اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية
بشأن مكافحة التبغ

مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

الدورة العاشرة
مدينة بنما، بنما ٢٠–٢٥ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٣
البند ٦–٥ من جدول الأعمال المؤقت

FCTC/COP/10/12
١٩ أيار/ مايو ٢٠٢٣

تنفيذ المادة ١٩ من اتفاقية المنظمة الإطارية: المسؤولية

تقرير من أمانة الاتفاقية

الغرض من الوثيقة

يعرض هذا التقرير لمحة عامة عن العمل الذي اضطلع به مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (اتفاقية المنظمة الإطارية) فيما يتعلق بالمادة ١٩ (المسؤولية) من اتفاقية المنظمة الإطارية، ويقدّم اعتبارات من أجل توسيع نطاق هذا العمل. ويهدف التقرير إلى تسهيل مداولات الأطراف في إطار البند "تنفيذ المادة ١٩ من اتفاقية المنظمة الإطارية: المسؤولية"، الذي اقترحته الأطراف ويتماشى مع القرار FCTC/COP9(2).

الإجراء المطلوب من مؤتمر الأطراف

إن مؤتمر الأطراف مدعوٌ إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وتقديم المزيد من الإرشادات.

الإسهام في تحقيق أهداف التنمية المستدامة: جميع أهداف التنمية المستدامة؛ ولاسيما الهدف ٣ والغاية ٣–أ.

العلاقة بخطة العمل وبند الميزانية: يقرّرها مؤتمر الأطراف.

الآثار المالية الإضافية، إن لم تكن مدرجة في خطة العمل والميزانية: لا توجد.

الوثيقة (الوثائق) ذات الصلة: لا توجد.

معلومات أساسية

١- إن بند جدول الأعمال المعنون "تنفيذ المادة ١٩ من اتفاقية المنظمة الإطارية: المسؤولية" هو اقتراح من عدة أطراف. وقد اقتُرح هذا البند لكي تنظر فيه الدورة التاسعة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (اتفاقية المنظمة الإطارية). وقررت الدورة التاسعة لمؤتمر الأطراف، في القرار FCTC/COP9(2)، في ضوء القيود المفروضة جراء جائحة كوفيد-١٩، تأجيل النظر في هذا البند إلى الدورة العاشرة لمؤتمر الأطراف.[١]

٢- ويقدّم هذا التقرير لمحة عامة عن العمل الذي اضطلع به مؤتمر الأطراف في اتفاقية المنظمة الإطارية فيما يتعلق بالمادة ١٩، ويقدّم معلومات وجيهة تتعلق بتوسيع نطاق العمل المحتمل هذا، لاسيما من خلال استكشاف أوجه التآزر بين المادة ١٩ والمادة ٥-٣ من اتفاقية المنظمة الإطارية، وكذلك الاستفادة من العمل المنجز في المحافل الدولية ذات الصلة بشأن القضايا المتعلقة بالمسؤولية.

العمل المضطلع به في مؤتمر الأطراف فيما يتعلق بالمادة ١٩

"المسؤولية" في سياق الاتفاقية

٣- ينص أحد المبادئ التوجيهية للاتفاقية، المنصوص عليها في المادة ٤-٥، على أنه تُعد المسائل ذات الصلة بالمسؤولية، حسبما يحدده كل طرف في حدود ولايته القضائية، جزءاً هاماً من مكافحة التبغ الشاملة.

٤- وتنص المادة ١٩ (المسؤولية) على أنه بغرض مكافحة التبغ تنظر الأطراف في اتخاذ إجراءات تشريعية أو تعزيز قوانينها القائمة، عند اللزوم، لمعالجة مسألة المسؤولية الجنائية والمدنية، بما فيها التعويض، حسب الاقتضاء. وتدعو المادة الأطراف كذلك إلى التعاون فيما بينها في تبادل المعلومات من خلال مؤتمر الأطراف، عملاً بالمادة ٢١، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالآثار الصحية لاستهلاك منتجات التبغ والتعرض لدخانه، والمعلومات المتعلقة بالتشريعات والأنظمة السارية، فضلاً عن الفقه القانوني ذي الصلة. وتنص على أن تقدّم الأطراف المساعدة لبعضها البعض في الإجراءات القانونية المتعلقة بالمسؤولية المدنية والجنائية بما يتماشى مع الاتفاقية، وتنص على أن الاتفاقية لن تؤثر أو تمس بأي شكل من الأشكال أي حقوق للأطراف في الوصول إلى محاكم الطرف الآخر حيثما وُجدت هذه الحقوق. وأخيراً، تنص المادة على أنه يجوز لمؤتمر الأطراف أن ينظر، مع مراعاة العمل المضطلع به في المحافل الدولية، في المسائل ذات الصلة بالمسؤولية؛ ويشمل ذلك النظر في النُهج الدولية المناسبة تجاه قضايا المسؤولية، والوسائل المناسبة لدعم الأطراف في أنشطتها التشريعية وغير ذلك من الأنشطة وفقاً للمادة ١٩.

٥- وما فتئت المادة ١٩ تشكّل إحدى المواد الأقل تنفيذاً من قبل الأطراف في اتفاقية المنظمة الإطارية. وقد نظر مؤتمر الأطراف للمرة الأولى في تنفيذ المادة ١٩ في دورته الرابعة، بناءً على طلب أحد الأطراف. واستناداً إلى تقارير التنفيذ المقدّمة من الأطراف، أبلغت أمانة الاتفاقية مؤتمر الأطراف في تلك الدورة (الوثيقة FCTC/COP/4/13) أن المادة ١٩، على الصعيد العالمي، هي من إحدى المواد القليلة في الاتفاقية التي لا يمكن رؤية أي تقدم ملحوظ فيها. ومنذ ذلك الحين، استمر الإبلاغ عن تنفيذ المادة ١٩ – في التقارير المرحلية العالمية عن تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية – باعتبارها أحد أحكام المعاهدة الأقل تنفيذاً بنجاح.

---

١ على النحو الواردة في جدول الأعمال المؤقت المشروح للدورة التاسعة لمؤتمر الأطراف (FCTC/COP/9/1 (المشروح))، كان عنوان البند المقترح "إخضاع دوائر صناعة التبغ للمساءلة (بند اقترحته عدة أطراف)".

تقارير مؤتمر الأطراف وقراراته بشأن تنفيذ المادة ١٩

٦- أعدّت أمانة الاتفاقية تقريرين عن المادة ١٩ لينظر فيهما مؤتمر الأطراف. وفي التقرير FCTC/COP/4/13، قدّمت ملخصاً لتجربة الأطراف في تنفيذ هذا الحكم، إضافة إلى نظرة عامة على قضايا المسؤولية كما يتناولها القانون الدولي في مجال البيئة، أي الاتجاهات والمبادئ العامة، وبشكل أكثر تحديداً فيما يتعلق بالنفايات الخطرة والتلوث البحري والأمان النووي والنقل والمعاهدات الدولية والإقليمية الأخرى.

٧- وعلاوةً على ذلك، قامت أمانة الاتفاقية في تقريرها FCTC/COP/5/11، الذي أُعد استجابة للقرار FCTC/COP4(15)، بتزويد مؤتمر الأطراف بمعلومات محدّثة عن تجربه الأطراف المبينة في تقارير الأطراف، إضافة إلى مصادر إضافية للمعلومات. وتضمّن التقرير أيضاً معلومات عن نُظم المسؤولية ذات الصلة في معاهدات أخرى، وأمثلة على اتخاذ إجراءات تشريعية من أجل معالجة المسؤولية الجنائية والمدنية، والنُهج الممكنة التي يمكن لمؤتمر الأطراف من خلالها أن يدعم الأطراف في أنشطتها المتعلقة بالمادة ١٩. وأشارت هذه النُهج إلى وضع قوانين نموذجية ومبادئ قانونية ومبادئ توجيهية، وذلك بهدف تيسير تبادل المعلومات والمساعدة القانونية المتبادلة. وشملت بعض النُهج الممكنة الأخرى إعداد نظام دولي للمسؤولية المدنية أو الجنائية، كبروتوكول مثلاً، وإنشاء هيئة دائمة لتلقي الشكاوى المتعلقة بانتهاكات اتفاقية المنظمة الإطارية، وإنشاء آلية تمويل للتعامل مع جانب التعويض في المادة ١٩.

٨- ولإحراز تقدم في هذه المسألة، أنشأ مؤتمر الأطراف فريق خبراء للإبلاغ عن الحقائق والمعلومات والخيارات المتعلقة بتنفيذ المادة ١٩ (القرار FCTC/COP5(9)). وقد مدد مؤتمر الأطراف ولاية فريق الخبراء مرة واحدة (القرار FCTC/COP6(7)) وطلب منه التركيز على النُهج التي قد تساعد الأطراف على تعزيز آليات المسؤولية المدنية عبر مجموعة متنوعة من النظم القانونية. وعليه، أعدّ فريق الخبراء تقريرين لكي ينظر فيهما مؤتمر الأطراف.

٩- وسلّط فريق الخبراء، في تقريره الأول (FCTC/COP/6/8)، الضوء على أهمية المادة ١٩ وعرض الخيارات المتاحة لسن تشريعات لكي تنظر فيها الأطراف، وعلى وجه الخصوص في سياق المسؤولية المدنية. وشارك فريق الخبراء أفضل الممارسات والنماذج التشريعية من أجل تيسير الإصلاحات الإجرائية والاستدلالية، وتشريعات الإنفاذ، وبعض الاعتبارات المتعلقة بالتشريعات الرامية إلى تعزيز المسؤولية الجنائية. وعلاوة على ذلك، بيّن خيارات الدعم التقني والتعاون الدولي وتبادل المعلومات، وذلك من أجل تنفيذ المادة ١٩ من اتفاقية المنظمة الإطارية تنفيذاً فعالاً.

١٠- وفي التقرير الثاني (FCTC/COP/7/13)، أكّد فريق الخبراء على الفوائد والتحديات المشتركة في تنفيذ المادة ١٩، واقترح محتوى مجموعة أدوات المسؤولية المدنية. واستندت مجموعة الأدوات إلى سيناريوهات لتعزيز تنفيذ المادة ١٩ (من خلال تيسير وصول ضحايا الأمراض المرتبطة بالتدخين إلى العدالة، على أساس جماعي وفردي؛ والتمكين من استرداد تكاليف الرعاية الصحية؛ وإنفاذ التدابير القائمة لمكافحة التبغ أو القوانين العامة السارية ذات الصلة بالتبغ)، وإلى فهرس للإصلاحات الإجرائية ذات الصلة بجميع الدعاوى المدنية (مثل الإصلاحات المتعلقة بإثبات الدعاوى وتكلفتها وطولها، فضلاً عن الإصلاحات المتعلقة باسترداد التعويض من شركات التبغ الأجنبية). وفي القرار FCTC/COP7(11)، اعتمد مؤتمر الأطراف مجموعة أدوات المسؤولية المدنية وطلب من أمانة الاتفاقية العمل على الموارد لمساعدة الأطراف في تنفيذ المادة ١٩، وذلك من خلال تطوير ورعاية قاعدة بيانات للخبراء والموارد المتعلقة بالمسؤولية (وهو طلب تم تكراره في القرار FCTC/COP8(18)).

١١- ويمكن للأطراف في اتفاقية المنظمة الإطارية الاستفادة من العديد من الموارد من أجل مساعدتهم في تنفيذ المادة ١٩. ويمكن للأطراف الرجوع إلى تقرير فريق الخبراء FCTC/COP/6/8 من أجل الاطلاع على أفضل الممارسات والنماذج التشريعية لتعزيز أنظمة المسؤولية في مختلف النُظُم القانونية. وتُتاح مجموعة الأدوات الخاصة بالمسؤولية المدنية في إطار المادة ١٩ من اتفاقية المنظمة الإطارية[١] لكي تستخدمها الأطراف كدليل تفاعلي لأكثر الطرق قابلية للتطبيق من أجل اتخاذ إجراءات قانونية ضد دوائر صناعة التبغ؛ وتستضيف أمانة الاتفاقية مجموعة الأدوات وتتولّى رعايتها، بما في ذلك من خلال تحديثات "قسم الموارد"، وذلك باعتبارها أداة للأمانة قابلة للتطوير. وتعمل أمانة الاتفاقية أيضاً، بالتشاور مع مكتب مؤتمر الأطراف، على إعداد قاعدة بيانات رقمية للخبراء والمؤسسات يمكنها أن توفِّر للأطراف، بناءً على طلبها، المساعدة التقنية المتعلقة بمسؤولية دوائر صناعة التبغ. ومن المتوقع أن تكون قاعدة البيانات متاحة لكي تستخدمها الأطراف قبل انعقاد الدورة العاشرة لمؤتمر الأطراف. وأخيراً، تواصل أمانة الاتفاقية رصد التقدم المحرز في تنفيذ الأطراف للمادة ١٩، والإبلاغ عنه، من خلال آليات الإبلاغ الحالية لاتفاقية المنظمة الإطارية.

الأعمال المحتملة للمُضي قُدماً في تعزيز تنفيذ المادة ١٩ وتوسيع نطاقه

١٢- أعربت عدة أطراف لأمانة الاتفاقية عن قلقها حيال الاستراتيجيات المستمرة لدوائر صناعة التبغ الرامية إلى إحباط الجهود المبذولة لمكافحة التبغ، والتحدي المطروح نتيجة لنجاح مكافحة التبغ والتنفيذ المستدام لاتفاقية المنظمة الإطارية على المستوى القطري. وعلى وجه الخصوص، أثارت الأطراف قضية عمليات الاستحواذ الأخيرة التي قامت بها شركات التبغ عبر الوطنية لشركات المستحضرات الصيدلانية، والتي قد تعقّد تنفيذ جهود مكافحة التبغ وتعوّقه، على النحو المشار إليه في القرار FCTC/COP9(10). ورغم الاعتراف بتوافر الموارد المتعلقة بقضايا المسؤولية، وبأن سعي طرف ما إلى اتخاذ إجراء قانوني محدّد قد لا يكون مناسباً بالنسبة إلى طرف آخر، فقد أبرزت هذه الأطراف حاجتها إلى مزيد من المشورة والأدوات لكي تعالج ما يلي: القضايا المتعلقة بالمسؤولية، ولاسيما فيما يتعلق بالتماس التعويض عن الأضرار التي تسببها دوائر صناعة التبغ؛ والإجراءات الإدارية أو التشريعية أو القضائية التي من شأنها تسهيل إنفاذ سياسات مكافحة التبغ؛ ومنع تدخل دوائر صناعة التبغ بشكل عام. وأبرزت هذه الأطراف أيضاً الحاجة إلى زيادة التعاون الدولي والتعلم من المداولات بشأن قضايا المسؤولية في المحافل الدولية الأخرى. وفي هذا السياق، طُلب من مؤتمر الأطراف أن ينظر في بند يمكن أن ييسّر مناقشة الأدوات الإدارية والتشريعية والقضائية التي يمكن أن تدعم الأطراف في مساءلة دوائر صناعة التبغ عن الأضرار التي تتسبب بها، ولاسيما في ضوء الاستراتيجيات المستمرة لدوائر صناعة التبغ الرامية إلى تقويض سياسات الصحة العامة.

النظر في المادة ١٩ في إطار علاقتها بالمادة ٥-٣

١٣- لم ينظر مؤتمر الأطراف في كثير من الأحيان في تنفيذ المادة ١٩ في سياق المادة ٥-٣. ومع ذلك، شجّع مؤتمر الأطراف، في قراره FCTC/COP8(18)، على تقوية التعاون الوطني والدولي لتعزيز تنفيذ المادة ٥-٣ من اتفاقية المنظمة الإطارية فيما يخص المادة ١٩ من اتفاقية المنظمة الإطارية، وذلك بغية الحدّ من تدخّل دوائر صناعة التبغ في سياسات مكافحة التبغ. وفي ذلك القرار، شدّد مؤتمر الأطراف على أن تدخل دوائر صناعة التبغ لايزال يشكّل إحدى أكبر العقبات التي تعترض تنفيذ الاتفاقية، مما يقوّض الجهود المبذولة عالمياً وإقليمياً وقطرياً لمكافحة التبغ، ويفاقم تحديداً من التحديات التي تجابهها البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وشجع مؤتمر الأطراف أيضاً على تعزيز اتّساق السياسات داخل نطاق الحكومات وإلزام جميع القطاعات الحكومية التي لها علاقة بتنفيذ الاتفاقية، وليس القطاع الصحي فحسب، بالامتثال لمتطلبات المادة ٥-٣ من اتفاقية المنظمة الإطارية.

١ متاحة على الموقع الإلكتروني التالي: http://untobaccocontrol.org/impldb/tobacco-control-toolkit/#.

١٤- ولا تشير المادة ٥-٣ من اتفاقية المنظمة الإطارية إلى قضايا "المسؤولية". ومع ذلك، تنص *المبادئ التوجيهية لتنفيذ المادة ٥-٣ من اتفاقية المنظمة الإطارية*[١] على أن رصد تنفيذ المادة ٥-٣ من الاتفاقية ومبادئها التوجيهية أمر ضروري لضمان استحداث سياسات فعالة لمكافحة التبغ، وتنفيذها. وفي هذا الصدد، تشير المبادئ التوجيهية إلى أنه ينبغي تشجيع الأطراف على استخدام وإنفاذ آليات لضمان الامتثال للمبادئ التوجيهية، مثل إمكانية رفع دعوى إلى المحكمة. وإضافة إلى ذلك، تسلّط المبادئ التوجيهية الضوء على مفهوم "المساءلة". ويتمثل أحد المبادئ التوجيهية في أنه ينبغي للأطراف أن تطلب من دوائر صناعة التبغ، والجهات التي تعمل على تعزيز مصالحها، العمل والتصرف بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة. وينص مبدأ آخر على أن الأطراف، عند التعامل مع دوائر صناعة التبغ أو الجهات التي تعمل على تعزيز مصالحها، ينبغي أن تتسم بالشفافية والخضوع للمساءلة.

١٥- وتوجّه المادة ٥-٣، كالتزام عام للاتفاقية، تنفيذ تدابير مكافحة التبغ الواردة في اتفاقية المنظمة الإطارية، بما في ذلك المادة ١٩. وعلاوة على ذلك، عملاً بالمادة ٤-٥، وهي مبدأ توجيهي للمعاهدة، تشكّل القضايا المتعلقة بالمسؤولية جزءاً هاماً من المكافحة الشاملة للتبغ، على النحو الذي يحدّده كل طرف في إطار ولايته القضائية.

١٦- وقد ترغب الأطراف في استكشاف تنفيذ المادة ٥-٣ والمادة ١٩ بطريقة تعزّز كل منهما الأخرى، وذلك باستخدام المسؤولية المدنية والجنائية، إضافةً إلى سائر آليات المساءلة، كوسيلة أخرى لحماية عمليتي وضع السياسات المتعلقة بالصحة العامة وتنفيذها من المصالح التجارية وغيرها من المصالح الخاصة لدوائر صناعة التبغ.

قضايا المسؤولية في المحافل الدولية ذات الصلة والاعتبارات الأخرى

١٧- في التقرير FCTC/COP/5/11 الصادر عن أمانة الاتفاقية، وصفت الأمانة نُظُم المسؤولية في المعاهدات الأخرى، وسائر مصادر المعلومات التي قد تكون مفيدة في تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية. وتشمل مصادر المعلومات هذه النظم البيئية الدولية ونظم حقوق الإنسان. ويمكن أن تكون المناقشات المتعلقة بقضايا المسؤولية في تلك المحافل مفيدة في إطار مكافحة التبغ، بما في ذلك المناقشات الجارية حالياً. وعلى سبيل المثال، في القرار FCTC/COP7(26)، أشار مؤتمر الأطراف إلى عمل الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال فيما يتعلق بحقوق الإنسان، التابع لمجلس حقوق الإنسان للأمم المتحدة، الذي أُنشأ بموجب القرار A/HRC/RES/26/9،[٢] وتداخل عمل المجلس مع روح اتفاقية المنظمة الإطارية. وبناءً على دعوة، شاركت أمانة الاتفاقية معلومات متعلقة بالمادة ١٩ مع الفريق العامل؛ إذ إن "المسؤولية" هي موضوع للمناقشة عند وضع صك دولي ملزم قانوناً بشأن الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال في مجال حقوق الإنسان.

١٨- ويمكن للعمل على قضايا المسؤولية على النحو المضطلع به في القانون الدولي في مجال البيئة والأعمال التجارية وحقوق الإنسان – لاسيما عند تنفيذه على المستوى الوطني – أن يكون قناة إضافية يمكن من خلالها استكشاف كيفية استخدام تحسين أنظمة المسؤولية هذه لتعزيز جهود مكافحة التبغ.

١ متاحة على الرابط التالي: https://fctc.who.int/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3.

٢ متاح على الرابط التالي: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9.

١٩- وأخيراً، في حين ركّز تقرير فريق الخبراء (FCTC/COP/6/8) على المسؤولية المدنية، يمكن جمع المزيد من التجارب بشأن المسؤولية الجنائية، أو نماذج الإنفاذ التي تقوم على أساس مخالفات القوانين. وسلّط فريق الخبراء الضوء على هذه المجالات باعتبارها مجالات تستخدمها الأطراف، أو يمكن أن تستخدمها، من أجل اتخاذ إجراءات فيما يتعلق بانتهاكات تدابير مكافحة التبغ.

الإجراء المطوب من مؤتمر الأطراف

٢٠- إن مؤتمر الأطراف مدعوٌ إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وتقديم المزيد من الإرشادات.

= = =