

منظمة الصحة العالمية



A/FCTC/WG1/5

٣ أيلول / سبتمبر ١٩٩٩

الاجتماع الأول للفريق العامل المعني
باتفاقية منظمة الصحة العالمية الاطارية
بشأن مكافحة التبغ
البنود ٦ و ٩ و ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

عملية وضع المعاهدات

أولاً: أطوار عملية وضع المعاهدات

١- ان أنسب الطرق لتحليل عملية صياغة المعاهدات المتعددة الأطراف وانفاذها هي النظر اليها انطلاقاً من أربعة أطوار هي: الطور التمهيدي و طور صياغة النص و طور الاعتماد و طور الدخول حيز التنفيذ. وهناك، بالنسبة الى العديد من المعاهدات المتعددة الأطراف، طور خامس أيضاً وهو طور تحديث المعاهدة وخاصة المعاهدات الاطارية.

٢- وقد جاءت بداية الطور الأول للاتفاقية الاطارية لمنظمة الصحة العالمية المقترحة لمكافحة التبغ في القرار ج ص ٤٨٤-١١ الصادر في ١٢ أيار/ مايو ١٩٩٥ والذي تذكر فيه جمعية الصحة العالمية لأول مرة امكانية وضع "اتفاقية دولية لمكافحة التبغ". واكمل الطور الأول في ٢٤ أيار/ مايو ١٩٩٩ باعتماد القرار ج ص ٥٢٤-١٨ الذي قررت جمعية الصحة بموجبه الشروع في اعداد مشروع اتفاقية اطارية لمكافحة التبغ. ووضعت اجراءات مفصلة لذلك الغرض وهي محددة في الفقرة الأولى من القرار وفي ملحقه الذي يعطي لمحة عامة عن الأنشطة المتوقعة.

٣- وبناء على الاجراءات التي وضعتها جمعية الصحة ينقسم الطور الثاني من مرحلة وضع المعاهدات الى طورين فرعيين. أولهما هو أن يقوم "فريق عامل معني باتفاقية منظمة الصحة العالمية بشأن مكافحة التبغ" باعداد مشاريع العناصر المقترحة في الاتفاقية على أن ينتهي عمله بتقديم تقرير الى جمعية الصحة العالمية الثالثة والخمسين في أيار/ مايو ٢٠٠٠. وثانيهما أن تقوم "هيئة تفاوض حكومية دولية" بصياغة الاتفاقية الاطارية المقترحة والبروتوكولات المحتملة ذات الصلة بها والتفاوض حولها بغية تقديمها الى جمعية الصحة العالمية السادسة والخمسين في أيار/ مايو ٢٠٠٣. والعمل الجاري حالياً هو جزء من ذلك الطور الفرعي الأول.

٤- وبناء على للمحة العامة عن الأنشطة المتوقعة تنقسم مهمة الفريق العامل الى طور تمهيدي يعمل خلاله على "البدء في اعداد مشروع عناصر مقترحة" للاتفاقية وتقديم تقرير مرحلي بهذا الصدد الى المجلس التنفيذي في دورته الخامسة بعد المائة، و طور ختامي يقوم خلاله بمواصلة عمله وتقديم تقرير بهذا الصدد الى جمعية الصحة العالمية الثالثة والخمسين.

ثانياً: مهام الفريق العامل

٥- ليس من المتوقع اذن من الفريق العامل أن يبدأ في صياغة النص النهائي للاتفاقية ولا أن يشرع في التفاوض حولها. فتلك الاجراءات انما ستجوز خلال الطور الفرعي الثاني المبين في الفقرة ٣ أعلاه. أما

مهمته فتمثل في وضع عناصر الاتفاقية الاطارية المقترحة. وتلك العناصر نوعان: عناصر تعنى بجوهر الموضوع وعناصر اجرائية.

٦- ويمكن أن تشمل العناصر التي تعنى بجوهر الموضوع بيانات بالأسباب الداعية الى وضع الاتفاقية وبمقاصدها والأغراض المنشودة منها. والأهم من ذلك أن تلك العناصر ستشمل اشارة الى الالتزامات التي سيتوقع من الدول الأطراف المحتملة أن تتحملها وفقا للنظام الجديد. وبما أن ذلك النظام سيتخذ شكل اتفاقية اطارية مدعومة ببروتوكولات، فان الالتزامات المحتملة المذكورة ستكون واردة في الاتفاقية أو في أحد بروتوكولاتها. وتجدر الاشارة الى أن البروتوكولات مذكورة في القرار ج ص ع ٥٢-١٨ فقط في علاقتها بالطور الفرعي الثاني من صياغة المعاهدة، ورغم ذلك فان طبيعة النظام الاطاري تفرض التمييز بين الالتزامات التي قد تكون جميع الأطراف المحتملة مستعدة لتحملها فورا ويمكن بالتالي ادراجها في الاتفاقية، وبين تلك التي من المحتمل ألا تقبلها جميع الدول أو ألا تقبلها فورا بأية حال من الأحوال ويمكن ادراجها اذن في البروتوكولات المصاحبة للاتفاقية أو في بروتوكولات لاحقة. وهيئة التفاوض الحكومية الدولية هي التي ستضطلع بمهمة التمييز بين تلك الالتزامات ويبقى على الفريق العامل تيسير ذلك بوضع قائمة بالالتزامات المحتملة تكون شاملة قدر الامكان.

٧- والعناصر الاجرائية نوعان أيضا. وأكثر النوعين أهمية هو الذي يشمل اجراءات وضع بروتوكولات جديدة في مواعيد مناسبة وربما أيضا لأغراض تعديل الاتفاقية. والنوع الثاني يضم البنود الشكلية والبنود الختامية التي تتناول مسائل مثل التحفظات وتسوية النزاعات الى جانب الاشتراك والدخول حيز التنفيذ، وذلك بخصوص كل من الاتفاقية والبروتوكولات.

٨- وعلى الفريق العامل أن يرجع الى مصادر متنوعة حتى يحدد شتى العناصر التي تعنى بجوهر الموضوع والعناصر الاجرائية. ويمكن تحديد العديد من العناصر الاجرائية بالرجوع الى اتفاقيات اطارية أخرى من هذا القبيل، وتسوق الوثيقة A/FCTC/WG1/6 بعض الأمثلة التي يمكن تطبيقها في هذا الصدد. وستكون العناصر التي تعنى بجوهر الموضوع ذات علاقة الى حد كبير بالمشكلة التي تتصدى لها الاتفاقية المقترحة أي مكافحة التبغ دون أن تكون مقتصرة عليها كليا. ومن بين المصادر المفيدة التي يمكن الرجوع اليها هناك بعض الدراسات التي أجريت عن الموضوع في الماضي داخل المنظمة والمواد المستقاة من الاجتماعات الوطنية والاقليمية التي عقدت فيما يتعلق بالمبادرة الحالية (انظر الوثيقة A/FCTC/WG1/3). وقد يقترح أعضاء الفريق العامل مصادر أخرى.

٩- واعتبارا لتلك المهام، من المقترح أن يتألف الفريق العامل من متخصصين في مجال الصحة العمومية ممن يملكون معارف خاصة عن تدابير مكافحة التبغ. وستحدد مهام هيئة التفاوض الحكومية الدولية اللاحقة بشكل يسمح للوفود أن تضم، الى جانب المتخصصين في الصحة العمومية، خبراء قانونيين قادرين على صياغة نص الاتفاقية الاطارية المقترحة ونصوص أية بروتوكولات تصحبها.

ثالثا: توزيع المهام

١٠- تدل المفاوضات المماثلة التي دارت مؤخرا حول الاتفاقات المتعددة الأطراف، بما في ذلك الاتفاقيات الاطارية، الى أن ثمة طرقا مختلفة لانجاز مهام مثل تلك المحددة للفريق العامل. ويقوم اختيار الطريقة الى حد كبير على طبيعة الصك بعينه.

١١- وبصفة عامة فان المعاهدات التي لها بعد سياسي عميق أو تلك التي تتطلب من الدول الأطراف التزامات كبيرة ومثيرة للجدل، كالمعاهدات الكبرى بشأن نزع السلاح أو تلك التي تتناول تعديلات هيكلية

قد تكون تكلفتها عالية، فإن صياغتها تتم عبر عمليات يقوم فيها سياسيون أو خبراء يمثلون الدول المشاركة بأداء العمل الذي يمس جوهر الموضوع بما في ذلك جرد مختلف الاقتراحات. أما المهام المتعلقة أكثر بالأمور الإدارية فتترك لأمانة المنظمة التي ترعى الصك المعني. وهذا هو ما يحدث في الأمم المتحدة ذاتها في أغلب الحالات. ففي مثل هذه الحالات تقع مسؤولية جرد الاقتراحات وجمعها عادة على عضو واحد أو أكثر من أعضاء الهيئة السياسية المختصة. وقد يتولى تلك المسؤولية الرئيس أو نائب الرئيس أو المقرر أو فريق غير رسمي كمجموعة "أصدقاء" الرئيس أو المقرر مثلاً أو هيئات فرعية منظمة في إطار رسمي أو شبه رسمي، وقد تكون مقفلة العضوية (وفي هذه الحالة يجب الحرص على التفاوض حول العضوية فيها) أو مفتوحة العضوية أو دائمة (كأن تكون مكتبا مثلاً) أو مخصصة.

١٢- وبالنسبة إلى الصكوك التي يغلب عليها الطابع التقني، وهي في الغالب صكوك يتم وضعها داخل الوكالات المتخصصة والوكالات المعنية بالموضوع، فقد يطلب من الأمانة أن تؤدي دوراً ذات طابع موضوعي أكثر. وخلال طور العمل الذي يقابل عمل الفريق العامل الحالي، يمكن أن تشمل تلك المهام ما يلي:

- اعداد قوائم جرد أو قوائم مؤقتة تحتوي على عناصر المعاهدة التي يمكن استخراجها من المصادر الموجودة (انظر الفقرة ٨ أعلاه) ولاسيما العناصر ذات الطابع الاجرائي، وذلك هو القدر الأدنى من العمل؛
- تكوين فريق خبراء لاعداد مشروع تقرير لتنظر فيه الهيئة الممثلة، أي الفريق العامل؛
- اعداد مسودة تقرير؛
- اسناد مهمة اعداد مشاريع التقارير أو المقترحات للمسؤولين المعيّنين من الهيئة الممثلة، كرئيسها أو مقررها أو لمجموعة صياغة صغيرة مثلاً، علماً بأن الأمانة ستضطلع بقسط كبير من العمل المفصل تحت ادارة أولئك المسؤولين.

١٣- وعندما يختار الفريق العامل سبل توزيع المهام الوارد وصفها أعلاه ينبغي له أن يراعي الآجال الزمنية. وفي نهاية اجتماعه الأول، ينبغي أن يعتمد تقريراً كمي يقدمه إلى المجلس التنفيذي أو أن يضع اجراءات تمكن من اعداد ذلك التقرير خارج الاجتماع. وينبغي أن يعتمد الفريق العامل، أيضاً، في نهاية اجتماعه الثاني تقريراً كمي يقدمه إلى جمعية الصحة العالمية الثالثة والخمسين أو أن يرتب لاعداد ذلك التقرير خارج الاجتماع. وقد يرغب الفريق العامل بالتالي في البحث مبكراً عن أحسن الطرق التي يمكن باتباعها احترام الجدول الزمني الذي حددته له جمعية الصحة العالمية.

١٤- وستحتوي تقارير الفريق العامل كالعادة على مقدمة تشير إلى اجراءاته واجتماعاته، وعرض يحدد قوائم مقسمة حسب الفئات تضم عناصر المعاهدة التي تم تحديدها ويمكن أن يضاف إلى ذلك بعض الشروح المناسبة، لا سيما في التقرير الختامي المقدم إلى جمعية الصحة. وستشكل تلك العناصر، بعد أن تنظر فيها الجمعية العامة، قاعدة العمل الذي ستضطلع به هيئة التفاوض الحكومية الدولية.

= = =