

منظمة الصحة العالمية

A/FCTC/INB6/INF.DOC/2

١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣

هيئة التفاوض الحكومية الدولية
المعنية باتفاقية منظمة الصحة العالمية
الإطارية بشأن مكافحة التبغ
الدورة السادسة
البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

البروتوكولات المقبلة

مذكرة من الأمانة

مقدمة

١- أرست جمعية الصحة في قرارها ج ص ع ٥٢-١٨ (١٩٩٩) أساس التفاوض بشأن اتفاقية إطارية لمنظمة الصحة العالمية لمكافحة التبغ و"البروتوكولات المحتملة ذات الصلة". وبالفعل فإن مفهوم أية اتفاقية إطارية ينطوي على أن تضع الاتفاقية القواعد والمبادئ الأساسية، في حين يتم وضع البروتوكولات الإضافية لتناول مسائل محددة. وبهذا المعنى فإن التفاوض على اتفاقية إطارية ليس عملية كاملة مكتملة، بل مجرد بداية لعملية تشمل صياغة بروتوكول أو أكثر. وغالبا ما يتم تناول مسائل محددة في البروتوكولات بالنظر إلى مدى تعقيدها، مما يعد مبررا لقيام مجموعة تفاوض من الاختصاصيين ببحثها. ولعل السبب الآخر أن المسألة مثيرة للجدل وتتطلب قدرا أكبر بكثير من النقاش بالمقارنة مع بقية النص.

٢- كما أن الجمع بين اتفاقية إطارية وبروتوكولات لها يفسح المجال للمزيد من المرونة: إذ إنها تشكل رزمة تتيح لكل دولة فرصة الالتزام بالاتفاقية وبذلك البروتوكولات التي تعالج مجالا معيناً تهتم به. وبالتالي فقد يحظى هذا النهج بقدر أكبر من التأييد السياسي مما هو الحال بالنسبة لاتفاقية تحاول أن تتناول كل مسألة بالتفصيل، دون اللجوء إلى البروتوكولات.

٣- وجرى بحث مسألة البروتوكولات في كافة الدورات الماضية لهيئة التفاوض الحكومية الدولية. وتم تحديد المجالات التالية كمجالات يعدّ من المفيد تناولها في بروتوكول: الإعلان والترويج والرعاية؛ وتنظيم منتجات التبغ؛ والتجارة غير المشروعة؛ والمسؤولية. وانصب الاهتمام بعد الدورة الخامسة على الإعلان عبر الحدود.

٤- وأفادت معظم الوفود بأنها تفضل استكمال المفاوضات بشأن الاتفاقية الإطارية قبل الشروع في مفاوضات حول البروتوكولات. وتم تحديد احتمالين لبدء المفاوضات:

(١) فور اعتماد الاتفاقية الإطارية، أي في الفترة الفاصلة بين اعتمادها وموعد سريانها، حيث ارتأت بعض الوفود أن ذلك من شأنه أن يحافظ على زخم المناقشات؛

(٢) عقب بدء سريان الاتفاقية الإطارية من جانب مؤتمر الأطراف. حيث كان رأي بعض الوفود أن ذلك يضمن مشاركة الأطراف في الاتفاقية وحدها دون سواها في التفاوض على البروتوكول.^١

٥- وتورد هذه الوثيقة، على سبيل الرد على الهواجس التي أبدت إبان المناقشات، سوابق تتعلق بالخيارين المتاحين للتفاوض حول البروتوكولات واعتمادها. ويتمثل الخيار الثالث في أن يتم التفاوض حول بروتوكول ما واعتماده بالتزامن مع المعاهدة الرئيسية ومن جانب نفس الهيئة. لكنه بالنظر إلى أن المفاوضات المتركزة حصراً على الاتفاقية الإطارية قد أشرفت على الانتهاء الآن، فإن هذا الخيار لا يعتبر واقعياً وبالتالي فقد تم استبعاده. وكان ذلك أيضاً القرار الذي اعتمدته هيئة التفاوض في دورتها الخامسة.

التفاوض بشأن البروتوكولات واعتمادها

التفاوض في الفترة الفاصلة بين اعتماد اتفاقية ما وبين بدء سريانها؛ اعتماد البروتوكولات في وقت لاحق

٦- يبدأ التفاوض حول بروتوكول أو بروتوكولات إما قبل أو بعد اعتماد الاتفاقية ذات الصلة ببرهة وجيزة. حيث يتم اعتماد البروتوكولات بعد اعتماد الاتفاقية، ولكن قبل بدء سريانها. وبذا فإن المفاوضات بشأن البروتوكولات تتم جزئياً على الأقل في الفترة الفاصلة بين اعتماد الاتفاقية وموعد دخولها حيّز التنفيذ. وبالتالي فإنه يتم تقديم الخدمات لجولتي المفاوضات من جانب الأمانة المؤقتة التي توكل إليها هذه المهمة في الفترة المذكورة.

٧- وقد جرت العادة على أن تتولى التفاوض بشأن البروتوكولات الهيئة التي أجرت المفاوضات بشأن الاتفاقية، والتي يتم تمديد ولايتها لهذا الغرض. أو من جانب مؤتمر دبلوماسي أو الهيئة الحكومية الدولية التي تعتمد الاتفاقية، أو من خلال هيئة جديدة ينشئها المؤتمر الدبلوماسي أو الهيئة الحكومية الدولية لهذا الغرض على وجه التحديد.

٨- وإذا استكملت المفاوضات بشأن البروتوكول بعد دخول الاتفاقية حيّز التنفيذ فإنه يعتمد عادة من جانب مؤتمر الأطراف في الاتفاقية. أما إذا انتهت المفاوضات قبل موعد سريان الاتفاقية. فيتم عقد مؤتمر خاص لاعتماد البروتوكول. وتحدد الهيئة الرئاسية للمنظمة التي تضطلع بمهام الأمانة المؤقتة للاتفاقية عموماً الجهة التي تسند إليها سلطة الدعوة لعقد مثل هذا المؤتمر. ويتم عقد مؤتمر لاعتماد البروتوكول تؤمن المنظمة المذكورة الخدمات اللازمة له. والبديل عن ذلك هو احتمال قيام الهيئة الرئاسية للمنظمة باعتماد البروتوكول قيد البحث.

السوابق

٩- اتفاقية مجلس أوروبا لحقوق الإنسان والطب الحيوي (١٩٩٦) والبروتوكولات الإضافية. يرد تحديد الأساس القانوني للتفاوض بشأن الاتفاقية وبروتوكولاتها في التوصية ١١٦٠ الصادرة عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا. والتي اعتمدت عام ١٩٩١. فقد أوصت الجمعية بأن تقوم اللجنة الوزارية "بوضع تصور لاتفاقية إطارية تتألف من نص رئيسي مع مبادئ عامة وبروتوكولات إضافية بشأن جوانب محددة". وبذا فإن الولاية تشمل الاتفاقية والبروتوكولات باعتبارها جزءاً من كل، يكمل بعضها البعض. وطلبت اللجنة الوزارية

١ انظر المحاضر الموجزة المؤقتة للجلسة العامة السابعة، (الوثيقة A/FCTC/INB5/PL/SR/7).

من اللجنة التوجيهية المعنية بقواعد السلوك البيولوجية في عام ١٩٩١ وضع نص الاتفاقية وبروتوكولات تتناول قضايا محددة. وأنشئت عدة فرق عاملة، بتعليمات من اللجنة التوجيهية للقيام بالتفاوض بشأن الاتفاقية وبروتوكولاتها.

١٠- وبدأت المفاوضات حول الاتفاقية في عام ١٩٩١. ومن ثم اعتمدتها اللجنة الوزارية في ١٩ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٦، وتم فتح باب التوقيع عليها في ٤ نيسان/ أبريل ١٩٩٧، ثم دخلت حيز التنفيذ في ١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٩.

١١- وتم حتى الآن اعتماد بروتوكولين إضافيين لها:

- البروتوكول الإضافي بشأن زراعة الأعضاء والأنسجة ذات المنشأ البشري. حيث بدأت المفاوضات حوله عام ١٩٩١، بالتزامن مع المفاوضات الجارية حول الاتفاقية. وبعد عملية تفاوض مطولة، تخللتها عدة تأجيلات، اعتمد البروتوكول من قبل اللجنة الوزارية في ٨ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠١، وافتتح باب التوقيع عليه في ١٢ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٢. ولم يدخل حيز التنفيذ بعد. وبذا فقد تم التفاوض حول هذا البروتوكول بالتزامن مع الاتفاقية لكنه لم يعتمد إلا بعد اعتمادها وبدء سريانها.

- البروتوكول الإضافي بشأن حظر استنساخ الإنسان. بدأ التفاوض حوله في أيار/ مايو ١٩٩٧. وافتتح باب التوقيع عليه في ١٢ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٨ ثم دخل حيز التنفيذ في ١ آذار/ مارس ٢٠٠١. وبذا فقد تم التفاوض حوله واعتماده في الفترة الفاصلة بين اعتماد الاتفاقية وبدء سريانها. ودخل البروتوكول حيز التنفيذ بعد سريان الاتفاقية.

١٢- وهناك ثلاثة بروتوكولات إضافية يتم التفاوض بشأنها حالياً من جانب الفرق العاملة. (وتظهر السنوات التي بدأ فيها التفاوض حول كل واحد منها بين قوسين): البروتوكول الإضافي بشأن البحوث الطبية الأحيائية (١٩٩٢)؛ البروتوكول الإضافي بشأن حماية الجنين البشري (١٩٩٥)؛ البروتوكول الإضافي بشأن علم الوراثة البشري (١٩٩٨). وبدأ التفاوض حول الأولين منها قبل اعتماد الاتفاقية، أي أنه جرى بالتزامن مع التفاوض على الاتفاقية، وسيجري اعتمادهما بعد اعتماد الاتفاقية وبدء سريانها. أما التفاوض بشأن البروتوكول الثالث فقد بدأ بعد اعتماد الاتفاقية ولكن قبل دخولها حيز التنفيذ.

١٣- وتُظهر هذه السابقة أنه يمكن اختيار مختلف أنواع التوقيت لشئى البروتوكولات المتعلقة بنفس الاتفاقية، رهناً بالبرهنة إيان التفاوض على الاتفاقية أو بعد اعتمادها التي تعتبر مناسبة لوضع بروتوكول بشأن موضوع بعينه.

١٤- اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون (١٩٨٥) وبروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون (١٩٨٧). تم اعتماد اتفاقية فيينا في ٢٢ آذار/ مارس ١٩٨٥ ودخلت حيز التنفيذ في ٢٢ أيلول/ سبتمبر ١٩٨٨. واعتمد بروتوكول مونتريال في ١٦ أيلول/ سبتمبر ١٩٨٧ ثم دخل حيز التنفيذ في ١ كانون الثاني/ يناير ١٩٨٩. وبذا فقد اعتمد البروتوكول قبل دخول الاتفاقية حيز التنفيذ، أي خلال الفترة الفاصلة. كما جرت معظم المفاوضات بشأنه في الفترة الفاصلة.

١٥- وكان القرار ١٢/١٤ الذي اتخذته مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (١٩٨٤) الأساس القانوني للمفاوضات بشأن الاتفاقية وبروتوكول متعلق بالكوروفلوروكاربونات يمكن البدء بها قبل اعتماد الاتفاقية. وعليه فقد استهلّت المفاوضات حول البروتوكول من جانب الفريق العامل الذيفاوض بشأن الاتفاقية. وطلب المؤتمر الدبلوماسي الذي اعتمد اتفاقية فيينا في القرار ٢ إلى المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة دعوة فريق عامل إلى الاجتماع لمواصلة العمل المتصل بالبروتوكول. كما أذن للمدير التنفيذي بعقد مؤتمر دبلوماسي لاعتماد البروتوكول. وقدمت الأمانة المؤقتة للاتفاقية الخدمات للمفاوضات حول البروتوكول. كما قدمت الأمانة الدائمة للاتفاقية التي أنشأها مؤتمر الأطراف الأول عام ١٩٨٩ الخدمات أيضاً لبروتوكول مونتريال.

المفاوضات اللاحقة لدخول اتفاقية ما حيز التنفيذ

١٦- لا تبدأ عادة المفاوضات حول البروتوكولات إلا بعد بدء سريان الاتفاقية الرئيسية. ويحدد مؤتمر الأطراف في الاتفاقية مهمة التفاوض حول بروتوكول أو أكثر، كما يشكل فريقاً عاملاً للتفاوض على هذه البروتوكولات. ويتم اعتماد البروتوكولات من جانب مؤتمر الأطراف في وقت لاحق، حيث يمكن لغير الأطراف في الاتفاقية حضوره بصفة مراقب. وعادة ما يكون قد تم إرساء البنية الأساسية المالية والمؤسسية الدائمة للاتفاقية عند الشروع في المفاوضات حول البروتوكولات. وبذا يمكن للأمانة الدائمة توفير الخدمات اللازمة لهذه المفاوضات.

السوابق

١٧- اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (١٩٩٢) وبروتوكول كيوتو (١٩٩٧). تم اعتماد الاتفاقية في نيويورك في ٩ أيار/ مايو ١٩٩٢ وبدأ سريانها في ٢١ آذار/ مارس ١٩٩٤. واعتمد مؤتمر الأطراف الأول، الذي انعقد في آذار/ مارس - نيسان/ أبريل ١٩٩٥ ما سمي بولاية برلين، التي تشكل الأساس القانوني لاعتماد "بروتوكول أو صك قانوني آخر" لتعزيز التزامات الأطراف في الاتفاقية. وأنشأ مؤتمر الأطراف، لهذا الغرض، فريقاً مخصصاً مفتوح العضوية لولاية برلين قام بالتفاوض على البروتوكول في ثماني دورات عقدت بين عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٧. واعتمد البروتوكول في ١١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧ من جانب مؤتمر الأطراف الثالث الذي انعقد في كيوتو، اليابان.

١٨- وعين مؤتمر الأطراف الأول الأمانة الدائمة للاتفاقية بحيث تبدأ عملها في ١ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٦. واستمرت الترتيبات المؤقتة حتى عام ١٩٩٥. وبالتالي فقد قدمت الأمانة المؤقتة الخدمات اللازمة للفريق المخصص لولاية برلين في بداية الأمر ومن ثم تولت الأمانة الدائمة تقديمها.

١٩- اتفاقية الأمم المتحدة للتنوع البيولوجي (١٩٩٢) وبروتوكول كارتاجينا للسلامة البيولوجية (٢٠٠٠). اعتمدت الاتفاقية في ريو دي جانيرو، البرازيل، في ٥ حزيران/ يونيو ١٩٩٢ ودخلت حيز التنفيذ في ٢٩ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٣. وقرر مؤتمر الأطراف في دورته العادية الثانية (جاكارتا، تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٥) التفاوض حول بروتوكول للسلامة البيولوجية وأنشأ فريقاً عاملاً مخصصاً مفتوح العضوية يخضع لإشراف مؤتمر الأطراف لهذا الغرض. واعتمد بروتوكول كارتاجينا للسلامة البيولوجية من جانب مؤتمر الأطراف في دورته الاستثنائية الأولى في ٢٩ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٠. وكان قد تم وضع الترتيبات المؤسسية الدائمة قبل ذلك ببضع سنوات. وبالتالي فقد اضطلعت الأمانة الدائمة بتوفير الخدمات للمفاوضات حول البروتوكول.

الاستنتاج

٢٠- كما يتضح من الاستعراض أعلاه فإن هناك سوابق للخيارات الواردة ذكرها في هذه المقدمة؛ ويمكن لهيئة التفاوض اختيار أي واحد منها.

٢١- ويتمثل الخيار الأول بمجموعة واسعة من الاحتمالات المتعلقة بتوقييت بدء المفاوضات واعتماد البروتوكولات. وهذا يناسب الأوضاع التي تتوفر فيها الإرادة الأساسية لوضع البروتوكولات، لكن التفاوض حولها قد يكون مناسباً في فترات مختلفة لمواضيع مختلفة. ويضمن هذا الخيار استمرار الزخم الذي رافق المفاوضات حول الاتفاقية الإطارية. وإذا تم اللجوء إلى هذا الخيار فسيترتب على جمعية الصحة، عند اعتماد الاتفاقية الإطارية، تمديد ولاية هيئة التفاوض لتشمل بروتوكولاً أو أكثر، أو أن تنشئ فريقاً عاملاً جديداً مفتوح العضوية لهذه الغاية. وسيترتب على جمعية الصحة أيضاً تحديد الهيئة أو المؤتمر الذي سيعتمد البروتوكول، ويمكن بالطبع أن تقوم هي نفسها بهذه الوظيفة. وإذا ما أخذت أحكام مشروع نص الاتفاقية بعين الاعتبار ووفقاً للممارسات المتبعة، فمن المتوقع أن تقوم جمعية الصحة على أية حال بتعيين أمانة مؤقتة. وبموجب هذا الخيار في التفاوض حول البروتوكولات، ستكون إحدى مهام الأمانة المؤقتة خدمة المفاوضات الجارية حول بروتوكول أو أكثر.

٢٢- وعادة ما يتم اللجوء إلى الخيار الثاني عندما لا تظهر الرغبة في وضع بروتوكول ما إلا بعد بدء سريان مفعول المعاهدة ذات الصلة. لكنه من الأرجح أن تكون هناك فجوة زمنية بين المفاوضات المتعلقة بالاتفاقية وتلك الجارية حول البروتوكولات مما قد يسفر عن انعدام الزخم السياسي إبان عملية وضع نظام قانوني دولي. ويتم إنشاء الأفرقة العاملة للتفاوض حول البروتوكولات ضمن إطار الاتفاقية وبذا فإن عضويتها ستكون مفتوحة للأطراف فقط. لكنه يمكن لغير الأطراف المشاركة عموماً بصفة مراقبين، والفارق بين هاتين الفئتين من الدول غالباً ما يكون ضئيلاً على الصعيد العملي فيما يتعلق بمشاركتها في المناقشات. وبعد انتهاء الفريق العامل من أداء مهمته، يتم اعتماد البروتوكول من جانب مؤتمر الأطراف في الاتفاقية الإطارية، والذي تشارك فيه غير الأطراف أيضاً بصفة مراقب.

٢٣- ويتعذر حالياً التنبؤ بعدد البروتوكولات المحتملة للاتفاقية الإطارية قيد البحث. إذ إنه قد تم تحديد بعض القضايا التي يمكن تناولها في بروتوكول، وقد يبرز غيرها. وكما يتبين من السوابق، فإن أي جمع بين الخيارين ضمن الاتفاقية الإطارية ذاتها أمر وارد. إذ من الممكن، مثلاً، الشروع في المفاوضات حول البروتوكولات إبان الفترة الفاصلة في المجالات التي أصبح من الواضح أنها تتطلب بروتوكولاً. أما بالنسبة للقضايا الأخرى التي قد تظهر الحاجة إلى تناولها في بروتوكول في فترة لاحقة، فقد يكون من المناسب استهلال المفاوضات حولها بعد دخول الاتفاقية الإطارية حيز التنفيذ.

= = =