منظمة الصحة العالمية

الاجتماع الأول للفريق العامل المعني باتفاقية منظمة الصحة العالمية الاطارية بشأن مكافحة التبغ
البند ٧ من جدول الأعمال المؤقت

A/FCTC/WG1/6
٨ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٩

عناصر اتفاقية المنظمة الاطارية بشأن مكافحة التبغ

المحتويات

الصفحة

مقدمة ٣

أولا: الديباجة والغرض المنشود (الأغراض المنشودة) والمبادئ والتعاريف

ألف – وصف العناصر ٤

الديباجة ٥
مواد قائمة بذاتها بشأن الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) والمبادئ التوجيهية ٥

باء – قضايا مطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية ٧

الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) ٧
المبادئ التوجيهية ٧
الديباجة ٩

ثانيا: الالتزامات

ألف – وصف العناصر ١٠

السياسات والتدابير الوطنية ١٢
التثقيف والتدريب والوعى الجماهيري ١٢
التعاون العام ١٢
التعاون التقنى والعلمى ١٣
تبادل المعلومات ١٣
التزامات أخرى ١٤

الصفحة

باء – قضايا للاتفاقية الاطارية ١٥

السياسات والتدابير الوطنية ١٥
التثقيف والتدريب والوعى الجماهيري ١٦
التعاون العام ١٦
التعاون التقنى والعلمى ١٧
تبادل المعلومات ١٨
التزامات أخرى ١٩

ثالثا: المؤسسات

ألف – وصفها وموضوعها ٢٠

مؤتمر الأطراف ٢٠
الأمانة ٢٢
اللجنة الاستشارية العلمية ٢٣
لجنة التنفيذ ٢٤
الآلية المالية ٢٥

باء – قضايا مطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية ٢٦

رابعا: آليات التنفيذ

ألف – وصفها وموضوعها ٢٦

تقديم التقارير على المستوى الوطنى ٢٦
تسوية النزاعات ٢٨
اجراءات عدم الامتثال والاجراءات الاستشارية ٢٨

باء – قضايا مطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية ٢٩

خامسا: عمليات سن القوانين

ألف – وصفها وموضوعها ٣٠

البروتوكولات ٣٠
المرفقات ٣١
التعديلات ٣١

باء – قضايا مطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية ٣٢

سادسا: بنود ختامية

ألف – الوصف ٣٢
باء – قضايا مطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية ٣٤

الملحق: الاتفاقيات المشار اليها فى هذه الوثيقة ٣٥

مقدمة

١- الغرض من هذه الوثيقة مساعدة الفريق العامل المعني باتفاقية المنظمة الاطارية بشأن مكافحة التبغ على النظر في البند ٧ من جدول الأعمال خلال اجتماعه الأول. وهي تحدد بعض العناصر الممكنة لاتفاقية المنظمة الاطارية المقترحة بشأن مكافحة التبغ. ولكنها ليست بدراسة شاملة لكل عنصر من عناصر الاتفاقية الاطارية ولا مسودة للاتفاقية، بل انها تقترح بعض الأنماط المحتملة من الأحكام للاتفاقية حتى تكون منطلقا للمناقشة واطارا تدور فيه.

٢- وينبغي التشديد على أن الاقتراحات الواردة في هذه الوثيقة تحتاج الى تقييم من حيث جدواها السياسية. ويتوقف مضمون الاتفاقية الاطارية والبروتوكولات المتصلة بها، في نهاية المطاف على الدول الأعضاء في المنظمة اذ أن ابرام المعاهدات أو الاتفاقيات الملزمة حق مقصور على الدول ذات السيادة.

٣- والمعاهدات الاطارية لا تنتهج أسلوبا وحيدا كما أنها تختلف من حيث الطول. فبعضها مفصل والبعض الآخر أقل تفصيلا. وخاصيتها العامة التي تميزها هي أنها تحدد بعض الالتزامات التي تعنى بجوهر الموضوع بالنسبة الى الدول الأطراف (الدول الأطراف والمنظمات الاقليمية المعنية بالتكامل الاقتصادي المؤهلة للانضمام بينما يتم تحديد جل تلك الالتزامات ضمن آحاد البروتوكولات. وتكمن قيمة المنهج الداعي الى وضع اتفاقية اطارية وبروتوكولات في أنه يسمح بالتقدم في عملية سن القوانين خطوة خطوة. ويمكن ادراج المواضيع التي تحظى بتوافق واسع في الآراء فيما بين الدول المتفاوضة ضمن الاتفاقية ذاتها. أما الموضوعات التي توافق عليها عدة دول وليس كلها فيمكن ادراجها في البروتوكولات المصاحبة للاتفاقية. وأما القضايا التي تثير جدلا حادا فيمكن تناولها ضمن بروتوكولات في مرحلة مستقبلية مع بلوغ توافق الآراء.

٤- وتعطي الأبواب التالية وصفا لأنماط الأحكام التي توجد عادة في الاتفاقيات الاطارية علما بأنها يمكن أن تحتوي على أحكام أخرى. وفي المقابل قد تعد بعض العناصر الواردة أدناه غير ملائمة للاتفاقية الاطارية الحالية. ومعظم هذه المواد مستقى من وثائق سابقة.[١] وترد في الملحق قائمة بالاتفاقية الاطارية الرئيسية، مصحوبة بنصوص الاقتباسات كاملة، والتي سيقت منها بعض الأمثلة وستتاح للمشاركين في الاجتماع الى جانب سائر الاتفاقيات المشار اليها.

٥- وترد في الأبواب التالية مناقشة عناصر اتفاقية اطارية بشأن مكافحة التبغ: أولا: الديباجة والغرض المنشود (الأغراض المنشودة) والمبادئ والتعاريف؛ ثانيا: الالتزامات؛ ثالثا: المؤسسات؛ رابعا: آليات التنفيذ؛ خامسا: عمليات سن القوانين؛ سادسا: بنود ختامية. وترد كل هذه العناصر ببعض التفصيل في الجزء "ألف" من كل باب مشفوعة بنموذج من النص مستوحى من اتفاقيات اطارية أخرى. ويرد موجز لبعض القضايا الرئيسية المطروحة في اعداد الاتفاقية الاطارية في الجزء "باء" من كل باب. وقد صيغت تلك القضايا بأسلوب استفهامي ويمكن الاستناد اليها كقالب تدور فيه المناقشات خلال الاجتماع. وتتاح في بعض الحالات أمثلة للبنود التي يمكن ادراجها في الاتفاقية الاطارية. وقد يرغب المشاركون في الاستعانة بتلك الأسئلة لدى التحضير للاجتماع الأول.

٦- وتعرض هذه الوثيقة كلا من العناصر الاجرائية وتلك التي تعنى بجوهر الموضوع من الاتفاقية الاطارية. واعتبارا للخبرة التقنية التي يملكها الفريق العامل، قد يرغب المشاركون في التركيز على العناصر التي تعنى بجوهر الموضوع والوارد وصفها في الأبواب الأول والثاني والثالث.

---

١ انظر الوثيقة WHO/NCD/TFI/99.1 على سبيل المثال.

أولا: الديباجة والغرض المنشود (الأغراض المنشودة) والمبادئ والتعاريف

ألف – وصف العناصر

الاطار ١: الديباجة والغرض المنشود (الأغراض المنشودة) والمبادئ والتعاريف

- الديباجة: تشمل قضايا وحقائق كالملاحظات العلمية والتطورات التاريخية التى ترغب الأطراف فى ابرازها. ويمكن أن تشمل أيضا الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) من الاتفاقية ومبادئها
- الغرض المنشود (الأغراض المنشودة): يحدد هذا العنصر مقصد (مقاصد) الدول الأطراف فى الاتفاقية و/ أو النقاط التى تركز عليها
- المبادئ: يحدد هذا العنصر المعايير التى يستهدى بها فى تطبيق الاتفاقية وتطويرها مستقبلا
- التعاريف: تعرّف المصطلحات المستعملة فى الاتفاقية. وعلى سبيل المثال، اذا ورد استعمال المصطلح "منظمة اقليمية معنية بالتكامل الاقتصادي" فى الاتفاقية فانه يعرّف. وبالنظر الى طابع هذه الوثيقة التمهيدي فانها لا تتناول عنصر التعاريف.

٧- تشمل الاتفاقية الاطارية، بصفة عامة، أحكاما تمهيدية تحدد الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) من الاتفاقية والمبادئ التي توجه عملية وضعها. ويتم تحديد مقصد (مقاصد) الاتفاقية الرئيسي على أنه الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) منها. وتضع المبادئ التوجيهية المعايير التي تؤطر تطبيق الاتفاقية وتطويرها مستقبلا بعبارات جد عامة. وهي لا تفرض أية التزامات محددة. وتشمل ديباجة الاتفاقية القضايا والحقائق التي ترغب الأطراف في أن تبرزها أو تركز عليها. ويجوز ادراج الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) من الاتفاقية الى جانب مبادئها التوجيهية ضمن الديباجة أو في شكل مواد قائمة بذاتها أو في المقامين معا. وتساعد عملية تحديد الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) من الاتفاقية ومبادئها التوجيهية والأحكام التي ستدرج ضمن الديباجة على التوفيق بين آراء الأطراف المحتملة. وقد تختلف الدول حول ما ينبغي عمله بشأن مشكلة بعينها ومع ذلك فقد تتفق على مرمى واحد ومبادئ توجيهية وقضايا مشتركة مما يستهدى به في بذل الجهود من أجل بلوغ ذلك المرمى. وذلك من شأنه أن يتيح للبلدان اطارا تعمل فيه على صياغة نص الاتفاقية والبروتوكولات في مرحلة لاحقة. واذا انحصر كل من الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) والمبادئ في صياغة ضيقة فقد يفسر ذلك على أنه استبعاد لبعض القضايا من الاتفاقية أو ما سيتبعها من بروتوكولات أو مرفقات. وقد يؤدي ذلك الى فرض قيود على وضع هيكل قانوني في الأجل الطويل يرمي الى مكافحة التبغ.

٨- وعوضا عن العمل بالفعل على تحديد جوهر الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) من الاتفاقية ومبادئها التوجيهية فان على القائمين على صياغة المعاهدة أن يقرروا ان كانوا سيدرجون تلك الأحكام في الديباجة أو في مواد قائمة بذاتها. وفي بعض الاتفاقية الاطارية الحديثة بشأن البيئة، كاتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ والاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، أدرجت مواد قائمة بذاتها تنص على الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) من الاتفاقيتين ومبادئهما التوجيهية بالاضافة الى ديباجتيهما.

٩- وتوفر الديباجة جزءا من السياق لتفسير المعاهدة. وبمجرد ما يرد في الاتفاقية ذكر قضية أو مبدأ أو غرض ما، سواء كان ذلك في الديباجة أو في مادة قائمة بذاتها، فانه يضفي طابعا شرعيا على القضية أو المبدأ أو الغرض بوصفها أمورا ذات أهمية دولية. ومع ذلك فان الحكم يحظى بتركيز أكثر ويكتسب وزنا أكبر عندما يرد في مواد من الاتفاقية وليس في الديباجة.

الديباجة

١٠- تختلف ديباجات الاتفاقيات اختلافا كبيرا من حيث طولها ومضمونها. وتحتوي كل من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ والاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي على ٢٣ بندا منفصلا في الديباجة يعنى بجوهر الموضوع. أما اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون فلا تحتوي على غير سبعة من تلك البنود، ورغم قصرها فهي تضع المبادئ التوجيهية والغرض المنشود في الديباجة وليس في مواد قائمة بذاتها وهي تنص على ما يلي:

الأطراف في هذه الاتفاقية،

اذ تدرك التأثير الضار المحتمل على الصحة البشرية وعلى البيئة من جراء حدوث تعديل في طبقة الأوزون،

واذ تشير الى الأحكام ذات الصلة من اعلان مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية، وخاصة مبدأ ٢١...

واذ تأخذ في اعتبارها ظروف البلدان النامية واحتياجاتها،

واذ تضع في اعتبارها ما يجري من عمل ودراسات داخل كل من المنظمات الدولية والوطنية...

واذ لا يغيب عن بالها أيضا التدابير الاحتياطية لحماية طبقة الأوزون....

.....

واذ تدرك الحاجة أيضا الى اجراء مزيد من البحث والرصد المنتظم...

وقد عقدت العزم على حماية الصحة البشرية والبيئة من الآثار الضارة الناجمة عن حدوث تعديلات في طبقة الأوزون... .

مواد قائمة بذاتها بشأن الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) والمبادئ التوجيهية

١١- وفي المقابل تضع كل من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ والاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) منهما ومبادئهما التوجيهية في مواد منفصلة عن الديباجة.[١] وعلى سبيل المثال تنص المادة ٢ على الغرض المنشود من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ على النحو التالي:

الهدف النهائي لهذه الاتفاقية، ولأي صكوك قانونية متصلة بها قد يعتمدها مؤتمر الأطراف، هو الوصول، وفقا لأحكام الاتفاقية ذات الصلة، الى تثبيت تركيزات غازات الدفيئة في الغلاف الجوي عند مستوى يحول دون تدخل خطير من جانب الانسان في النظام المناخي. وينبغي بلوغ هذا المستوى في اطار فترة زمنية كافية تتيح للنظم الأيكولوجية أن تتكيف بصورة طبيعية مع تغير المناخ، وتضمن عدم تعرّض الأغذية للخطر، وتسمح بالمضي قدما في التنمية الاقتصادية على نحو مستدام.

١ انظر أيضا المادة ١ من الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي.

١٢- وتنص المادة ٣ من الاتفاقية ذاتها على عدد من المبادئ التي "تسترشد الأطراف بها في الاجراءات التي تتخذها لبلوغ هدف هذه الاتفاقية وتنفيذ أحكامها":[٢]

١- تحمي الأطراف النظام المناخي لمنفعة أجيال البشرية الحاضرة والمقبلة، على أساس الانصاف، ووفقا لمسؤولياتها المشتركة، وان كانت متباينة، وقدرات كل منها. وبناء على ذلك، ينبغي أن تأخذ البلدان المتقدمة النمو الأطراف مكان الصدارة في مكافحة تغير المناخ والآثار الضارة المترتبة عليه.

٢- يولى الاعتبار التام للاحتياجات المحددة والظروف الخاصة للبلدان النامية الأطراف، ولاسيما تلك المعرضة بشكل خاص للتأثر بالنتائج الضارة الناجمة عن تغير المناخ، وللأطراف، ولاسيما البلدان النامية الأطراف، التي سيتعين عليها أن تتحمل عبئا غير متناسب أو غير عادي بمقتضى الاتفاقية.

٣- تتخذ الأطراف تدابير وقائية لاستباق أسباب تغير المناخ أو الوقاية منها أو تقليلها الى الحد الأدنى وللتخفيف من آثاره الضارة. وحيثما توجد تهديدات بحدوث ضرر جسيم أو غير قابل للاصلاح، لا ينبغي التذرع بالافتقار الى يقين علمي قاطع كسبب لتأجيل اتخاذ هذه التدابير، على أن يؤخذ في الاعتبار أن السياسات والتدابير ... ينبغي أن تتم بفعالية الكلفة، بما يضمن تحقيق منافع عالمية بأقل تكلفة ممكنة. ولتحقيق ذلك، ينبغي أن تأخذ هذه السياسات والتدابير في الاعتبار مختلف السياقات الاجتماعية - الاقتصادية، وأن تكون شاملة، وأن تغطي جميع مصادر ومصارف وخزانات غازات الدفيئة ذات الصلة، والتكيف، وأن تشمل جميع القطاعات. ويمكن تنفيذ جهود ... بالتعاون بين الأطراف المهتمة.

٤- للأطراف حق تعزيز التنمية المستدامة وعليها الواجب. وينبغي أن تكون السياسات والتدابير، المتخذة لحماية النظام المناخي من التغير الناجم عن نشاط بشري، ملائمة للظروف المحددة لكل طرف، كما ينبغي لها أن تتكامل مع برامج التنمية الوطنية، مع مراعاة أن التنمية الاقتصادية ضرورية لاتخاذ تدابير لتناول تغير المناخ.

٥- ينبغي أن تتعاون الأطراف لتعزيز نظام اقتصادي دولي مساند ومفتوح يفضي الى نمو اقتصادي مستدام وتنمية مستدامة لدى جميع الأطراف، ولاسيما البلدان النامية الأطراف، ومن ثم يتيح لها المزيد من القدرة على تناول مشاكل تغير المناخ. وينبغي ألا تكون التدابير المتخذة ... وسيلة لتمييز تعسفي أو غير مبرر أو تقييد مقنع للتجارة الدولية.

٢ انظر أيضا المادة ٣ من الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي والتي تنص على ما يلي:
للدول، وفقا لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي، حق السيادة في استغلال مواردها طبقا لسياساتها البيئية الخاصة، وهي تتحمل مسؤولية ضمان أن الأنشطة المضطلع بها داخل حدود سلطتها أو تحت رقابتها لا تضر ببيئة دولة أخرى أو ببيئة مناطق تقع خارج حدود الولاية القضائية.

باء- قضايا مطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية

الاطار ٢: الديباجة والغرض المنشود (الأغراض المنشودة) والمبادئ والتعاريف: ملخص القضايا الرئيسية المطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية

- ما هو الغرض (هى الأغراض) وما هى المبادئ التى ينبغى أن يستهدى بها فى وضع اتفاقية اطارية بشأن مكافحة التبغ وتنفيذها؟
- ما هى القضايا المتصلة بالتبغ التي ينبغى ابرازها فى الديباجة؟
- هل ينبغي أن يرد كل الغرض (الأغراض) والمبادئ في الديباجة أو في مواد قائمة بذاتها أو في كليهما؟

الغرض المنشود (الأغراض المنشودة)

١٣- تذكر الاتفاقيات الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) منها عادة في جملة واحدة وبعبارات عامة قدر الامكان.[١] وينبغي ألا يؤدي تحديد الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) الى تقييد تطوير الاتفاقية وبروتوكولاتها أو مرفقاتها في المستقبل. فيمكن، على سبيل المثال، صياغة الغرض المنشود من الاتفاقية الاطارية على المنوال التالي:

> يتمثل الغرض المنشود من الاتفاقية وأية صكوك قانونية متصلة بها، في نهاية المطاف، في تخفيض معدل انتشار تعاطي التبغ من أجل حماية سكان اليوم والغد من العواقب الصحية والاجتماعية والاقتصادية المدمرة الناجمة عن تعاطي التبغ والعيش في محيط ملوث بالتبغ.

المبادئ التوجيهية

١٤- خلص اجتماع خبراء الصحة العمومية الذي نظمته المنظمة (فانكوفر، كندا، ١٩٩٨)، في توصياته الختامية، الى أن المبادئ التوجيهية للاتفاقية الاطارية ينبغي أن تشمل النقاط التالية:

- أن التبغ عامل مهم يساهم في حالات الظلم التي تقع في المجال الصحي في جميع المجتمعات؛
- أن منتجات التبغ تتسم بطابع فريد (الادمان والاضرار بالصحة) لذا فلا تدخل ضمن الممارسات التجارية العادية؛
- أن الجمهور له الحق في أن يكون على اطلاع تام على النتائج الصحية الناجمة عن تعاطي منتجات التبغ؛
- أن قطاع الصحة يتحمل مسؤولية الاضطلاع بدور قيادي في مكافحة وباء التبغ علما بأن النجاح في ذلك لا يمكن تحقيقه دون مشاركة جميع قطاعات المجتمع على النحو الكامل.

---

١ انظر على سبيل المثال المادة ١ من الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي والتي تنص على ما يلي:
تتمثل أهداف هذه الاتفاقية التي من المقرر السعي من أجل تحقيقها وفقا لأحكامها ذات الصلة، في صيانة التنوع البيولوجي واستخدام عناصره على نحو قابل للاستمرار والتقاسم العادل والمنصف للمنافع الناشئة عن استخدام الموارد الجينية عن طريق اجراءات منها الحصول على الموارد الجينية بطرق ملائمة ونقل التكنولوجيات الملائمة ذات الصلة، مع مراعاة كافة الحقوق في هذه الموارد والتكنولوجيا، وعن طريق التمويل المناسب.

١٥- ويمكن أن تشكل تلك الاستنتاجات منطلقا للنظر في مضمون المبادئ التوجيهية للاتفاقية الاطارية. ويمكن أن تشمل المبادئ العناصر التالية أيضا:

- أن وضع حد لاستفحال وباء التبغ أمر من الأهمية بمكان في حماية الصحة العمومية العالمية وحفظها (يرد بعض هذا العنصر في القرارين ج ص ع٤٠-٣٨ وج ص ع٣٩-١٤)؛

- هناك قرائن عملية قطعية تثبت بلا لبس العلاقة السببية بين تعاطي التبغ والعديد من المشاكل الصحية القاتلة والمعوقة (يرد بعض هذا العنصر في القرارين ج ص ع٤٠-٣٨ وج ص ع٣٩-١٤ وتوصيات المؤتمر العالمي الثالث عشر لمنظمة اتحادات المستهلكين (هونغ كونغ، ١٩٩١) وقرارات المؤتمر العالمي العاشر حول التبغ أو الصحة (بيجين، ١٩٩٧))؛

- أن تعاطي التبغ والتعرض لمحيط ملوث بالتبغ أمران غير ملائمين للصحة البشرية وهما عاملان مهمان يساهمان في حالات الغبن الصحي في كل المجتمعات (يرد بعض هذا العنصر في القرار ج ص ع٣٩-١٤ وتوصيات المؤتمر العالمي الثالث عشر لمنظمة اتحادات المستهلكين وقرارات المؤتمر العالمي التاسع بشأن التبغ والصحة (باريس، ١٩٩٥) والاستنتاجات التي خلص اليها اجتماع منظمة الصحة العالمية حول الاتفاقية الاطارية بشأن مكافحة التبغ (فانكوفر، كندا، ١٩٩٨))؛

- أن وباء التبغ مشكلة ذات بعد عالمي تستدعي من جميع الدول التعاون على أوسع نطاق ممكن والاشتراك في استجابة دولية فعالة وملائمة ومنسقة وفقا للاعتبارات العلمية والاقتصادية والتقنية المناسبة (يرد بعض هذا العنصر في القرار ج ص ع٣٩-١٤)؛

- أن لجميع الناس الحق في أن يكونوا على وعي تام بما لتعاطي التبغ من صفات ادمانية وفتاكة (يرد هذا العنصر أيضا في خلاصات اجتماع منظمة الصحة العالمية حول الاتفاقية الاطارية بشأن مكافحة التبغ)؛

- أن على جميع البلدان أن تتخذ اجراءات فورية مرنة وعلى أساس أولويات واضحة بغية تعزيز وتنفيذ استراتيجيات شاملة ومتعددة القطاعات ترمي الى مكافحة التبغ وذلك كخطوة أولى نحو استراتيجيات شاملة للاستجابة على جميع الصعد (يرد هذا العنصر أيضا في القرارين ج ص ع٤٨-١١ وج ص ع٤٥-٢٠)؛

- أن لجميع الناس الحق في بيئة خالية من التبغ (يرد هذا العنصر أيضا في اعلان مانيلا ويرد بعضه في القرار ج ص ع٣٩-١٤)؛

- أن مكافحة التبغ عملية عالية المردودية وستعود بمنافع صحية لا سابق لها دون الاضرار بالاقتصاد (يرد هذا العنصر أيضا في قرارات المؤتمر الدولي بشأن اقتصاديات مكافحة التبغ (كيب تاون، جنوب أفريقيا، ١٩٩٨) وفي الوثيقة المعنونة كبح جماح الوباء: الحكومات واقتصاديات مكافحة التبغ. واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ١٩٩٩)؛

- أنه ينبغي مساءلة شركات التبغ على الأضرار الماضية والحاضرة والمقبلة باللجوء الى الاجراءات القانونية (يرد هذا العنصر أيضا في استنتاجات المؤتمر الدولي للسياسة العامة بشأن الأطفال والتبغ (واشنطن العاصمة، ١٩٩٩))؛

- أن المرأة تضطلع بدور حيوي في اطار الجهود المبذولة لمكافحة التبغ وأن الحاجة تدعو الى مشاركتها الكاملة في رسم السياسات الرامية الى مكافحة التبغ وتنفيذها على جميع الصعد (يرد هذا العنصر أيضا في استنتاجات اجتماع منظمة الصحة حول الاتفاقية الاطارية بشأن مكافحة التبغ وقرارات المؤتمر العالمي العاشر حول التبغ أو الصحة والمؤتمر العالمي الثامن حول التبغ أو الصحة (بوينس آيرس، ١٩٩٢)).

ويمكن ادراج هذه العناصر كلها ضمن الديباجة.

الديباجة

١٦- يمكن أن تحتوي الديباجة أيضا على قضايا أخرى قد ترغب البلدان في استرعاء الانتباه اليها. وعلى سبيل المثال قد تعد بعض النقاط التالية مناسبة في هذا الصدد:

- يساور المجتمع الدولي قلق كبير بشأن استفحال وباء التبغ في جميع أنحاء العالم وأثره المدمر (يرد هذا العنصر أيضا في قرارات المؤتمر العالمي العاشر حول التبغ أو الصحة)؛

- شهد كل من تعاطي وانتاج السجائر وسائر منتجات التبغ زيادة تنذر بالخطر خلال العقود المنصرمة ولاسيما في البلدان النامية (يرد هذا العنصر أيضا في القرار ج ص ع٤٠-٣٨ وفي قرارات المؤتمر العالمي العاشر حول التبغ أو الصحة)؛

- استشراء عادات التدخين وسائر أشكال تعاطي التبغ لدى الأطفال والنساء والسكان الأصليين في جميع أنحاء العالم (يرد بعض هذا العنصر في استنتاجات اجتماع منظمة الصحة العالمية حول الاتفاقية الاطارية بشأن مكافحة التبغ وقرارات المؤتمر العالمي العاشر حول التبغ أو الصحة)؛

- تثير أساليب التسويق والترويج المباشرة وغير المباشرة بالاضافة الى الممارسات الأخرى الرامية الى تشجيع تعاطي التبغ، قلقا بالغا لأن هذا المنتج قاتل ويتسبب في الادمان اذا ما استهلك حسبما يروج له (يرد هذا العنصر أيضا في القرار ج ص ع٣٩-١٤ وقرارات المؤتمر الرابع لآسيا والمحيط الهادئ حول التبغ أو الصحة (شيانغ ماي، تايلند، ١٩٩٥) وتوصيات المؤتمر الاقليمي الشرقي السابع عشر حول السل والأمراض التنفسية (بانكوك، ١٩٩٣) وقرارات المؤتمر العالمي التاسع حول التبغ والصحة والمؤتمر الدولي بشأن اقتصاديات مكافحة التبغ)؛

- هناك قلق كبير بشأن عواقب زراعة التبغ وتعاطيه على البيئة (يرد هذا العنصر أيضا في توصيات المؤتمر العالمي الثالث عشر للمنظمة الدولية لاتحادات المستهلكين ويرد بعضه في القرار ج ص ع٤٢-١٩)؛

- الاتجار غير الشرعي في السجائر وسائر منتجات التبغ عبر الحدود يستدعي من الدول اجراءات منسقة (يرد هذا العنصر أيضا في قرارات المؤتمر العالمي الثامن حول التبغ أو الصحة واستنتاجات اجتماع منظمة الصحة العالمية حول الاتفاقية الاطارية بشأن مكافحة التبغ)؛

- ينبغي أن تتخذ الدول التدابير اللازمة لتبادل المعلومات الملائمة بشأن الاتجاهات السائدة فيما يتعلق بعادات التدخين وسائر أشكال تعاطي التبغ ومنتجاته وما يرتبط به من أمراض وبشأن البرامج الوطنية الرامية الى مكافحة التبغ وعمليات سن التشريعات في هذا الصدد وسائر المسائل المتعلقة برصد وباء التبغ (يرد هذا العنصر أيضا في قرارات المؤتمر العالمي الثامن حول التبغ أو الصحة).

ثانيا: الالتزامات

ألف – وصف العناصر

الاطار ٣: التزامات عامة

- التدابير الوطنية الرامية الى مكافحة مشكلة تعاطى التبغ
- التعليم والتدريب واذكاء الوعى الجماهيري
- التعاون العام
- التعاون فى مجال البحث العلمى
- تبادل المعلومات

١٧- تحتوي أي اتفاقية اطارية، عادة، على التزامات ذات طابع عام في حين ترد الالتزامات الأكثر تحديدا في البروتوكولات أو الملحقات. ويجوز في بعض الحالات ادراج التزامات محددة في الاتفاقية الاطارية اذا توافقت الآراء بشأنها.

١٨- ويتبين من خلال الجدول الوارد أدناه أن الاتفاقيات الاطارية تحتوي في معظمها على التزامات مماثلة بشأن التعاون التقني والتعاون الدولي والتعليم والبحث العلمي وتبادل المعلومات واتخاذ تدابير وطنية من أجل بلوغ الغرض المنشود (الأغراض المنشودة) من الاتفاقية. وينص بعض هذه الاتفاقيات أيضا على أنماط معينة من الرصد العلمي أو المراقبة العلمية أو على التدريب العلمي.

التزامات عامة وشائعة

الاتفاقية	التعاون العلمى والتقني	التعاون الدولى	التعليم	البحث العلمى	التدابير الوطنية	تبادل المعلومات
حماية البحر المتوسط من التلوث	X	X		X (والرصد)	X	X
التنوع البيولوجى	X	X	X (عمومي)	X	X	X
التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود	X	X (يقتضى التشاور)	X (وبرامج تدريبية)	X (والرصد والتطوير)	X	X
تغير المناخ	X	X	X (عمومى)	X (ومراقبة منهجية)	X	X
حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة...			X			
حماية طبقة الأوزون	X (يشمل التدريب)	X		X (ومراقبة منهجية)	X	X

١٩- ورغم أن هناك أوجه تشابه بين الاتفاقيات الاطارية من حيث أنماط التعهدات العامة فانه لا توجد طريقة واحدة لصياغة باب بشأن الالتزامات اذ يمكن اعداد كل اتفاقية بحيث تستجيب لمتطلبات القضية أو المجال الذي تتناوله. ولا يوجد في الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي، مثلا، أية مادة تحتوي على التزامات عامة بل انها تشمل التزامات ترد في خمس عشرة مادة قائمة بذاتها بعضها من الالتزامات المعيارية الوارد ذكرها في الجدول أعلاه والبعض الآخر يتناول قضايا تخص التنوع البيولوجي.[١]

٢٠- وهناك منهج هيكلي آخر متبع في اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون وفيه قائمة بعدد من الالتزامات ترد في مادة واحدة. وتقتضي المادة ٢ المعنونة "التزامات عامة" من الأطراف ما يلي:

- اتخاذ التدابير اللازمة وفقا لأحكام هذه الاتفاقية من أجل حماية الصحة البشرية والبيئة من الآثار الضارة المرتبطة بالتغيرات الطارئة على طبقة الأوزون؛

- التعاون عن طريق الرصد المنتظم والبحث وتبادل المعلومات؛

- اتخاذ التدابير التشريعية أو الادارية المناسبة والتعاون من أجل تنسيق السياسات المناسبة؛

- التعاون من أجل وضع تدابير واجراءات ومعايير متفق عليها لتنفيذ هذه الاتفاقية بغية اعتماد بروتوكولات ومرفقات؛

- التعاون مع الهيئات الدولية المختصة من أجل تنفيذ هذه الاتفاقية تنفيذا فعالا.

وتنص الاتفاقية على التزامين آخرين في مادتين منفصلتين:

- البحوث العلمية وعمليات الرصد المنتظمة (المادة ٣)؛

- التعاون في المجالات القانونية والعلمية والتقنية (المادة ٤).

٢١- وفي بقية هذا الباب سيرد وصف الأحكام المعيارية الواردة على شكل التزامات في الاتفاقية المعيارية. وهناك أيضا باب يصف التزامات أخرى بما في ذلك باب المساعدة المالية من البلدان المتقدمة الى البلدان النامية. وتجدر الاشارة الى أن ترتيب التزامات في اتفاقية اطارية أو في أحد بروتوكولاتها لا يقتضي بالضرورة منع الدول من اجراء تدابير اضافية غير مذكورة في المعاهدة. ولكن بعض الاتفاقيات يذكر ذلك صراحة وبصورة خاصة اذا كان حظر الموضوع خيارا ممكنا بالنسبة الى الدول. وعلى سبيل المثال فان المادة الرابعة عشرة من الاتفاقية بشأن التجارة الدولية في الأنواع المهددة بالانقراض من مجموعات الحيوان والنبات البرية (وهي ليست اتفاقية اطارية) تنص على ما يلي:

١ تحتوي الاتفاقية أيضا على مواد منفصلة بشأن ما يلي: التدابير العامة للصيانة والاستخدام القابل للاستمرار (المادة ٦)؛ والتحديد والرصد (المادة ٧)؛ والصيانة في الوضع الطبيعي (المادة ٨)؛ والصيانة خارج الوضع الطبيعي (المادة ٩)؛ والاستخدام القابل للاستمرار لعناصر التنوع البيولوجي (المادة ١٠)؛ والتدابير الحافزة (المادة ١١)؛ وتقييم الأثر وتقليل الآثار المعاكسة الى الحد الأدنى (المادة ١٤)؛ والحصول على الموارد الجينية (المادة ١٥)؛ والحصول على التكنولوجيا ونقلها (المادة ١٦).

يجب ألا تؤثر نصوص الاتفاقية الحالية بأية حال على حق الأطراف في اتخاذ:

(أ) تدابير داخلية أكثر صرامة بشأن شروط التجارة ... لعينات الأنواع المدرجة في [الملحقات]، أو الحظر المطلق لهذه الأعمال؛ أو

(ب) تدابير داخلية تحد من أو تحظر التجارة ... في العينات غير المدرجة في [الملحقات].

السياسات والتدابير الوطنية

٢٢- يحتوي معظم الاتفاقيات الاطارية على حكم معياري وهو تعهد بأن تعتمد الأطراف سياسات وتدابير وطنية ترمي الى تعزيز الغرض المنشود من الاتفاقية. وعلى سبيل المثال تنص المادة ٤(١)(ب) من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ على أن تعمل الأطراف على "اعداد برامج وطنية، وحيثما يكون ذلك ملائما، اقليمية، تتضمن تدابير للتخفيف من تغير المناخ...".

٢٣- أما الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي فانها تدعو الى تدابير وبرامج وخطط وترتيبات وطنية بشأن عدد من القضايا الخاصة بالتنوع البيولوجي كالصيانة وتقييم الأثر. ولا تنص هذه الاتفاقية على ذلك في مادة واحدة كما هو الحال في الاتفاقية بشأن تغير المناخ بل في عدد من المواد المختلفة (كالمواد ٨ و٩ و١٠ و١١ و١٤ و١٥ و١٩).

التثقيف والتدريب والوعي الجماهيري

٢٤- هناك حكم يمثل سمة عامة وغير خلافية في الاتفاقيات الاطارية ويناشد الأطراف بأن تعمل على اذكاء الوعي بمشكلة معينة من المشاكل عن طريق انتهاج أساليب متنوعة ومتعددة. فالمادة ١٣ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي تدعو، على سبيل المثال، الى ما يلي:

(أ) تعزيز وتشجيع تفهم أهمية صيانة التنوع البيولوجي والتدابير اللازمة لذلك ، وكذلك نشر هذا التفهم من خلال وسائط الاعلام، وادراج هذه المواضيع في البرامج التعليمية؛

(ب) التعاون، حسب الاقتضاء، مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية في تطوير برامج للتثقيف والتوعية الجماهيرية فيما يتعلق بصيانة التنوع البيولوجي واستخدامه على نحو قابل للاستمرار.

وبالاضافة الى تلك الأنواع من الالتزامات تنص المادة ٦ من الاتفاقية بشأن تغير المناخ، مثلا، على تدريب الموظفين العلميين والفنيين والاداريين والتعاون على تطوير وتنفيذ برامج تعليمية تدريبية.

التعاون العام

٢٥- هناك حكم عام في الاتفاقية الاطارية ينادي بالتعاون العام فيما بين الأطراف. ويرد في بعض الاتفاقيات التزام عام بصيغة عامة. وتنص المادة ٥ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، على سبيل المثال، على ما يلي:

يقوم كل طرف متعاقد ، بقدر الامكان ، وحسب الاقتضاء ، بالتعاون مع الأطراف الأخرى مباشرة أو اذا كان مناسبا عن طريق منظمات دولية مختصة، ... لصيانة التنوع البيولوجي ... .

وفي المقابل تتطرق بعض الاتفاقيات لمسألة التعاون بمزيد من التفصيل فتذكر مجالات محددة للتعاون. وعلى سبيل المثال تناشد اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون في المادة ٢-٢(ج) الأطراف أيضا بأن تتعاون "بغية اعتماد بروتوكولات ومرفقات" للاتفاقية.

التعاون التقني والعلمي

٢٦- هناك سمة مشتركة أخرى تتميز بها الاتفاقيات الاطارية وهي حكم منفصل بشأن التعاون التقني والعلمي. ويمكن أن يكون التعاون في البحث العلمي والرصد العلمي منصوصا عليه في المادة ذاتها أو بشكل منفصل. والاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي تتناولهما معا في المادة ١٨:

١- تعمل الأطراف المتعاقدة على تعزيز التعاون التقني والعلمي الدولي ... من خلال المؤسسات الدولية والوطنية المناسبة، كلما كان ذلك ضروريا.

٢- يشجع كل طرف متعاقد التعاون التقني والعلمي مع الأطراف المتعاقدة الأخرى، لاسيما البلدان النامية، فيما تبذله في مجال تنفيذ هذه الاتفاقية، وذلك من خلال جملة أمور منها وضع السياسات الوطنية وتنفيذها. وينبغي عند تشجيع مثل هذا التعاون، أن يولى اهتمام خاص لتنمية القدرات الوطنية وتعزيزها، وذلك عن طريق تنمية الموارد البشرية وبناء المؤسسات.

٣- يقرر مؤتمر الأطراف، في أول اجتماع له، كيفية انشاء آلية مقاصة لتشجيع وتسهيل التعاون التقني والعلمي.

٤- تشجع الأطراف المتعاقدة التعاون في تطوير التكنولوجيات واستخدامها ... واستحداث طرائق لهذا التعاون، وفقا للسياسات والتشريعات الوطنية، وتحقيقا لأهداف هذه الاتفاقية. وتحقيقا لهذا الغرض، تعمل الأطراف المتعاقدة على تشجيع التعاون في مجال تدريب الموظفين وتبادل الخبراء.

٥- تعمل الأطراف المتعاقدة، بناء على اتفاق متبادل، على تشجيع وضع برامج مشتركة، ومشاريع مشتركة من أجل تطوير التكنولوجيات ذات الصلة بأهداف هذه الاتفاقية.

وهناك أمثلة أخرى على ذلك في المادة ٧ من اتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود والمادة ٥ من الاتفاقية بشأن تغير المناخ والمادتين ٢-٢(أ) و٣ من اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون.

تبادل المعلومات

٢٧- يرد حكم معياري آخر في الاتفاقيات الاطارية وهو حكم يشترط تبادل المعلومات عن السياسات والأنشطة والتدابير المتعلقة بالاتفاقية ومعلومات أخرى متصلة بها. فالمادة ٨ من اتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود تشترط على الأطراف، على سبيل المثال، أن تقوم بما يلي:

... تبادل المعلومات المتاحة المتعلقة بما يلي خدمة لمصالحها المشتركة:

(أ) معطيات عن الانبعاثات في فترات زمنية متفق عليها ...؛

(ب) التغيرات الكبرى في السياسات الوطنية والتنمية الصناعية العامة وأثرها المحتمل مما قد يتسبب في تغييرات مهمة ...؛

(ج) تقنيات المراقبة الرامية الى التخفيف من تلوث الهواء المرتبط بالتلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود؛

(د) التكلفة المتوقعة لمراقبة الانبعاثات ... على الصعيد الوطني؛

(هـ) ... معطيات متعلقة بالعمليات أثناء الارسال؛

(و) ... معطيات متعلقة بآثار التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود...؛

(ز) السياسات والاستراتيجيات الوطنية ودون الاقليمية والاقليمية الرامية الى مراقبة ... المركبات ... وسائر ملوثات الهواء الرئيسية.

وتنص المادة ١٧ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي أيضا على أن تعمل الأطراف على:

١- ... تيسير تبادل المعلومات، من جميع المصادر العامة المتاحة ...، مع مراعاة الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية.

٢- يتضمن هذا التبادل للمعلومات نتائج البحوث العلمية والتقنية والاجتماعية - الاقتصادية، وكذلك المعلومات المتعلقة ببرامج البحث والتدريب والمسح، والمعرفة المتخصصة، والمعرفة المحلية والتقليدية... .

وهناك أمثلة أخرى في هذا الصدد كالمادة ٤-١(ح) من الاتفاقية بشأن تغير المناخ والمادتين ٤-١ و٤-٢ من اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون.

التزامات أخرى

٢٨- تلزم عدة اتفاقيات، بما فيها الاتفاقيات الاطارية، البلدان المتقدمة بأن تقدم المساعدة المالية للبلدان النامية لمساعدتها في تنفيذ الاتفاقية. ويصاغ الالزام عادة بأسلوب غامض الى حد ما وغير واضح المعالم. فتشترط الاتفاقية بشأن تغير المناخ، مثلا، على بعض الدول الأطراف المتقدمة (وترد قائمة بأسمائها في مرفق الاتفاقية) أن تقدم الدعم المالي الكامل لمساعدة البلدان النامية على اعداد التقارير القطرية بشأن تنفيذ الاتفاقية (المادة ٤-٣). وتشترط أيضا تزويد البلدان النامية بمبالغ مالية غير محددة من أجل رعاية مشاريع ترمي الى التخفيف من آثار تغير المناخ أو التكيف معها و/ أو مساعدتها على تنفيذ التزاماتها وفقا للاتفاقية (المواد ٤-٤ الى ٤-٦). وعلى الشاكلة ذاتها تقضي المادة ٢٠-٢ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي بأن تقوم البلدان المتقدمة بتقديم "موارد مالية جديدة واضافية لتمكين الأطراف من البلدان النامية من الوفاء بكامل التكاليف الاضافية المتفق عليها التي تتحملها تلك الأطراف" التي تستوي الالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية. ويمكن أن يقدم بلد متقدم ما المساعدة المالية الى البلد النامي مباشرة في اطار ثنائي. ويمكن تقديمها أيضا في اطار متعدد الأطراف عن طريق آلية مالية للاتفاقية (يرد وصفها في الباب الثالث-ألف). (انظر، على سبيل المثال، المادة ٢٠-٣ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي).

باء – قضايا للاتفاقية الاطارية

الاطار ٤– الالتزامات: ملخص القضايا الرئيسية المطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية

- ما هو نوع التدابير الوطنية التى ينبغى على الأطراف العمل على تنفيذها (سياسات أو برامج أو تشريعات)؟
- كيف ينبغى الاضطلاع بالتعليم والتدريب واذكاء الوعى الجماهيري؟
- ما هى أنواع التعاون العام التى ينبغى تشجيعها؟
- ما هى أنواع التعاون العلمى والتقنى التى ينبغى تشجيعها؟
- ما هى المعلومات التى ينبغى للأطراف تبادلها؟
- هل ينبغي الزام البلدان المتقدمة بتقديم المساعدة المالية للبلدان النامية؟

السياسات والتدابير الوطنية

٢٩– يمكن النظر في ادراج عدد من التدابير أو السياسات أو البرامج أو الخطط أو الترتيبات الوطنية ضمن الاتفاقية الاطارية. فمن بين ما يمكن أن تضطلع به الدول، مثلا:

- تطوير نظم ترصد موحدة لتحصيل معلومات قطرية تتعلق بما يلي:

  – معدل انتشار تعاطي التدخين وأنماط الاستهلاك؛

  – الأنماط والاتجاهات المسجلة في مجالي المراضة والوفيات الناجمة عن التبغ؛

  – مستوى وعي مختلف فئات السكان بالأخطار الصحية المتصلة بتعاطي التبغ؛

  – سياسات تحديد الأسعار بالاعتماد على دراسات المرونة التي أجريت حسب البلدان وفئات السكان من أجل تحديد أثر فرض الضرائب في مكافحة التبغ؛

  – السلوكيات والمواقف ازاء تدابير مكافحة التبغ (يرد بعض هذه المسألة في القرار ج ص ع٣٩–١٤)؛

- جمع وصيانة قاعدة بيانات تضم القوانين والتشريعات بشأن مكافحة التبغ (الوطنية ودون الوطنية) مشفوعة بمعلومات عن الانفاذ؛

- وضع دلائل ارشادية لتعزيز التشريعات بشأن مكافحة التبغ وبرامج التثقيف والاقلاع عن التدخين (القرار ج ص ع٣٩–١٤)؛

- انشاء نقطة اتصال لمكافحة التبغ في كل وزارات الصحة (يرد بعض هذه المسألة في القرار ج ص ع٣٩–١٤). وتحتوي اتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث على شرط مماثل يرد في المادة ١٠ ويلزم الأطراف بتعيين السلطات المختصة المسؤولة عن رصد التلوث)؛

- اعتماد تدابير قانونية ترمي الى حماية صحة غير المدخنين (ترد هذه المسألة أيضا في القرارين ج ص ع٣٩-١٤ وج ص ع٤٣-١٦)؛

- اعتماد تدابير لمكافحة الترويج المباشر وغير المباشر لجميع أنواع التبغ (ترد هذه المسألة أيضا في القرارين ج ص ع٣٩-١٤ وج ص ع٤٣-١٦)؛

- تقليص تعاطي التبغ مهما كان شكله في الأماكن العمومية (ترد هذه المسألة أيضا في القرار ج ص ع٤٣-١٦)؛

- اتخاذ تدابير لحماية الأطفال والمراهقين عن طريق تنظيم الاعلان والتسويق والترويج والرعاية والانفاذ؛ وانفاذ القوانين والأحكام الرامية الى التخلص من بيع منتجات التبغ للقصر؛ ووضع برامج وقائية فعالة (ترد هذه المسألة أيضا في القرار ج ص ع٣٩-١٤)؛

- اعداد وتنفيذ خطط عمل مصحوبة بمكونات تعليمية وتشريعية وتنظيمية وضريبية ترمي الى الوقاية من تعاطي التبغ ومكافحته (ترد هذه المسألة أيضا في القرارين ج ص ع٣٩-١٤ وج ص ع٤٢-١٩)؛

- تنفيذ خطط المحاصيل التعويضية في الحالات التي يعتمد فيها الاقتصاد بقدر كبير على انتاج التبغ (ترد هذه المسألة أيضا في القرار ج ص ع٤٢-١٩)؛

- تعزيز الأنشطة الاقتصادية البديلة والمجدية بالنسبة الى زارعي التبغ (يرد أيضا في القرار ج ص ع٣٩-١٤)؛

- اتخاذ التدابير القانونية والادارية والتدابير الأخرى التي من شأنها الوقاية من الاتجار غير المشروع في منتجات التبغ والمعاقبة عليه (على غرار المادة ٤ من اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود)؛

- اشتراط وضع عبارات تحذيرية صحية قوية بخطوط كبيرة تكون واضحة للعيان على منتجات التبغ (يرد بعض هذه المسألة في القرار ج ص ع٣٩-١٤).

التثقيف والتدريب والوعي الجماهيري

٣٠- يمكن أن تنص الاتفاقية الاطارية لا على برامج التثقيف والوعي الجماهيري فيما يتعلق بالتبغ فحسب بل أيضا على تدريب العاملين الطبيين فيما يتعلق بالتعرف على عواقب تعاطي التبغ والتعرض له. وليس هذا النمط من الأحكام بجديد في مجال تنظيم التبغ. فقد ورد في قرارات جمعية الصحة تشجيع الدول الأعضاء على وضع برامج للتثقيف والاعلام الجماهيري بشأن قضايا التبغ والصحة بما في ذلك برامج الاقلاع عن التدخين (القراران ج ص ع٣٩-١٤ وج ص ع٤٢-١٩).

التعاون العام

٣١- يمكن تناول عدد كبير من قضايا مكافحة التبغ بمزيد من الفعالية بفضل التعاون. ويمكن اشتراط اقامة تعاون عام مع أطراف متعاقدة أخرى لبذل الجهود من أجل مكافحة التبغ بالاضافة الى التعاون بغية

اعتماد بروتوكولات تلحق بالاتفاقية. ويمكن اشتراط التعاون الخاص أيضا بدعوة الدول الأطراف، مثلا، الى التعاون على النحو التالي:

- بمساعدة بعضها البعض، بأكبر قدر ممكن في النواحي القانونية للتحقيقات واقامة الدعاوى والاجراءات القضائية فيما يتعلق بالاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ؛
- فيما يتعلق بمتطلبات التوسيم؛
- فيما يتعلق بتنسيق معالجة الكشف عن العناصر المكونة؛
- فيما يتعلق بتنسيق تنظيم أنشطة الاعلان والتسويق والترويج ورعاية الأحداث الثقافية والرياضية.[١]

التعاون التقني والعلمي

٣٢- ان التعاون التقني والعلمي مفيد أيضا في الجهود المبذولة من أجل مكافحة التبغ. وقد يكون من المفيد أيضا، في مجال كمجال التبغ، الأخذ ببعض الأحكام الواردة في الجزء "ألف" من الباب الثاني أعلاه، على وجه الخصوص، والمستمدة من المادة ١٨ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي. ويذكر في هذا الصدد النداء القاضي بانشاء آلية لتبادل المعلومات من أجل التعاون التقني والعلمي (المادة ١٨-٣) والى التعاون في ذلك مع البلدان النامية، بوجه خاص، من خلال وضع السياسات الوطنية وتنفيذها (المادة ١٨-٢).

٣٣- ومن مجالات التعاون التقني والعلمي المحتملة من أجل تعزيز مكافحة التبغ يمكن اضافة المجالات الوارد ذكرها أدناه:

- البحوث: البحوث التعاونية الرامية الى انشاء نظم الترصد الاقليمية والعالمية بشأن القضايا التي يتعين على البلدان أن تجمع المعطيات الوطنية بشأنها (وفقا للالتزامات الممكنة في الاتفاقية الوطنية بشأن التدابير الوطنية الوارد وصفها في الجزء "باء" من الباب الثاني).
- تدخلات السياسية العامة: البحوث الرامية الى تحديد أثر سياسات مكافحة التبغ بما في ذلك فرض الضرائب وتحديد الأسعار وسياسات توفير الهواء النظيف داخل المباني وفرض القيود على التسويق والاعلان والترويج وعلى امكانيات حصول الشباب على التبغ.
- التدخلات البرمجية: اجراء بحوث حول التدخلات الممكنة بما فيها الفرص المتاحة لمكافحة التبغ والعقبات التي تواجهها، والعناصر المثلى لاستراتيجية شاملة من أجل مكافحة التبغ، ووضع تدابير فعالة بغية التصدي لحملات دوائر صناعة التبغ الترويجية، واجراء البحوث السلوكية لاختبار برامج الوقاية والعلاج، ووضع وتقييم مناهج جديدة ترمي الى الحيلولة دون تعاطي التبغ لاسيما عند السكان المعرضين لاحتمالات خطر هائلة، والفعالية النسبية للتدخلات الوقائية.
- معالجة اعتماد الجسم على التبغ: فحص مجموعة من المناهج المتنوعة لزيادة نسب الاقلاع عن تعاطي التبغ عند السكان وتقييم التدخلات الصيدلانية الجديدة وآليات تنفيذها.

١ انظر الوثيقة A/FCTC/WG1/3.

- تصميم منتجات التبغ وتنظيمها: بحث الطرق التي قد يؤدي بها تغيير المنتج (في مقادير النيكوتين والقار ونظام التوزيع والمواد المضافة الى التبغ والطعم والحجم وما الى ذلك) الى تغيير أنماط التعاطي و/ أو الى تخفيف الضرر الذي يلحق بشتى الفئات الفرعية.

- تحليل صناعات التبغ: اجراء بحوث بشأن الدور الذي تضطلع به شركات التبغ عبر الوطنية على الصعيد الدولي بما في ذلك العروض المتعلقة بالعواقب الصحية الناجمة عن التدخين والادمان، والاعلان والتسويق والترويج وربما ربطها بأنشطة التهريب، وانتاج التبغ والسجائر كقضية من قضايا التجارة الدولية والاقليمية من زاوية حصائل القطع الأجنبي والعمالة وواردات البلد وصادراته.

- زراعة التبغ: من مواضيع البحث المهمة يمكن التطرق الى العلاقة بين انتاج التبغ والنظام الايكولوجي، ومواقف زارعي التبغ ومعتقداتهم وممارساتهم، والأثر الاقتصادي لمكافحة التبغ في البلدان النامية التي تزرع و/ أو تنتج التبغ أو منتجاته للسوق الداخلية أو الأسواق الخارجية، والفرص المتاحة للمحاصيل ووسائل العيش البديلة، وممارسات الزراعة والتجفيف على الصعيدين القطري ودون الوطني، وأضرار الصحة المهنية المرتبطة بزراعة التبغ وتجفيفه ومناولته، وأثر زراعة التبغ في النساء والأطفال، وجدوى التنويع الزراعي في البلدان التي تعتمد اعتمادا كبيرا على زراعة التبغ وتصنيعه.[١]

تبادل المعلومات

٣٤- يمكن دعم السياسات والبرامج الرامية الى مكافحة التبغ باتاحة معلومات موثوقة، وفي الوقت المناسب حول نمط تعاطي التبغ ومداه واتجاهاته، عن السكان وحول العواقب الصحية والاقتصادية الناجمة عن تعاطي التبغ والعوامل الاجتماعية الثقافية الكامنة وراءه.[٢]

٣٥- ويمكن السعي الى تبادل المعلومات فيما يتعلق بما يلي، مثلا:

- ترصد تعاطي التبغ (جميع المنتجات)؛

- معدلات البدء في التدخين ومعدلات انتشاره بين الشباب، والاستهلاك والانفاق والمبيعات بحسب الصنف والوضع الاجتماعي الاقتصادي والجنس؛

- ترصد الأمراض المرتبطة بالتبغ والوفيات الناجمة عنه؛

- البرامج والتشريعات والمؤسسات الخاصة بمكافحة التبغ؛

- فرض القيود على الاعلان، والأسعار، وسن القوانين بشأن الأماكن النظيفة وما الى ذلك؛

- الاعلان عن التبغ وتسويقه ورعايته والترويج له، بما في ذلك الاحصائيات عن البرامج الموجهة الى الشباب والنساء؛

١ انظر الوثيقة WHO/NCD/TF1/99.12.
٢ انظر الوثيقة A/FCTC/WG1/3.

- انتاج التبغ والاتجار به وصناعته؛
- مدى توافر علاج اعتماد الجسم على التبغ.[١]

التزامات أخرى

٣٦- ان من شأن اضافة حكم بشأن المساعدة التقنية في الاتفاقية الاطارية أن يتساوق مع الأنشطة التي سبق لمنظمة الصحة العالمية الاضطلاع بها. وقد دعت جمعية الصحة، في قراريها ج ص ع٤٣-١٦ وج ص ع٤٥-٢٠، الى دعم البلدان التي تعتمد على انتاج التبغ. ويمكن أيضا اتاحة الموارد المالية للبلدان النامية الأطراف قصد مساعدتها على الوفاء بالتزاماتها وفقا للاتفاقية الاطارية أو بروتوكولاتها. ومن الممكن أيضا ادراج حكم قائم بذاته أو الى جانب مادة عن التعاون أو المساعدة المالية يدعو الى تقديم المساعدة التقنية الى الدول فيما يتعلق بالاضطلاع بالتزاماتها وفقا للاتفاقية الاطارية أو بروتوكولاتها.

٣٧- وقد قدمت الاقتراحات التالية أيضا لادراجها ضمن الاتفاقية الاطارية أو أحد بروتوكولاتها:

- اتخاذ تدابير للتصدي لظاهرة التهريب منها، مثلا:
  - فرض العقوبات واشتراط وضع الختم "مدفوع الضريبة" على منتجات التبغ؛
  - وضع علامات خاصة على العبوات والمنتجات تبين أنها معفاة من الضرائب؛
  - اتاحة تراخيص خاصة بالتبغ للصانعين والمصدرين والمستوردين وبائعي الجملة وشركات النقل والمخازن وبائعي التجزئة؛
  - اشتراط قيام كل صانع بطبع رقم تسلسلي فريد وواضح على جميع عبوات منتجات التبغ؛
  - وضع متطلبات تقتضي حفظ السجلات؛
  - اشتراط بيان البلد المقصود في نهاية المطاف على لصاقات السجائر المصدرة واصدار تحذيرات صحية مناسبة وخاصة بالبلد؛
  - اشتراط قيام المصدرين بدفع كفالة مالية على صادراتهم من السجائر لا يمكن الافراج عنها الا بعد التأكد من وصولها الى وجهتها النهائية؛
- حظر الاعلان عن التبغ وتسويقه والترويج له ورعايته أو فرض قيود عل كل ذلك؛
- اشتراط كشف المصانع عن جميع المحتويات والمواد الاضافية في كل منتجات التبغ، بما في ذلك جميع المكونات التي تتطلب الكشف عن معالجة المنتج وصناعته وتصميمه وهدف كل عنصر من العناصر، وذلك باستخدام أساليب اختبار مقبولة دوليا؛

١ انظر Global tobacco surveillance system: multi-partner project TFI / World Bank /UICC / CDC. Atlanta, Centers for Disease Control and Prevention, 1999; and *Guidelines for controlling and monitoring the tobacco epidemic*. Geneva, WHO, 1998, pp. 167-170.

- حظر بيع السجائر في علب تحتوي على أقل من ٢٠ سيجارة؛
- ازالة الادعاءات الصحية التي لم تقم الأدلة عليها من علب منتجات التبغ، كعبارات "خفيف" أو "معتدل" أو "يحتوي على كمية قليلة من القار"؛
- مساعدة زارعي التبغ إلى الانتقال الى محاصيل و/ أو أسباب عيش بديلة.[١]

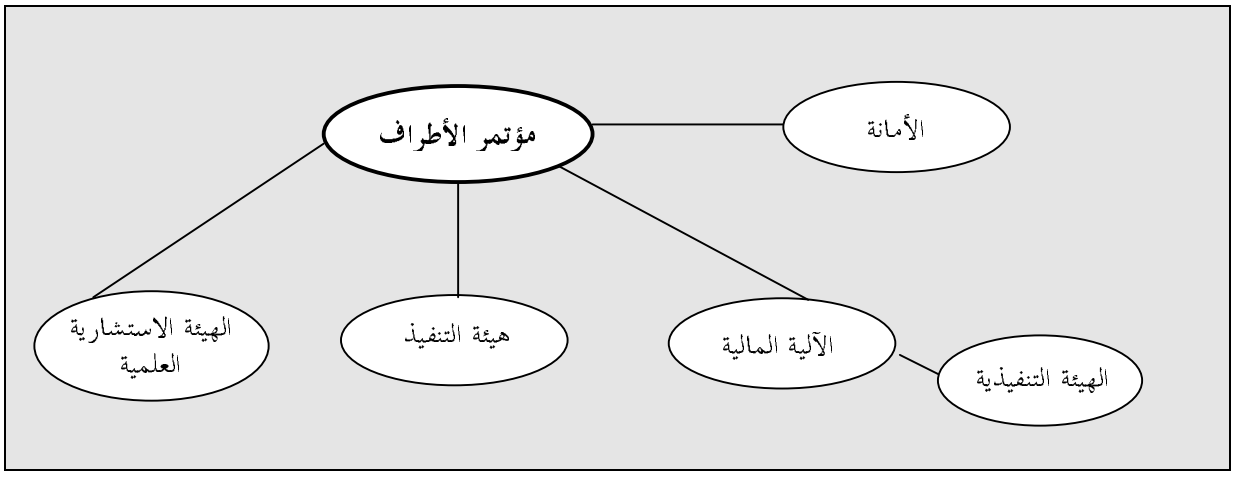
ثالثا: المؤسسات

ألف – وصفها وموضوعها

٣٨- يعد انشاء المؤسسات احدى الوظائف الرئيسية في الاتفاقيات الاطارية. وتشكل تلك المؤسسات قاعدة لمواصلة التعاون الدولي وتصريف أمور قضية معينة كمكافحة التبغ، مثلا.

٣٩- وتنص جميع الاتفاقيات الاطارية على عقد اجتماع دوري للأطراف (وغالبا ما يطلق عليه اسم مؤتمر الأطراف) وعلى انشاء الأمانة. وتنص بعض الاتفاقيات الاطارية أيضا، كالاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ، على انشاء مجموعة واسعة ومتنوعة من المؤسسات الفرعية تعنى بالأمور العلمية وبمسائل التنفيذ والشؤون المالية.

المؤسسات الممكنة ضمن اتفاقية اطارية ما



مؤتمر الأطراف

٤٠- مؤتمر الأطراف هو الهيئة الرئيسية التي تنشأ بموجب الاتفاقية الاطارية. ويكون باب الاشتراك فيها عادة مفتوحا فقط أمام الدول والكيانات الأخرى الأطراف في الاتفاقية. ومع ذلك فان الدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المعنية وغير الأطراف غالبا ما تدعى لارسال مراقبين. وهذا هو

١ انظر الوثيقة A/FCTC/WG1/3.

شأن اتفاقية حماية طبقة الأوزون (المادة ٦-٥) والاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ (المادة ٧-٦) مثلا. وينص بعض الاتفاقية الاطارية المعتمدة في ظل المنظمات الدولية على عقد اجتماعات لمؤتمر الأطراف المتعاقدة باتصال مع اجتماعات هيئة ملائمة من المنظمة الأم.

٤١- ويجتمع مؤتمر الأطراف المتعاقدة في الاتفاقية على نحو دوري لاقامة محفل لمناقشة عملية التنفيذ وأية مشاكل مرتبطة بها وللرصد والمفاوضات المستمرة. وغالبا ما يرد في الاتفاقية ذاتها الأسلوب الذي يجب اتباعه لتحديد توقيت الاجتماع.[١] وتسمح هذه الاجتماعات الدورية بالاستمرار في تركيز اهتمام الحكومات والقطاع الخاص على قضية معينة ونشر نوع من الحس المجتمعي فيما بين الدول الأطراف. ويمكن، على سبيل المثال، أن تساعد على تحديد ما اذا كان ينبغي اعتماد بروتوكولات أخرى للاتفاقية أو لا وعلى تحديد مضمون تلك البروتوكولات.

٤٢- ويرد في الاتفاقية الاطارية تحديد مهام مؤتمر الأطراف وواجباته التي يمكن أن تشمل ما يلي:

- اعتماد النظام الداخلي، كتحديد النصاب اللازم للتصويت، مثلا، أو العدد اللازم من الأطراف لاعتماد نوع معين من القرارات؛

- وضع منهجيات أو أشكال كي تتبعها البلدان أو الهيئات الفرعية لدى تقديم تقارير أو معلومات (انظر على سبيل المثال المادة ٦-٤(أ) من اتفاقية حماية طبقة الأوزون والمادة ٢٣-٤(أ) من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي). ويحدد مضمون هذه التقارير في الاتفاقية الاطارية ذاتها حسب ما يرد وصفه في الباب الرابع أدناه؛

- تعزيز تبادل المعلومات المتعلقة بالتدابير المعتمدة وتسهيله (مثال ذلك: المادة ٧-٢(ب) من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ)؛

- استعراض تقارير الهيئات الفرعية وتقديم الارشادات (مثال ذلك: المادة ٧-٢(ي) من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ)؛

- النظر في التقارير أو المعلومات الواردة من الدول الأطراف (مثال ذلك: المادة ٤(أ) من الاتفاقية المعنية بالتنوع البيولوجي)؛

- انشاء فرق عاملة (مثال ذلك: المادة ١٠-٢(ب) من اتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود) وهيئات فرعية أخرى (مثال ذلك: المادتان ٤-٢(١) و٦-٢(١) من اتفاقية حماية طبقة الأوزون) ووضع اجراءاتها (مثال ذلك: المادة ٧-٢(١) من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ) من أجل النظر في المسائل المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية وتطويرها؛

- استعراض عملية تنفيذ الاتفاقية وصنع القرارات حول التنفيذ الفعال (مثال ذلك: المواد ٧-٢ و٧-٢(هـ) و٧-٢(و) من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ)؛

- تقديم توصيات الى الأطراف (مثال ذلك: المادة ٧-٢(ز) من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ والمادة ٦-٢(ج) من اتفاقية حماية طبقة الأوزون)؛

١ انظر على سبيل المثال المادتين ٦-١ و٦-٢ من اتفاقية حماية طبقة الأوزون والمادتين ٧-٤ و٧-٥ من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ.

- اعتماد برامج للبحث والرصد و/ أو التعاون العلمي والتكنولوجي (مثال ذلك: المادة ٦-٤(د) من اتفاقية حماية طبقة الأوزون)؛

- تعزيز السياسات أو التدابير الملائمة وتنسيقها (مثال ذلك: المادتان ٢ و ٦-٤(ج) من اتفاقية حماية طبقة الأوزون)؛

- استعراض مدى كفاية أحكام الاتفاقية واعتماد التعديلات والمرفقات والبروتوكولات الخاصة بها (مثال ذلك: المادتان ٦-٤(هـ) و٦-٤(ح) من اتفاقية حماية طبقة الأوزون والمادة ٢٢-٢(و) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر...)؛

- استعراض مدى كفاية بروتوكولات الاتفاقية أو مرفقاتها والتوصية بادخال تعديلات عليها (مثال ذلك: المادة ٦-٤(و) من اتفاقية حماية طبقة الأوزون)؛

- التماس خدمات الهيئات الدولية وتعاونها والانتفاع بتلك الخدمات (مثال ذلك: المادة ٧-٢(ل) من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ والمادة ٦-٤(ي) من اتفاقية حماية طبقة الأوزون؛

- السعي الى حشد الموارد المالية (مثال ذلك: المادة ٧-٢(ح) من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ).

٤٣- وبالاضافة الى ذلك يسمح بعض الاتفاقيات الاطارية كاتفاقية حماية طبقة الأوزون (المادة ٦-٤(ك)) والاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ (المادة ٧-٢(م)) لمؤتمر الأطراف بأن ينظر في أية اجراءات اضافية وأن يضطلع بها اذا كانت لازمة لبلوغ مقاصد الاتفاقية.

الأمانة

٤٤- يمكن انجاز خدمات السكرتارية اللازمة للاتفاقية الاطارية، ولاسيما الخدمات اللازمة لمؤتمر الأطراف وأية هيئات أخرى (انظر أدناه) بعدة طرائق:

- تنشئ الاتفاقية منظمة حكومية دولية مستقلة لها أمانتها الخاصة بها؛

- يتولى المدير التنفيذي للمنظمة، التي تم تحت رعايتها اعتماد الاتفاقية، أداء وظائف الأمانة؛

- يتخذ مؤتمر الأطراف، بمناسبة اجتماعه الأول، ترتيبات مع احدى المنظمات الموجودة لتقديم خدمات السكرتارية (ومن الممكن النص على أنه يجوز لمؤتمر الأطراف أن يغير تلك الترتيبات من وقت لآخر).

٤٥- ويعد الحكم المتعلق بانشاء الأمانة والوارد في الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ من الأحكام الخاصة بالاتفاقيات الاطارية، فهو يحدد في المادة ٨ وظائف الأمانة كما يلي:

(أ) اتخاذ الترتيبات المتعلقة بالدورات ... وتقديم الخدمات اللازمة... ؛

(ب) تجميع وارسال التقارير المقدمة اليها؛

(ج) تيسير المساعدة الى الأطراف، لاسيما البلدان النامية الأطراف، بناء على طلبها، في تجميع وابلاغ المعلومات المطلوبة وفقا لأحكام الاتفاقية؛

(د) اعداد تقارير عن أنشطتها وتقديمها الى مؤتمر الأطراف؛

(هـ) ضمان التنسيق اللازم مع أمانات الهيئات الدولية الأخرى ذات الصلة؛

(و) الدخول، تحت التوجيه العام لمؤتمر الأطراف، فيما يلزم من ترتيبات ادارية وتعاقدية من أجل الأداء الفعال لمهامها؛

(ز) أداء المهام الأخرى للأمانة المحددة في الاتفاقية وفي أي من بروتوكولاتها وأي مهام أخرى يحددها مؤتمر الأطراف.

وخدمات السكرتارية المحددة فيما يتعلق بالاتفاقية الاطارية تطبق عموما على بروتوكولاتها أيضا.

اللجنة الاستشارية العلمية

٤٦- تلجأ الاتفاقيات الاطارية البيئية الى مجموعة واسعة من الترتيبات المؤسسية للحصول على المشورة والمعلومات العلمية. وينص بعض الاتفاقيات على أن يضطلع فريق من الخبراء المستقلين بتوفير معلومات علمية معينة. وينص البعض الآخر على انشاء لجنة علمية دائمة تقدم تقارير الى مؤتمر الأطراف. وفي هذه الحالة يكون الخبراء الذين تعينهم الدول الأطراف أعضاء في اللجنة. وتعنى تلك اللجنة بتقييم وضع المعارف العلمية أو آثار بعض التدابير وباسداء المشورة أو الاجابة على الأسئلة المطروحة. ويمكن اللجوء الى اللجنة، أيضا، من أجل تبادل الآراء ولفسح المجال أمام المشاورات الدائرة حول مسائل علمية وتعزيز التعاون فيما يتعلق بجمع معطيات البحث العلمي ودراستها وتبادلها. ونظرا الى أن اللجنة الاستشارية العلمية الدائمة تتألف من ممثلي الدول الأطراف فان طبيعتها كهيئة حكومية دولية قد تؤدي في بعض الأحيان الى تقييد فعاليتها كمؤسسة علمية للاشراف. وفي المقابل قد يكون فريق الخبراء المستقلين غير الحكوميين، الذين يعينهم مسؤول ما كالمدير التنفيذي للمنظمة الأم أو مدير أمانة الاتفاقية، أكثر فعالية في الأنشطة الاشرافية التي يضطلع بها.

٤٧- وتنص اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/ أو من التصحر، وبخاصة في أفريقيا على أن يقدم كل من الخبراء المستقلين ولجنة علمية من المندوبين الذين يمثلون الدول الأطراف المشورة. وكما تنص، في المادة ٢٤-٣ على سبيل المثال، على انشاء أفرقة مخصصة تتألف من خبراء مستقلين يمكن أن يعينهم مؤتمر الأطراف لتقديم "المعلومات والمشورة بشأن قضايا محددة تتعلق بآخر ما وصل اليه التقدم في ميادين العمل والتكنولوجيا..."[١] وتنص في الوقت ذاته، في المادة ٢٤-١، على انشاء لجنة للعمل والتكنولوجيا تتألف من مندوبين من الدول الأطراف.

٤٨- وتعتمد اتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود على فريقها العامل المعني بالآثار، وهو فريق مستقل عن الاتفاقية ذاتها (كهيئة تابعة للمنظمة الأم أي لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا)، من أجل الحصول على معلومات مفصلة عن الآثار البيئية الناجمة عن الأمطار الحمضية. أما الاتفاقية المتعلقة بالتنوع

١ تنص المادة ٢٤-٣ أيضا على أن توضع في الحسبان الحاجة الى نهج متعدد التخصصات واختيار الخبراء من مختلف الأقاليم الجغرافية.

البيولوجي فانها تعتمد على الهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتقنية والتكنولوجية، التي أنشئت بموجب المادة ٢٥-٢ من الاتفاقية ذاتها، من أجل القيام بما يلي:

(أ) توفير تقييمات علمية وتقنية لحالة التنوع البيولوجي؛

(ب) اعداد تقييمات علمية وتقنية بشأن أثر أنواع التدابير المتخذة وفقا لأحكام هذه الاتفاقية؛

(ج) تحديد التكنولوجيات والدراية التي تتسم بالابتكار والكفاءة والحداثة فيما يتصل بصيانة التنوع البيولوجي واستخدامه على نحو قابل للاستمرار واسداء المشورة بشأن سبل ووسائل تعزيز تطوير و/أو نقل تلك التكنولوجيات؛

(د) اسداء المشورة فيما يتعلق بالبرامج العلمية والتعاون الدولي في مجال البحث والتطوير ذي الصلة بصيانة التنوع البيولوجي واستخدامه على نحو قابل للاستمرار؛

(هـ) الرد على الأسئلة العلمية والتقنية والتكنولوجية والمنهجية التي يطرحها مؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية على الهيئة.

٤٩- وعلى الرغم من أن اتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث واتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر لا تنصان على تقديم المعطيات أو المشورة العملية أو على انشاء هيئات فرعية، فان أولئك الذين قاموا بصياغة اتفاقيات اطارية، في الآونة الأخيرة، فضلوا ادراج حكم ينص على تقديم معطيات من ذلك القبيل.

٥٠- ويمكن أن تضطلع لجنة استشارية علمية مستقلة كذلك بدور مهم في الجهود المبذولة لمكافحة التبغ. واقرارا بذلك أنشأت منظمة الصحة العالمية هيئة رسمية مستقلة هي اللجنة الاستشارية المعنية بالسياسات/ الاستراتيجيات وقد استهلت أعمالها في ١٥ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٩. وتسدي هذه اللجنة المشورة فيما يتعلق بأنشطة المنظمة العالمية الرامية الى مكافحة التبغ عن التوجه الواسع والعام لمبادرة التحرر من التبغ، وفيما يتعلق بتعريف القضايا السياسية الرئيسية المرتبطة بعملها بما في ذلك التنسيق بين الشركاء، وعن آثار المسائل العلمية في السياسة العامة، وعن أية قضايا أخرى متصلة بها بناء على طلب المدير العام. ويمكن انشاء لجنة من هذا القبيل في ظل الاتفاقية الاطارية. وينبغي أن تتألف تلك اللجنة من خبراء ذوي تخصصات متنوعة كعلم الوبائيات وعلم الاقتصاد والزراعة.

لجنة التنفيذ

٥١- تعد عملية رصد الامتثال لأحكام المعاهدات ممارسة شائعة بل انها تعتبر أحيانا آلية أساسية لضمان تنفيذ أحكام الاتفاقية. ويرد في الباب الرابع أدناه أن آليات التنفيذ تقتضي عموما أن تقدم الدول الأطراف تقارير أو تعطي معلومات على فترات دورية فيما يتعلق بالتدابير المتخذة من أجل تنفيذ المعاهدات. وغالبا ما تقدم هذه التقارير الى مؤتمر الأطراف ومع ذلك فان بعض الاتفاقيات ينص على انشاء مؤسسة قائمة بذاتها تعنى باستعراض تلك التقارير أو المعلومات، وهذه المؤسسة هي هيئة التنفيذ. وقد كلفت تلك الهيئة في بعض الحالات أيضا بمهمة الاضطلاع باجراءات عدم الامتثال، وترد مناقشة تلك الوظيفة أدناه.

٥٢- وتنص المادة ١٠ من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ على انشاء الهيئة الفرعية للتنفيذ وهي تضم "ممثلين للحكومات خبراء في المسائل المتصلة بتغير المناخ". وتنص المادة ٦ من بروتوكول مونتريال

للاتفاقية بشأن حماية طبقة الأوزون على انشاء هيئة من ذلك القبيل ولكنها تتألف من ١٠ دول فقط منتخبة لمدة سنتين. ورغم أنه ليست هناك أية هيئة مستقلة استقلالا كاملا من الدول الأطراف ذاتها فان الهيئة المنشأة بموجب بروتوكول مونتريال تتميز بصغر حجمها. وبالاضافة الى ذلك فان العاملين فيها مسؤولون أمام الدول غير الدول التي ينتمون اليها لأن مؤتمر الأطراف ككل هو الذي انتخبهم. ومع ذلك فان انعدام الاستقلالية قد يحد من كفاءة هيئة التنفيذ في الاضطلاع بدور المشرف الحقيقي.[١]

٥٣- وتتيح اتفاقية مكافحة التصحر منهجا يتسم بالمرونة لتناول هذه القضية، ومن شأن ذلك أن يتيح في المستقبل انشاء هيئة مستقلة للتنفيذ. ومن أجل ذلك فهي تنص على ما يلي:

> ينظر مؤتمر الأطراف في وضع اجراءات **وآليات مؤسسية لحل المسائل التي قد تنشأ فيما يتعلق بتنفيذ** الاتفاقية (المادة ٢٧، يستعمل الخط المائل للتوكيد)

وتنص أيضا على أن يقوم مؤتمر الأطراف بما يلي:

> يستعرض بانتظام تنفيذ الاتفاقية وأداء الترتيبات المؤسسية لمهامها في ضوء الخبرة المكتسبة على الصعد الوطني ودون الاقليمي والاقليمي والدولي وعلى أساس تطور المعرفة العلمية والتكنولوجية (المادة ٢٢-٢(أ)).

ان عبارات كهذه تسمح بتطوير آلية التنفيذ مع مرور الزمن وتكييفها حسب تغير الاحتياجات والأولويات. ويمكن لتلك الآلية أن تستوعب هيئة من الخبراء المستقلين وليس مندوبي الدول فقط.

٥٤- ورغم أن الهيئة الفرعية للتنفيذ، المنشأة بموجب الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ، ليست مستقلة فان المادة ١٣ من الاتفاقية تسمح بانشاء هيئة مستقلة تعنى بالاضطلاع بعملية استشارية متعددة الأطراف في الحالات التي لا تمتثل فيها الدول الأطراف لأحكام الاتفاقية.

الآلية المالية

٥٥- تحدد المادة ١١-١ من الاتفاقية بشأن تغير المناخ "آلية لتوفير الموارد المالية، كمنحة أو على أساس تساهلي، بما في ذلك الموارد اللازمة لنقل التكنولوجيا ...". وعلى الشاكلة ذاتها تنص المادة ٢١-١ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي على انشاء "آلية لتوفير الموارد المالية للأطراف التي هي بلدان نامية على أساس المنح أو بشروط تساهلية لأغراض هذه الاتفاقية ...". وتنص كلتا الاتفاقيتين على أن تعمل هذه الآلية تحت ارشاد مؤتمر الأطراف وأن تكون مسؤولة أمامه. ومعنى ذلك أن مؤتمر الأطراف هو الذي يقرر "سياساتها وأولوياتها البرنامجية ومعايير الأهلية المتعلقة بالاتفاقية" فيما يتعلق بعمل الآلية المالية.[٢] ولا تنص أي من الاتفاقيتين على انشاء آلية قائمة بذاتها لتعمل كآلية مالية بل تتركان المسألة المؤسسية لمؤتمر الأطراف. ولا تنص أي من الاتفاقيتين على تفاصيل الاشتراكات المالية أو المساعدة المالية. وتترك تلك التفاصيل لمؤتمر الأطراف كي يحددها في وقت لاحق. وقد أنشأت اتفاقية حماية طبقة الأوزون، من خلال تعديلات لندن لبروتوكول مونتريال، صندوقا متعدد الأطراف لمساعدة البلدان النامية.[٣]

---

١ انظر الاقتراح الرامي الى انشاء لجنة مستقلة للتنفيذ للاتفاقية الاطارية والوارد في الوثيقة WHO/PSA/96.6.

٢ المادة ١١-١ من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ.

٣ تنص المادة ١٠-١ من بروتوكول مونتريال على أن "تنشئ الأطراف آلية لأغراض توفير التعاون المالي والتقني، بما في ذلك نقل التكنولوجيات الى الأطراف... لتمكينها من الامتثال بتدابير المراقبة...".

باء – قضايا مطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية

الاطار ٥: مؤسسات للاتفاقية الاطارية: ملخص القضايا الرئيسية المطروحة

- مؤتمر الأطراف
  ما هى ولايته؟
  ما هى علاقته بجمعية الصحة؟
- الأمانة
  هل ستعمل أمانة منظمة الصحة العالمية كأمانة للاتفاقية الاطارية؟
- هل ستنشأ لجنة علمية؟
  هل ستكون مستقلة؟ وهل ستنشأ كهيئة دائمة فى ظل الاتفاقية الاطارية وهل ستترك القرارات المتعلقة بالتفاصيل والدقائق لمؤتمر الأطراف؟
- هل ستنشأ آلية للتنفيذ؟
  هل ستكون مستقلة؟ وهل ستنشأ كهيئة دائمة فى ظل الاتفاقية الاطارية وهل ستترك القرارات المتعلقة بالتفاصيل والدقائق لمؤتمر الأطراف؟
- هل ستنشأ آلية مالية؟
  ما هى المؤسسة التى ستعين لادارتها وهل ستترك القرارات المتعلقة بالتفاصيل والدقائق لمؤتمر الأطراف؟
  هل ينبغى للاتفاقية الاطارية أن تنص على تقديم المساعدة المالية للبلدان النامية؟ وكيف تفعل ذلك؟

رابعا: آليات التنفيذ

ألف – وصفها وموضوعها

الاطار ٦: اجراءات التنفيذ

- تقديم التقارير على المستوى الوطنى
- تسوية النزاعات
- الاجراءات المتخذة في حالات عدم الامتثال والاجراءات التشاورية

تقديم التقارير على المستوى الوطني

٥٦- ان تزويد مؤتمر الأطراف ببعض المعلومات يعد من الاشتراطات التي يشيع ورودها في العديد من الاتفاقات الاطارية. وقد يتعين على الدول أن تبلغ عن الأنشطة المضطلع بها والتي تفضي الى حدوث المشكلة (مثل زراعة التبغ وتصنيعه والاتجار به وتعاطيه) و/ أو عن التدابير التي تتخذها دولة ما للتصدي للمشكلة (مثل السياسات الرامية الى تعزيز الاستعاضة عنه بمحاصيل أخرى أو فرض قيود على الاعلان عنه). ومن الأمثلة على ذلك أن المادة ٢٦ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي تنص على أن:

يقدم كل طرف متعاقد الى مؤتمر الأطراف، على فترات يحددها مؤتمر الأطراف، تقارير عن التدابير التي اتخذها لتنفيذ أحكام الاتفاقية ومدى فاعليتها في الوفاء بأهدافها.[١]

٥٧- واشتراط التبليغ أو تقديم التقارير قد يكون أمرا مفيدا ذلك أنه يشجع الدول على القيام باستعراض أكثر شمولا ومنهجية لسياساتها الحالية. وقد يشجع ذلك مختلف الوكالات الحكومية وغيرها على تنسيق أنشطتها داخل البلدان. وقد يفيد التبليغ أيضا في الأغراض التعليمية اذ يمكّن الدول من الاستفادة من تجارب الآخرين. أما فيما يتعلق بالتنفيذ فان التبليغ يعزز الشفافية كما أنه يمكّن من الحكم على فعالية أية معاهدة ويقيم الحاجة الى اتخاذ المزيد من التدابير.

٥٨- وتقتضي المادة ٢٦ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي وكذلك المادة ١٤ من اتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث أن تقدم الدول الأطراف تقارير الى اجتماعات الأطراف المتعاقدة.

٥٩- وتختلف طريقة التعامل بدقة مع التقارير أو المعلومات المقدمة من اتفاقية اطارية ما الى اتفاقية أخرى. وتنص المادة ٥ من اتفاقية حماية طبقة الأوزون على أن لمؤتمر الأطراف أن ينظر في المعلومات الخاصة بالتدابير التي تتخذها الدول الأطراف لتنفيذ الاتفاقية كما أن المادة ٢٦ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي تشمل "مدى فاعلية تلك التدابير في الوفاء بأهدافها". واذا تم انشاء أي مؤسسة أو هيئة للتنفيذ فيجوز اناطة بعض مهام الاستعراض بها. فعلى سبيل المثال، وحسب الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ، فان مهمة هيئتها الفرعية للتنفيذ تتمثل في:

- "مساعدة مؤتمر الأطراف على تقييم واستعراض التنفيذ الفعال للاتفاقية" (المادة ١٠-١)؛
- النظر في تقارير الأطراف فيما يتعلق بالتنفيذ بغية "تقييم الأثر العام الاجمالي للخطوات التي اتخذها الأطراف" وبغية "مساعدة مؤتمر الأطراف على اجراء الاستعراضات المطلوبة" (المادة ١٠-٢(أ)(ب))؛
- "مساعدة مؤتمر الأطراف، حسبما يكون ملائما، في اعداد قراراته وتنفيذها" (المادة ١٠-٢(ج)).

وهذه هي الاتفاقية الاطارية الوحيدة التي تنص على امكانية اتخاذ اجراءات بهدف حل مشكلات تنفيذ الاتفاقية ذاتها. وترد في الفقرة ٦٣ أدناه مناقشة عملية الامتثال هذه.

١ ومن الأمثلة الأخرى على الاتفاقيات الأخرى اتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث، المادة ٢٠ (التي تقتضي تقديم التقارير حول التدابير المتخذة لتنفيذ الاتفاقية)؛ واتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود، المادة ٨ (التي تقتضي "تبادل المعلومات" حول أمور عديدة منها بيانات الانبعاثات؛ التغيرات الرئيسية الطارئة على السياسات الوطنية ؛ تكنولوجيات المراقبة المحتملة؛ وسياسات واستراتيجيات مكافحة التلوث على الأصعدة الوطنية ودون الاقليمية والاقليمية)؛ اتفاقية حماية طبقة الأوزون، المادة ٥ (التي تقتضي احالة المعلومات عن تدابير التنفيذ)؛ والاتفاقية المتعلقة بتغير المناخ، المادة ١٢-١ (التي تقتضي "وضع قائمة وطنية تحصر الانبعاثات"؛ وعرضا عاما للتدابير التي اتخذها الطرف المعني أو يتوخى اتخاذها لتنفيذ الاتفاقية"؛ وأي معلومات حول سياسات وتدابير تنفيذ بعض الالتزامات وتقديرا محددا للآثار التي ستنجم عن تلك السياسات والتدابير).

تسوية النزاعات

٦٠- تعتمد معظم الاتفاقيات الاطارية على طرق غير ملزمة لتسوية النزاعات، ومن أكثر الأحكام شيوعا في هذا الصدد الحكم الذي ينص على التفاوض أو على أية وسيلة يتقبلها أطراف النزاع الا أنها كثيرا ما لا تكون كافية لتذليل الفوارق.

٦١- ولا يكون حل النزاعات الملزم، عن طريق اللجوء الى محكمة العدل الدولية أو الى التحكيم ممكنا، مثلا، الا اذا رضيت أطراف النزاع بذلك. وتنص المادة ١٤ من الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ على ما يلي:

٢- عند التصديق على الاتفاقية أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام اليها، أو في أي وقت بعد ذلك، يجوز لأي طرف لا يكون منظمة اقليمية للتكامل الاقتصادي أن يعلن في صك خطي يقدم الى الوديع أنه يقر بما يلي، بوصفه ملزما بحكم اعلان ذلك فيما يتعلق بأي نزاع بشأن تفسير أو تطبيق الاتفاقية، ازاء أي طرف يقبل ذات الالتزام، ودون حاجة الى اتفاق خاص:

(أ) عرض النزاع على محكمة العدل الدولية، و/ أو

(ب) التحكيم وفقا لاجراءات يعتمدها مؤتمر الأطراف، بأسرع ما يمكن عمليا، في مرفق بشأن التحكيم.

ويجوز للطرف الذي يكون منظمة اقليمية للتكامل الاقتصادي أن يصدر اعلانا له ذات الأثر فيما يتعلق بالتحكيم وفقا للاجراءات المشار اليها في الفقرة الفرعية (ب) أعلاه.

وتحتوي اتفاقية حماية طبقة الأوزون (المادة ١١-٣) والاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي (المادة ٢٧-٣) على أحكام مماثلة. أما الحكم الوارد في اتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث فهو يختلف اختلافا طفيفا اذ أنه لا ينص الا على قيام أي طرف بالتصريح بنيته في تقبل الالتزام الجبري بتطبيق اجراء التحكيم وذلك تمشيا مع نصوص الملحق "أ" الوارد في ذيل الاتفاقية (المادة ٢٢).

٦٢- فاذا لم تقبل أطراف النزاع، مع كل ذلك، وسيلة ملزمة لحل النزاعات وباءت كل محاولات التسوية بالفشل، فان العديد من الاتفاقيات يحتوي على حكم يقضي بالتوفيق. فالمادة ١١ من اتفاقية حماية طبقة الأوزون والمادة ١٤ من الاتفاقية بشأن تغير المناخ والمادة ٢٧-٤ من الاتفاقية المعنية بالتنوع البيولوجي والملحق الثاني منها الجزء ٢، تنص على التوفيق الاجباري. ويقتضي التوفيق احالة نزاع ما الى لجنة (تتألف من عضوين اثنين يختارهما كل طرف ورئيس يختاره أعضاء اللجنة) تدرس الوقائع وتقدم توصياتها بهدف ايجاد تسوية. والتوصيات غير ملزمة للأطراف الا أنها لازمة لينظر فيها الأطراف بحسن نية. وقد يساعد الطرف الثالث، وهو رئيس اللجنة المحايد، الأطراف المعنية على تذليل الفوارق بينها.

اجراءات عدم الامتثال والاجراءات الاستشارية

٦٣- ان مراقبة الامتثال هي عبارة عن الرصد والاشراف الدوليين فيما يتعلق بتنفيذ الدول الأطراف لمعاهدة ما والامتثال لأحكامها، ولا تنحصر مراقبة الامتثال في تحديد مدى تقيد دولة ما بالتزاماتها بل انها تساعد أيضا في حل المسائل المتعلقة بأي معيار (أية معايير) قد يثور النزاع بشأنها. والغرض من اجراءات عدم الامتثال هو مساعدة الدول على الوفاء بالتزاماتها وليس الفصل بشأن التجريم فيما يتعلق بالانتهاكات

السابقة. وتمكّن تلك الاجراءات مؤتمر الأطراف من العمل باستمرار على تحسين الامتثال للالتزامات الواردة في المعاهدات. ولا تحل اجراءات عدم الامتثال محل الاجراءات التقليدية لحل النزاعات ولكنها تكملها.

٦٤- وينص معظم الاتفاقات البيئية الدولية، بما فيها بعض الاتفاقيات الاطارية البيئية، على اجراءات تخص عدم الامتثال تنفذها آلية مؤسسية مكرسة خاصة مثل لجنة التنفيذ المذكورة في الفرع ثالثا أعلاه. غير أنه لا توجد أية اتفاقية اطارية، حتى الآن، تفيض بتفصيل في هذا الحكم في الاتفاقية ذاتها. بل أن اجراءات الامتثال قد تم وضعها كآلية تخص البروتوكولات اللاحقة في الاتفاقيات الاطارية مثل بروتوكول مونتريال الملحق باتفاقية حماية طبقة الأوزون، وبروتوكول عام ١٩٩٤ الملحق باتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود، وبروتوكول كيوتو الملحق بالاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ. غير أن الاتفاقية الاطارية قد تمت صياغتها للسماح بوضع اجراء مماثل في اطار الاتفاقية ذاتها. وتنص المادة ١٣ من الاتفاقية على ما يلي:

> ينظر مؤتمر الأطراف، في دورته الأولى، في انشاء عملية استشارية متعددة الأطراف، تتاح للأطراف بناء على طلبها، وذلك لحل المسائل المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية.[١]

٦٥- ويمكن لأي هيئة دائمة مثل لجنة تنفيذ بروتوكول مونتريال أو لأي هيئة استعراض مخصصة أن تضطلع بالدور الرئيسي في نظام مراقبة الامتثال. وفي الأحوال العادية، تبدأ مثل هذه اللجنة في عملية الاستعراض اما نتيجة لتقديم طرف ما لشكوى ضد طرف آخر أو لتقديم أمانة الاتفاقية لشكوى اذا ما رأت أن طرفا ما لا يمتثل لأحكام الاتفاقية.

باء – قضايا مطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية

الاطار ٧: آلية التنفيذ: ملخص القضايا الأساسية المطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية

- ما هى المعلومات التى ينبغى للأطراف جمعها وتقديمها فى تقارير؟
- هل ينبغى أن يكون هناك حكم خاص بالرصد والاستعراض على الصعيد العالمى؟
- ما هو نوع تسوية النزاعات الذي ينبغى النص عليه؟
  - التوفيق الاجباري؟
  - طرح النزاعات اختياريا أو اجباريا على محكمة العدل الدولية للفصل فيها أو على التحكيم الاجباري؟
- هل ينبغي انشاء اجراء عدم الامتثال أو عملية تشاورية متعددة الأطراف؟

١ وبناء على ذلك، أنشأ الاجتماع الأول لمؤتمر الأطراف فريقا عاملا مخصصا مفتوح العضوية من الخبراء التقنيين والقانونيين "لدراسة كل القضايا المتعلقة بانشاء عملية استشارية متعددة الأطراف ووضع الخطط لها".

خامسا: عمليات سن القوانين

ألف – وصفها وموضوعها

الاطار ٨: عمليات سن القوانين

- البروتوكولات
- المرفقات
- التعديلات

البروتوكولات

٦٦- يستخدم مصطلح "البروتوكول"، عامة، للاشارة الى اتفاق دولي فرعي يكمل أو يوسع اتفاقا دوليا سابقا أو متزامنا. وفي سياق الاتفاقيات الاطارية تبنى البروتوكولات على الاتفاقية الأم عن طريق التوسع في المزيد من الالتزامات والترتيبات المؤسسية الأكثر تحديدا. ويمكن أن تكون البروتوكولات شاملة من حيث الموضوع الذي تتطرق اليه أو يمكن أن تركز على جزء معين من المشكلة التي تتصدى لها الاتفاقية الاطارية. وباب البروتوكولات لا يكون مفتوحا، في العادة، الا للدول أو الكيانات الأطراف في الاتفاقية الأم.

٦٧- ويمكن وضع البروتوكولات بالتزامن مع الاتفاقية الاطارية. ولكل من اتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة واتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث بروتوكولات متزامنة. ولكي تصبح الدول أطرافا في الاتفاقية الأخيرة يجب عليها أن تصبح طرفا في بروتوكول واحد على الأقل. أما بالنسبة للاتفاقية الأولى فيجب على الدول أن تصبح طرفا في بروتوكولين اثنين على الأقل. ويمكن أيضا اعتماد الاتفاقيات الاطارية دون اعتماد بروتوكول متزامن مؤيد. ويمكن أسلوب الاتفاقية الاطارية والبروتوكولات الدول المتفاوضة من ادراج الأحكام التي توافق جميعها عليها في الاتفاقية الأساسية ومن تضمين الأحكام التي يوافق عليها الكثير منها في البروتوكولات المتزامنة وارجاء مسائل يتعذر الوصول الى اتفاق بشأنها فورا، لادرجها في بروتوكولات محتملة في المستقبل.

٦٨- وتبين الاتفاقيات الاطارية اجراءات اعتماد البروتوكولات. وتدعو كل من اتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث (المادة ١٥) واتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة (المادة ٨) الى عقد مؤتمر سياسي مخصص للأطراف المتعاقدة من أجل اعتماد بروتوكول. وبالمقابل، فان كلا من اتفاقية حماية طبقة الأوزون (المادة ٨) والاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي (المادة ٢٨) والاتفاقية بشأن تغير المناخ (المادة ١٧) يمكّن مؤتمر الأطراف العادي من اعتماد بروتوكولات. وتنص كل من اتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث واتفاقية حماية طبقة الأوزون والاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي على قواعد مفصلة فيما يتعلق بتعديل البروتوكولات بما في ذلك شرط اعتمادها ودخولها حيز التنفيذ. وقد برهن هذا الأسلوب على مرونته في بعض الأحيان عندما كانت الأطراف في بروتوكول ما تريد أن تدخل التعديلات حيز التنفيذ على نحو أسرع وذلك بالسماح بعدد من التصديقات يقل عن العدد الذي تتطلبه الاتفاقية

الاطارية ذاتها.[1] وتتحاشى الاتفاقية بشأن تغير المناخ هذه المشكلة وذلك عندما تنص في المادة ١٧-٣ منها على أن "تحدد شروط بدء نفاذ أي بروتوكول بموجب ذلك الصك".

٦٩- وتستخدم البروتوكولات الأمانة ذاتها التي تستخدمها الاتفاقية الأم. وكثيرا ما قد يكون للبروتوكولات المعتمدة بموجب اتفاقية اطارية مؤتمراتها الخاصة بالأطراف المتعاقدة. وتعقد هذه المؤتمرات، عادة، بالتزامن مع مؤتمر الأطراف الخاص بالاتفاقية ذاتها. والواقع أن اجتماعاتها يمكن أن تتم في الوقت نفسه سوى أن ممثلي الأطراف في أي بروتوكول هم وحدهم الذين يحق لهم التصويت على أية قضية تهم ذلك البروتوكول بالتحديد.

المرفقات

٧٠- تستخدم المرفقات عادة من أجل جرد البنود التقنية بالتفصيل أو ربما لتحديد قوائم الدول التي تخضع لبعض الشروط أو تعفى منها. ومن الأمثلة على ذلك أن المرفق الثاني من اتفاقية حماية طبقة الأوزون يبين أنواع المعلومات العلمية والتقنية والاجتماعية الاقتصادية والتجارية والقانونية التي يتعين تبادلها. وتنص الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي في مرفقها الثاني على اجراءات التحكيم والتوفيق. وتشكل المرفقات جزءا لا يتجزأ من الاتفاقية التي تلحق بها.

التعديلات

٧١- تقتضي اتفاقية التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود، في المادة ١٢ منها، أن تعتمد التعديلات بتوافق الآراء، غير أن معظم الاتفاقيات الاطارية تنص على أنه يجوز اعتمادها ودخولها حيز التنفيذ بالحصول على أغلبية ثلثي[2] الأصوات أو ثلاثة أرباعها.[3]

١ تنص اتفاقية حماية طبقة الأوزون تحديدا على أن يتم اعتماد التعديلات المدخلة على البروتوكولات بأغلبية ثلثي الأصوات وأن يتم قبولها من جانب ثلثي الأطراف في بروتوكول ما حتى تدخل حيز التنفيذ. وقد أرادت الأطراف في بروتوكول مونتريال الملحق بالاتفاقية اعتماد تعديلات كان من المفروض أن تتطلب، بموجب القاعدة المبينة في الاتفاقية، ٣٨ تصديقا للدخول حيز التنفيذ. وأراد مؤتمر لندن أن تدخل التعديلات حيز التنفيذ بشكل أسرع وعليه حدد أن ٢٠ تصديقا عدد كاف للدخول حيز التنفيذ حتى ولو كان هذا الأمر غير متسق تقنيا مع الاتفاقية.

٢ مثل الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي.

٣ مثل الاتفاقية بشأن تغير المناخ واتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث واتفاقية حماية طبقة الأوزون.

باء – قضايا مطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية

الاطار ٩: عمليات سن القوانين: ملخص القضايا الأساسية المطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية

- هل ينبغي صياغة أية بروتوكولات أو مرفقات بالتزامن مع الاتفاقية الاطارية؟
  - ما هي القضايا التي ينبغي أن تتصدى لها البروتوكولات أو المرفقات: الأطفال والمراهقون، الاعلان، تنظيم منتجات التبغ، التهريب؟
  - هل ينبغي وضع شرط يقضي بأنه لكي تصبح الدول أطرافا في الاتفاقية الاطارية ذاتها، يجب أن تصبح أيضا أطرافا في بروتوكول من البروتوكولات التي يجري اعتمادها في الوقت ذاته أو في أكثر من واحد؟
- هل ينبغي تحديد شروط التصديق على البروتوكولات ودخولها حيز التنفيذ وتعديلها في الاتفاقية الاطارية أو تركها لكل بروتوكول؟

سادسا: بنود ختامية

ألف – الوصف

الاطار ١٠: بنود ختامية

- التحفظات
- التوقيع
- الاعتماد
- التصديق أو الموافقة أو القبول
- الانضمام
- بدء النفاذ
- الانسحاب أو النقض
- العلاقة بسائر المعاهدات
- الوديع
- النصوص ذات الحجية

٧٢- تنص البنود الختامية للمعاهدات، بما فيها الاتفاقيات الاطارية، فيما تنص عليه، على النقاط الواردة أدناه.

- التحفظات. التحفظ هو بيان أحادي الجانب تقوم به دولة ما عند التوقيع على معاهدة ما أو التصديق عليها أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام اليها، وتعلن بذلك أنها تستثني أو تعدل الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة المنطبق عليها. وهناك بعض الاتفاقيات الاطارية التي

لا تسمح بأية تحفظات بهدف ضمان تساوق الالتزامات التي يتحملها كل طرف، وبعضها الآخر يسمح بالتحفظات على أحكام معينة (مثل الأحكام المتعلقة بتسوية النزاعات) والبعض يسمح بالتحفظات صراحة أو ضمنا. أما في حالة عدم وجود حكم محدد في معاهدة ما، فيمكن التحفظ ما لم يبطل ذلك "الغرض والغاية" من المعاهدة.[١]

- التوقيع. يحدد التوقيع الكيانات (الدول، منظمات التكامل الاقتصادي الاقليمية) التي يجوز أن تصبح طرفا في معاهدة ما كما يحدد الموعد والمكان الذي يتم فيه.

- التصديق أو القبول أو الموافقة. تدل هذه العبارات على فعل تعرب عن طريقه دولة وقعت اتفاقية ما، عن موافقتها على أن تلتزم بأحكامها.

- الانضمام. في حالة عدم توقيع دولة ما أو أي كيان آخر مؤهل لأن يصبح طرفا في اتفاقية ما، تلك الاتفاقية، يجوز لهما بيان موافقتهما على الالتزام بأحكام المعاهدة عن طريق الانضمام اليها.

- بدء النفاذ. تبين هذه الأحكام المعايير المنطبقة على معاهدة ما لكي تصبح ملزمة قانونا للدول التي ارتضتها. وفي الأحوال العادية فان هذه الأحكام تحدد أن الاتفاقية تدخل حيز التنفيذ حالما يتم تلقي عدد معين من التصديقات أو بعد مدة زمنية محددة. وتقتضي الاتفاقية الاطارية بشأن تغير المناخ ٥٠ تصديقا في حين لا تقتضي اتفاقية حماية طبقة الأوزون سوى ٢٠ تصديقا. واذا كان عدد التصديقات منخفضا فان ذلك يسمح بدخول الاتفاقية حيز التنفيذ على نحو أسرع. أما اذا كان منخفضا للغاية فان الاتفاقية قد تعتبر غير مقنعة أو غير فعالة.

- الانسحاب أو النقض. ويحدد ذلك الشروط التي يجوز في اطارها لطرف ما أن يصبح غير ملتزم بأحكام معاهدة ما. وهو يحدد، في الأحوال العادية، أبكر تاريخ يمكن في غضونه ارسال اخطار بالانسحاب أو النقض (ويمكن أن يكون ذلك بعد بضع سنوات من بدء نفاذ الاتفاقية) والمدة الزمنية اللازمة للانتظار قبل أن يبدأ مفعول الاخطار. ويجوز أيضا النص في معاهدة ما على أنه لا يمكن نقضها.

- العلاقة بسائر المعاهدات. اذا تصدت اتفاقية ما لقضية تتصدى لها أيضا اتفاقات دولية أخرى (الأسلحة التقليدية مثلا) فانه يجوز تضمينها مادة تحدد علاقتها بسائر المعاهدات.

- الوديع. الجهة التي تودع لديها معاهدة ما هي أي دولة أو منظمة أو مؤسسة يعهد اليها برعاية المعاهدة أو أي صك اضافي ويجب تحديدها في النص أما وظائف الوديع فتتمثل في الوظائف المنصوص عليها في المادة ٧٧ من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات ما لم تحدد المعاهدة غيرها من الوظائف. وعندما يتم اعتماد معاهدة متعددة الأطراف داخل اطار منظمة دولية أو في مؤتمر ينعقد تحت اشرافها فان تلك المنظمة أو رئيسها التنفيذي تعين (أو يعين) في الأحوال العادية كوديع لها.

- النصوص ذات الحجية. تنص الاتفاقيات التي توضع تحت اشراف منظمة دولية ما، عادة، على أن النصوص الموضوعة بجميع اللغات الرسمية (العربية والصينية والانكليزية والفرنسية والروسية

١ اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات، المادة ١٩.

والأسبانية، في حالة منظمة الصحة العالمية) تتساوى في الحجية. ويعني ذلك أنه ليس هناك أفضلية لأي نص بأي لغة من تلك اللغات على أي نص آخر في تفسير الاتفاقية.

باء – قضايا مطروحة بالنسبة للاتفاقية الاطارية

الاطار ١١: بنود ختامية: ملخص للقضايا الرئيسية بالنسبة للاتفاقية الاطارية

- هل ينبغى السماح بأية تحفظات على الاتفاقية الاطارية؟
- هل ينبغى السماح فقط للدول الأعضاء فى منظمة الصحة العالمية بأن تصبح أطرافا فى الاتفاقية الاطارية؟
  - ما هو موعد ومكان التوقيع؟
- كم هو عدد التصديقات أو حالات الانضمام المطلوبة حتى تدخل الاتفاقية الاطارية حيز النفاذ؟
- هل ينبغى أن يكون هناك حق فى نقض الاتفاقية الاطارية؟ وما هى شروط ذلك؟
- هل ينبغى أن يكون هناك حكم فى الاتفاقية الاطارية يشير خصيصا الى علاقتها بسائر الاتفاقيات؟
- ما هى المنظمة التى ينبغى أن تودع لديها الاتفاقية الاطارية؟
- هل تنطبق البنود الختامية الواردة في الاتفاقية الاطارية أيضا تلقائيا على أية بروتوكولات؟

الملحق

الاتفاقيات المشار اليها في هذه الوثيقة

الاتفاقيات الاطارية

اتفاقية حماية البحر المتوسط من التلوث، ١٦ شباط/ فبراير ١٩٧٦، تاريخ بدء النفاذ ١٢ شباط/ فبراير ١٩٧٨، ١١٠٢ سلسلة معاهدات الأمم المتحدة رقم ٢٧، مستنسخة في وثيقة المواد القانونية الدولية، ١٩٧٦، ١٥: ٢٩٠.

الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، ٥ حزيران/ يونيو ١٩٩٢؛ تاريخ بدء النفاذ ٢٩ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٣، مستنسخة في وثيقة المواد القانونية الدولية، ١٩٩٢، ٣١: ٨١٨.

اتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر، ١٠ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٨٠، وثيقة الأمم المتحدة A/CONF.95/15، المرفقات A-D، ١٣٤٢، سلسلة معاهدات الأمم المتحدة رقم ١٣٧، تاريخ بدء النفاذ: ٢ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٣، مستنسخة في وثيقة المواد القانونية الدولية، ١٩٨٠، ١٩: ١٥٢٤.

Convention on Long-range Transboundary Air Pollution, 13 November 1979, *entered into force* 16 March 1983, 1302 United Nations Treaty Series 217, *reproduced in* International Legal Materials, 1979, 18: 1442.

Protocol to the 1979 Convention on Long-range Transboundary Air Pollution on Further Reduction of Sulphur Emissions, 14 June 1994, United Nations document EB.AIR/R.84, *reproduced in* International Legal Materials, 1994, 33: 1540.

اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون، ٢٢ آذار/ مارس ١٩٨٥، تاريخ بدء النفاذ، ٢٢ أيلول/ سبتمبر ١٩٨٨، ١٥١٣ سلسلة معاهدات الأمم المتحدة رقم ٢٩٣، مستنسخة في وثيقة المواد القانونية الدولية، ١٩٨٧، ٢٦: ١٥٢٩.

بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون، ١٦ أيلول/ سبتمبر ١٩٨٧، تاريخ بدء النفاذ ١ كانون الثاني/ يناير ١٩٨٩، ١٥٢٢ سلسلة معاهدات الأمم المتحدة رقم ٣، مستنسخ في وثيقة المواد القانونية الدولية، ١٩٨٧، ٢٦: ١٥٥٠.

London Amendments to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 29 June 1990, UNEP/OX.L.Pro2/3 (Annex II), *entered into force* 10 Augutst 1992, *reproduced in* International Legal Materials, 1991 ("London Amendments").

اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ، ٩ أيار/ مايو ١٩٩٢، تاريخ بدء النفاذ ٢١ آذار/ مارس ١٩٩٤، مستنسخة في وثيقة المواد القانونية الدولية، ١٩٩٢، ٣١: ٨٤٩.

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 10 December 1997, United Nations document FCCC/CP/1997/L.7/Add.1 (1997), *reproduced in* International Legal Materials, 1998, 37: 22 ("Kyoto Protocol").

اتفاقيات أخرى

اتفاقية بشأن التجارة الدولية في الأنواع المهددة بالانقراض من مجموعات الحيوان أو النبات البرية، ٣ آذار/ مارس ١٩٧٣، تاريخ بدء النفاذ ١ تموز/ يوليو ١٩٧٥، ٩٩٣ سلسلة معاهدات الأمم المتحدة رقم ٢٤٣، مستنسخة في وثيقة المواد القانونية الدولية ١٩٧٢، ١٢: ١٠٨٥.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/ أو من التصحر، وبخاصة في أفريقيا، A/AC.241/27، ٢١ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٤، تاريخ بدء النفاذ، ٢٦ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦، مستنسخة في وثيقة المواد القانونية الدولية، ١٩٩٤، ٣٣: ١٣٢٨.

اتفاقية بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، ٢٢ آذار/ مارس ١٩٨٩، تاريخ بدء النفاذ ٢٤ أيار/ مايو ١٩٩٢، مستنسخة في وثيقة المواد القانونية الدولية، ١٩٨٩، ٢٨: ٦٥٧.

= = =