصعب في الغالب على المدعين متابعة مقاضاة شركات التبغ الجيدة التمويل. وفي الولايات المتحدة، تمكن مدعون من الاشتراك في اتخاذ اجراءات جماعية، ورفعت بعض الحكومات المحلية دعاوى لاسترداد تكاليف معالجة الأضرار المتعلقة بالتبغ، بيد أن هذه النهوج قد لا تتاح في بلدان أخرى.

١٧- ثانيا، كلما وضع نظام للمسؤولية الدولية، وجبت معالجة بعض المسائل العسيرة المتعلقة بالقانون الدولي الخاص. ويتضح من استمرار التفاوض منذ عدة سنوات بشأن اتفاقية لاهاي المقترحة حول الولاية القضائية والاعتراف بالأحكام الصادرة بشأن المسائل المدنية والتجارية وتنفيذها الصعوبة الشديدة والمسائل المثيرة للخلاف التي يمكن أن تنشأ بخصوص شؤون مثل الاعتراف بالولاية القضائية للمحاكم الوطنية للبت في بعض فئات القضايا؛ وفيما لو شكلت هذه الولاية القضائية سبيل الانتصاف الوحيد (وبالتالي فهي تسود على القانون الوطني الذي ينطبق في غير ذلك من الحالات)؛ وأي من المدعى عليهم الأجانب سيخضع للولاية القضائية لمحكمة ما. وليس من بين هذه المسائل ما يتعذر حله، ولكنها تمثل عقبات ثبتت صعوبة تجاوزها في مفاوضات لاهاي. ومن المشاكل الخاصة بتجارة التبغ مشكلة كيفية التعامل مع تركيبات متحدة معقدة عبر وطنية، منها على سبيل المثال شركة تبغ كبرى في دولة ما ترخص لشركة في دولة ثانية انتاج السجائر من تبغ منتج في دولة ثالثة، بينما يقيم المدعي في دولة رابعة. فمن الذي يستطيع المدعي ملاحقته قضائيا في هذه الحالة وفي أي مكان؟

١٨- ثالثا، وكما يرد في الوثيقة التي أعدها الأستاذ مورفي،[١] فانه سيتوجب على نظام المسؤولية الدولية مواجهة جوانب خاصة بالضرر الناجم عن التبغ. وتشمل هذه الجوانب الخاصة الحقيقة الواقعة وهي أن الطرف المتضرر استهلك المنتج طوعا، وأن الضرر نتج عن استعمال المنتج استعمالا عاديا ولفترة طويلة، وأن المدعى عليه أتاح المنتج على النحو المتبع وفقا للأنظمة الحكومية. وفي المقابل، فان نظم المسؤولية الدولية تبنى حول فكرة حماية الأشخاص من حوادث اطلاق مواد ضارة بصورة مفاجئة وعرضية وغير مقصودة، مع حماية الصناعة أيضا من التحمل المفرط للمسؤولية مما يكبح أنشطة تعتبر نافعة اجتماعيا. وانطلاقا من هذا المعنى فمبدأ "من يلوث يدفع الفاتورة" ينطبق بسهولة على تجارة التبغ، بما أن الطرف المتضرر نفسه يشارك في النشاط "الملوث"، وينتفع منه الى حد ما. يضاف الى ذلك أنه حتى ولو انطبق هذا المفهوم فانه قد يشكل أسلوبا يفرض على صناعات التبغ دمج تكاليف كنظام ضريبي على سبيل المثال. كذلك فمبدأ "مسؤولية مشتركة

[١] Murphy, Sean D. *Evaluation of an international liability regime for the WHO framework convention on tobacco control*، George Washington University Law School, Washington, DC 13 February 2001 .pp ،15-18. See also footnote4 on page 1 .of this document

ولكنها متباينة" هو الآخر لا ينطبق بسهولة على تجارة التبغ، وذلك لأن لشركات التبغ الرئيسية مقار في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء، بينما تنتشر زراعة التبغ وضحاياه في جميع أنحاء العالم.

١٩- وفيما يتعلق بالسؤال الثاني، قال الأستاذ مورفي انه يرى ثلاثة أسباب لعدم جدوى نظام ما للمسؤولية. وأول هذه الأسباب هو أنه لربما لا ضير في متابعة نظام للمسؤولية في عالم مثالي، فان موارد المنظمة موارد محدودة وينبغي أن توزع بدقة. والتفاوض في نظام المسؤولية يحتمل أن يستغرق سنوات عديدة، كما استغرقتها في حالة بروتوكول بازل المعني بالمسؤولية والتعويض عن الضرر الناجم عن حركة النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها، مما يؤدي الى استنزاف حجم كبير من وقت المنظمة وطاقتها ومواردها المالية. والسبب الثاني هو أن المنظمة بدأت فعلا في برنامج طموح لوضع الاتفاقية الاطارية، التي تمتاز بجوانب متعددة قد تفضي الى جني فوائد حقيقية على المدى القريب. ولربما أدت محاولة متابعة نظام للمسؤولية الى تحويل الأنظار والموارد عن ذلك البرنامج واثارة مصادمات غير مناسبة بين الحكومات مما يعوق اكمال البرنامج، ولربما أدى أيضا الى تقويض بعض جوانبه. والسبب الثالث، هو أن التجارب الماضية تدل على أن سجل انضمام الدول الى نظم للمسؤولية الدولية ليس بالسجل الجيد، وبالتالي فوضع نظام للمسؤولية، ولو أمكن اكماله، لن يدفع سوى دولا قليلة الى الانضمام اليه.

٢٠- وفيما يتعلق بالسؤال الثالث، قال الأستاذ مورفي أنه لابد لأولئك الذين يفضلون البدء في وضع نظام للمسؤولية من مواجهة مسائل خاصة في غاية الصعوبة، منها المسائل المبينة في الورقة التي أعدها بنفسه.[١] وفي حالة اتخاذ هذه المبادرة، يحث الأستاذ مورفي على اتخاذها في بروتوكول عوضا عن اتخاذها في الاتفاقية الاطارية نفسها، مما لا يمنع ابرام الاتفاقية (ويرد في المرفق الثاني من هذه الورقة مثال على الصيغة الممكنة لتحقيق ذلك). وأضاف الأستاذ مورفي قائلا انه يشك في قبول الدول المسؤولية عن أفعال يرتكبها مواطنوها في انتاج منتجات التبغ وتصديرها. وادراج مسؤولية كهذه في النظام سيزيد من صعوبة استقطاب الدول للانضمام الى الاتفاقية، لاسيما الدول التي تستقر فيها شركات التبغ الكبرى.

٢١- أما فيما يتعلق بالسؤال الرابع، فقد حث الأستاذ مورفي الخبراء على النظر في خطوات أخرى عدا عن نظام المسؤولية، ويمكن لاحداها أن تتضمن ادراج التزامات "يسيرة" في الاتفاقية الاطارية، منها على سبيل المثال، الزام الدول بتقاسم المعلومات الخاصة بسبل الانتصاف المتاحة للمدعين في اطار ولاياتها القضائية. ومن الخطوات الأخرى الممكنة الزام الدول باصدار مذكرات لمحاكمها كلما رفع مدعون أجانب قضايا تتعلق بالتبغ، لحث هذه المحاكم على سماع هذه الدعاوى على أساس استحقاقها. ويرد في ورقة الأستاذ مورفي مثال على هذه الالتزامات "اليسيرة".[٢] ومن الخطوات الأخرى الممكنة انشاء صندوق دولي يدعم باسهامات بنسب محددة يقدمها مصدرو منتجات التبغ الرئيسيون. ويمكن استخدام الصندوق في تعويض الضحايا المتضررين وفي دعم البرامج الأخرى المتعلقة بالتبغ التي تنفذها المنظمة. ويمكن انشاء الصندوق ضمن الاتفاقية الاطارية نفسها أو في بروتوكول، أو عن طريق ابرام اتفاق مباشر بين المنظمة وشركات التبغ الرئيسية، مما يتيح تفادي صعوبة التفاوض بين الدول والتصديق/ الانضمام. ويمكن بعد ذلك التشجيع على وضع تلك القوانين، وذلك عن طريق اعداد المنظمة، بالتشاور مع الدول والخبراء، لمسودة قوانين نموذجية تترك للدول حرية اعتمادها. والخطوة الرابعة الممكنة تتمثل في تضمين الاتفاقية الاطارية أحكاما تقضي بأن تضع الدول قوانين للمسؤولية الجنائية والمدنية تستهدف الأفراد الذين ينتهكون معايير منفصلة محددة بموجب الاتفاقية لتنظيم السلوك الخاص (فيما يتعلق ببعض الشؤون مثل التهرب والاعلان الخ.).

---

١ المرجع السابق نفسه، الصفحة ١٩.

٢ المرجع السابق نفسه، الملحق ١.

مناقشات أفرقة الخبراء

٢٢- أشار عدة خبراء الى أن التبغ كمنتج ضار بطبيعته ويسفر في نهاية المطاف عن قتل ٥٠٪ من الذين يتعاطونه بانتظام. ومن هذه الناحية، ينبغي عند اجراء تقييم قانوني لمسؤولية صناعة التبغ ودفع التعويضات للمتضررين منه أخذ الحقائق التالية بعين الاعتبار، كما أشار الى ذلك أحد الخبراء:

- يمثل التبغ السبب الرئيسي في الوفيات والمراضة الممكن تفاديهما؛
- منتجات التبغ تسبب الادمان الشديد؛
- يحصل الادمان وتحدث الآثار الصحية الضارة عند استعمال منتجات التبغ حسبما يوصي به صانعوها؛
- تجني شركات التبغ أرباحا طائلة، في حين يتحمل المرضى والمستشفيات أعباء الأمراض والنفقات المتصلة بالتبغ؛
- لم تطلع شركات التبغ المستهلكين بصورة كافية على العواقب الصحية وادمان النيكوتين المرتبطين بتعاطي منتجاتها؛
- كما يتبين من وثائق كشف المعلومات التابعة للصناعة، فان شركات التبغ أنكرت القرائن العلمية الطبية المتعلقة بالعواقب الصحية الخطيرة لتعاطي التبغ أو أثارت الشكوك حولها أو قللت ما أمكن من أثرها، وثمة قرائن أيضا على أن شركات التبغ قاومت اتخاذ تدابير حكومية ترمي الى حماية الصحة العمومية.

٢٣- ورأى بعض الخبراء أن هذه الحقائق تشكل أساسا منطقيا للسعي لاتخاذ تدابير تعويضية ووقائية مبتكرة، على المستويين الوطني والعالمي على حد سواء.

المسؤولية المدنية

٢٤- ناقش الخبراء باسهاب جدوى ادراج أحكام في نظام الاتفاقية (الاتفاقية الاطارية و/أو بروتوكولها) تتصل بالمسؤولية المدنية، أي امكانية رفع آحاد ضحايا منتجات التبغ لدعاوى على منتجي أو مصدري هذه المنتجات. وألح الخبراء على وجوب استناد أي منهج ازاء قضيتي المسؤولية والتعويض على تقييم واضح للأهداف العامة للاتفاقية الاطارية. وتم بحث القضايا التالية بالتفصيل:

- **المدعون المحتملون – من الذي سيتمكن من رفع الدعاوى:** ضحايا أي منتج من منتجات التبغ؛
- **التداعي وعبء الاثبات:** الصلة بين منتجات التبغ والأمراض، مع مراعاة المصادر الأخرى التي قد تسبب، أو قد تساهم في، الأمراض قيد البحث، والمدخنين الذين يدخنون مختلف الماركات، وامكانية استخدام القرائن الاحصائية فيما يتعلق بالضرر الناجم عن التدخين؛

- **أوجه الدفاع المحتملة ضد المدخنين:** أنهم تحملوا مسؤولية الأخطار، وأنهم جلبوا لأنفسهم الضرر الذي تعرضوا له وعرّضوا غيرهم له؛

- **الردود المحتملة على أوجه الدفاع هذه:** لم يتم تحمل مسؤولية الأخطار عن وعي ومعرفة بسبب ما تخفيه شركات التبغ من معلومات؛ أن بعض المدخنين من القصّر الذين لا يسمح لهم وضعهم باتخاذ قرار مدروس بشأن الأخطار؛ أن التدخين يسبب الادمان وبالتالي فانه لا تتاح للمدخنين حرية الاختيار الكاملة؛

- **المتهمون المحتملون:** شركات صناعة التبغ وموزعوه ومصدروه ومستوردوه؛ المدخنون (في مواجهة ضحايا التدخين اللاارادي)؛

- **قضايا القانون الدولي الخاص:** قضايا الولاية القضائية، والاعتراف بالأحكام القضائية الأجنبية وتنفيذها، وتضارب القوانين. لقد تم التأكيد، فيما يخص أول قضيتين أنه يتعين أية دراسة أخرى لهذا الموضوع في ضوء الأعمال التي يضطلع بها حاليا مؤتمر لاهاي بشأن القانون الدولي الخاص فيما يتعلق بوضع اتفاقية عالمية النطاق حول الولاية القضائية والأحكام القضائية الأجنبية في الأمور المدنية والتجارية. أما بالنسبة لتضارب القوانين، فهناك ضرورة للمزيد من السرد بهدف وضع حكم صحيح بخصوصها، مع مراعاة شتى الحلول التي اعتمدتها الهيئات التشريعية أو المحاكم الوطنية بهذا الصدد. وبالاضافة الى ذلك، تم التشديد على الحاجة لتعزيز سبل الوصول الى المعلومات والتعاون بين الأطراف في مسائل رفع الدعاوى القضائية عبر الوطنية. ويمكن أن يشكل ذلك مقدمة لبروتوكول محتمل بشأن نظام المسؤولية القانونية المتصلة بالتبغ اذا تابعت الدول الأعضاء أمر هذا الخيار في المستقبل؛

- **تقدير التعويضات:** التعويض عن الضرر كما يحدده تطبيق قواعد تضارب القوانين؛ وامكانية استخدام منح التعويضات لردع شركات التبغ عن انتهاج سلوك يسبب الضرر؛

- **المعايير الوطنية أو الدولية:** هل ينبغي ترك أمر المسائل الآنفة الذكر بشأن المسؤولية القانونية للقوانين المحلية الافرادية أو هل يتعين بذل جهود لوضع معيار دولي بهذا الخصوص (مع مراعاة الفوارق بين النظم القانونية والتقاليد والثقافات)؟[١]

٢٥- وعلى الرغم من بروز آراء مختلفة بشأن كل هذه النقاط. فقد تم التأكيد على صعوبة حل العديد منها، وظهر توافق في الآراء بأن أية محاولة لادراج أحكام موضوعية بشأن المسؤولية المدنية في الاتفاقية الاطارية قد يتطلب اجراء مفاوضات مسهبة ويؤدي الى عدم قبول بعض الأطراف المحتملة بالاتفاقية. ورغم أن ادراج بروتوكول محتمل يبدو بذلك أكثر جدوى من الناحية السياسية، فانه يتعين، حتى في تلك الحالة، النظر في امكانية مدّ فترة المفاوضات اللازمة التي ستتطلب توفير موارد كبيرة، وامكانية ألا يكون البروتوكول الناجم عنها مقبولا لدى العديد من الدول، لاسيما تلك التي تعتبر مشاركتها أساسية في نجاح أي نظام دولي للمسؤولية القانونية. وأضاف بعض الخبراء أن أي بروتوكول بشأن المسؤولية القانونية قد يكون أسوأ من عدم وجود بروتوكول على الاطلاق اذا أسفر عن اجهاض معايير المسؤولية القانونية الأكثر صرامة فيما يخص المسؤولية المدنية التي تم وضعها على المستوى الوطني. وعلى الرغم من التسليم بأن معايير المسؤولية المدنية أمر يعود الى القوانين الوطنية، فقد اتفق الخبراء على فائدة صياغة قوانين نموذجية

١ أخذ الخبراء علما بالفقرة "دال" (٦) من نص الرئيس من الاتفاقية الاطارية بشأن مكافحة التبغ الذي يقول بأنه يتعين على كل طرف أن يحدد نطاق المسؤولية ضمن ولايته القضائية الخاصة به.

كي تنظر فيها آحاد الدول، مما قد يساعدها على اعداد تشريعات وطنية وتسهيل عملية تنسيق النهج التشريعية الوطنية.

مسؤولية الدول

٢٦- مازال موضوع مسؤولية الدول يشكل أحد البنود الدائمة في جدول أعمال لجنة القانون الدولي على مدى عقود عدة. وتجسد مشاريع مواد لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول في معظمها القانون الدولي العرفي بالنسبة لهذا الموضوع. ويعتبر هذا العمل هاما بالنسبة للعمل الجاري حاليا بخصوص الاتفاقية الاطارية لأن أحكام القانون الدولي العرفي عن مسؤولية الدول تنطبق على انتهاك الالتزامات في الاتفاقية الاطارية حتى في حالة عدم وجود أية اشارة محددة فيها الى مسؤولية الدول. وأشير بصورة خاصة الى أن هذه الأحكام تتناول مسؤولية الدول في أوضاع معينة تشارك فيها جهات خاصة ضمن نطاق ولايتها القضائية. واقترح أنه يتعين تذكر هذا الأمر، لأن الاتفاقية الاطارية قد تحدد التزامات معينة، كسن وتنفيذ القوانين ذات الصلة بالتهريب والدعاية وحصول الشباب على المنتجات، التي يتعين على الأطراف تأليفها ووصفها. وبالتالي فان قواعد القانون الدولي العام تغطي حالات التخلف عن التقيد بهذه الحكام.

٢٧- وهناك أسلوب آخر يتمثل في فرض مسؤولية الدولة، بموجب قانون المعاهدات (في الاتفاقية الاطارية مثلا)، فيما يتعلق بعمل أو تقصير شركات التبغ داخل الولاية القضائية للدولة. وكمثال على هذا النوع من مسؤولية الدولة هناك اتفاقية المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية (لعام ١٩٧٢). وقد رئي أن التعامل مع مسؤولية الدولة بهذه الطريقة ليس الحل الأنسب بالنسبة الى الاتفاقية الاطارية.

٢٨- وهناك طريقة ثالثة في النظر الى مسؤولية الدولة وهي أن تقوم الدولة مقام المدعى عليه أمام محاكمها الوطنية نظرا الى اشتراكها غير المباشر في انتاج أو تصدير المنتجات المتعلقة بالتبغ. وأشير الى أن هذا الخيار يخضع بالفعل للقوانين الوطنية التي تتناول قضايا المسؤوليات.

٢٩- ويمكن تناول مسؤولية الدولة من زاوية رابعة وهي السماح للأفراد بطلب تعويضات على انتهاكات القانون الدولي التي تُعزى الى الدول. وقد سبق تطبيق هذا المنهج من خلال اتفاقات معيّنة، كالاتفاقيات المنشئة لمحكمة المطالبات بين ايران والولايات المتحدة. وبالنسبة الى هذه النقطة بالذات، شدد بعض الخبراء أن هذا السيناريو قد يعود، في حالة التبغ، بمنافع على البلدان النامية لأنه يتيح للأفراد أو مجموعات الأفراد في البلدان النامية فرص الحصول على تعويضات عن انتهاك الدول الأطراف لأحكام الاتفاقية الاطارية.

٣٠- ورأى بعض الخبراء أنه من الممكن ضمان تقيد الدول بالالتزامات المنصوص عليها في المعاهدة بصورة أفضل من خلال وضع آليات الالتزام، كاستعمال اجراءات للرصد والمناقشة داخل مؤتمر الأطراف. وتم التشديد بالتالي على الدور الحاسم الذي تؤديه التقنيات والآليات الرامية الى تسهيل وضمان التقيد بالالتزامات في سياق النظام الناشئ بشأن مكافحة التبغ. وأشير أيضا الى امكانية تضمين الاتفاقية الاطارية التزامات محدّدة بالنسبة الى البلدان من أجل الاضطلاع ببعض المهام بغية تحقيق أغراض الاتفاقية.

المسؤولية الجنائية

٣١- دار النقاش أيضا حول المسؤولية الجنائية كاحدى سبل النظر في تحديد المسؤولية في اطار نظام التبغ. وأشير في هذا السياق الى أن عدة معاهدات تلزم الدول بسن تشريعات وطنية تقضي بفرض المسؤولية

الجنائية على الأنشطة التي لا تتوافق مع تلك المعاهدات. والأمثلة التي سيقت في هذا الصدد هي المادة ٢٥ من بروتوكول قرطاجنة بشأن السلامة البيولوجية (لعام ٢٠٠٠) التابع للاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي لعام ١٩٩٢ والمادتان ٤-٣ و٩ من اتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود وبالتخلص منها (لعام ١٩٨٩).

الصناديق المخصصة للتدابير الوقائية والتعويضات

٣٢- نوقشت أنواع مختلفة من آليات التمويل. اذ بالامكان انشاء صندوق، يتم تمويله طوعيا أو الزاميا، بغية تيسير التدابير الوقائية من جهة ورصد وتقييم التدابير الكفيلة بالتصدي للأضرار التي تلحقها منتجات التبغ بالصحة العمومية من جهة أخرى. وجاء أحد الآراء المعرب عنها باقتراح يرمي الى انشاء صندوق قائم بذاته من أجل تقديم تعويضات لضحايا كل منتجات التبغ، بيد أن هذا الخيار لم يحظ بدعم كبير.

٣٣- ويمكن تمويل هذا الصندوق في اطار طوعي أو الزامي. وأعرب العديد من الخبراء عن تفضيلهم للتمويل الالزامي. وتم التشديد أيضا على امكانية الحصول على التمويل من اسهامات القطاع الخاص. وأعرب في هذا الصدد عن مخاوف من أن تأتي تلك الاسهامات من شركات التبغ. واقترح أيضا رصد الضرائب المفروضة على التبغ واستعمالها لتمويل هذا الصندوق. وسيقت أمثلة من تجارب النظم المعنية بالتلوث النفطي، اذ شكّل القطاع النفطي فيها مصدرا للتمويل الطوعي والاجباري في آن واحد.

٣٤- واقترح انشاء صناديق وطنية منفصلة للتعويض الى جانب انشاء صندوق دولي. وذلك من شأنه أن يمكن كل دولة طرف من تحديد الأهلية للتعويض داخل ولايتها القضائية.

ANNEX

LIST OF PARTICIPANTS

Professor Laurence Boisson de Chazournes (**Chair**)
Director, Department of Public International Law and International Organization
Faculty of Law, University of Geneva
Geneva, Switzerland

Dr Andronico O. Adede
Chairman and Chief Executive Officer, L'Etwal International – A Foundation for Law and Policy for Contemporary Problems
Nairobi, Kenya

Dr Sumudu Atapattu
Visiting Scholar, George Washington University School of Law
Washington, DC, United States of America

Dr Christophe Bernasconi
First Secretary
Hague Conference on Private International Law
The Hague, Netherlands

Professor Richard Daynard
Professor of Law, Northeastern University School of Law
Tobacco Products Liability Project
Tobacco Control Resource Center
Boston, MA, United States of America

Professor Gunther Handl
Deutsch Professor of Public International Law
Tulane University Law School
New Orleans, LA, United States of America

Dr D.C. Jayasuriya
Attorney-at-Law, Institute of Comparative Health Policy and Law
Nawala, Sri Lanka

Ms Rani Jethmalani
Advocate, Supreme Court of India
New Delhi, India

Professor Asbjørn Kjønstad
Professor of Law, Institute of Public and International Law
University of Oslo
Oslo, Norway

Dr iur. Katharina Kummer
Kummer EcoConsult
Granges-Paccot, Switzerland

Professor Sean D. Murphy
Associate Professor of Law
George Washington University Law School
Washington, DC, United States of America

Professor Philippe Sands
Professor of International Law, University of London
School of Oriental and African Studies
Global Professor of Law, New York University School of Law
London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

Professor Paul Szasz (**Rapporteur**)
Adjunct Professor, New York University School of Law
New York, NY, United States of America

Professor Stephen Toope
Professor of Law, McGill University
Montreal, Quebec, Canada

Professor Peter Sand
Professor of Law, Munich University
Munich, Germany

Professor Peter Wetterstein
President, Finnish Maritime Law Association
Abo Akademi University
Turku, Finland

= = =