



تتعلق هذه الوثيقة بالبند ---5.1 من جدول الأعمال المؤقت

الجلسة السادسة من مؤتمر أطراف اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية لمكافحة التبغ، في الفترة من 13 وحتى 18 أكتوبر 2014، موسكو

موجز سياسة تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) التقارير ومراجعة التنفيذ

توصيات رئيسية

- لتعزيز تنفيذ الاتفاقية، ينبغي على مؤتمر الأطراف السادس (COP6) إنشاء لجنة مراجعة للتنفيذ وتمويل عملياتها.
- ينبغي أيضا اعتماد وصاية واضحة للجنة ومبادئ توجيهية لعملها في مؤتمر الأطراف السادس (COP6)
- لوضع للمسات الأخيرة على اختصاصات اللجنة، ينبغي مواصلة النظر في أساليب محددة لعملها واعتمادها من قبل مؤتمر الأطراف (COP).
- بين مهامها الأولية، يمكن للجنة مراجعة التنفيذ اختبار عدة طرق لعمل أو مراجعة ترتيبات إعداد تقارير اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC).

لمحة عن إعداد تقارير اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) أحد التزامات الأطراف بموجب اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) هو أن تقدم تقارير دورية عن تنفيذ الاتفاقية¹. والغرض الرئيسي من ترتيبات إعداد تقارير اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) هو جمع المعلومات اللازمة لتمكين مؤتمر الأطراف (COP) من الإشراف على تنفيذ الاتفاقية.

على مدى السنوات الماضية، تم إحراز تقدم جيد في الحفاظ على أداة إعداد تقارير اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) تماشياً مع المبادئ التوجيهية للاتفاقية، وفي توحيد دورة إعداد التقارير بالنسبة لجميع الأطراف، وفي تعزيز قاعدة بيانات التقارير على الإنترنت بشكل كبير. لسوء الحظ، لا تستخدم إمكانات إعداد تقارير اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) بالقدر الكافي.

كل سنتين، تجمع الأطراف وتصنف قدر كبير من البيانات عن سياسات مكافحة التبغ واستهلاك التبغ، وترفعها إلى أمانة الاتفاقية العامة. في الوقت الحاضر، تتألف أداة إعداد التقارير من استبيان إلزامي مع أكثر من 350 سؤال ووحدة اختيارية أطول حتى. في حين أن الأطراف تستثمر وقتاً وجهداً كبيرين لجمع البيانات، فإنها لا تتلقى ردود الفعل على ما تحرزه من تقدم في التنفيذ أو الامتثال². لا يتم تقييم البيانات بأي شكل من الأشكال، على سبيل المثال لتحديد النواحي حيث قد تحتاج الأطراف أدوات إضافية أو مساعدات موجهة. يتم استخدام المعلومات فقط لإنتاج التقرير المرحلي العالمي.

في الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف (COP6)، حان الوقت لإنشاء لجنة مراجعة لتنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) التي من شأنها تقييم تنفيذ الاتفاقية بطريقة منهجية من أجل تسهيل وتسريع التنفيذ.

تجربة اتفاقيات دولية أخرى

لتعزيز جدوى عمليات إعداد التقارير، أنشأت العديد من معاهدات حقوق الإنسان والمعاهدات البيئية آليات أو إجراءات أو لجان لتسهيل مراجعة تقارير الأطراف الفردية. والغرض من هذه المراجعات هو الفهم الأفضل لصعوبات التنفيذ ولتوفير توجيه مخصص بشأن كيفية تحسين/تسريع تنفيذ معاهدة. إن تجارب المعاهدات الدولية في هذه الناحية موثقة جيداً ولقد ثبت أنها ذات قيمة خاصة في

¹ المادة 21 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC)
² كما ورد في الفقرة 11 من التقرير FCTC/COP/6/17، تتوفر ردود الأفعال للأطراف فقط حين تكون بيانات معينة مفقودة أو تحتاج توضيح.

حالة المعاهدات البيئية³. قدم مؤتمر الأطراف (COP) لمحة عامة عن هذه التجربة في دورته الخامسة⁴، وقد أنتج تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) أيضا مواد في هذا الصدد⁵.

تختلف الآليات المحددة لمراجعة التنفيذ من معاهدة إلى أخرى، ولكن المعايير الأساسية متشابهة. ويوجه عملها مجالس إدارة هذه المعاهدات، مثل مؤتمر الأطراف (COP)، ويتم العمل ما بين الدورات. أُنشئت هذه الآليات عادة بعد عدة سنوات من وجود إحدى المعاهدات، ويشرف على عملياتها لجنة تمثيلية جغرافيا.

آلية مراجعة تنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC)
عند النظر في أمثلة من الاتفاقيات الأخرى، من المهم أن ندرك أن اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (WHO FCTC) هي معاهدة الصحة العامة الوحيدة، وعلى هذا النحو ينبغي أن تضع أداة مراجعة تنفيذ خاصة بها وفريدة من نوعها.

يوصي تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) بأن يضع مؤتمر الأطراف (COP) "آلية لمراجعة التنفيذ" بدلا من "آلية لتسهيل مراجعة تقارير الأطراف". يجب أن يكون الغرض من الآلية، أي اللجنة، تشجيع التنفيذ، بدلا من مجرد مراجعة تقارير الأطراف.

لإنشاء لجنة مراجعة تنفيذ فعالة، ينبغي أن ينظر مؤتمر الأطراف (COP) بعناية في وصاية اللجنة والمبادئ التوجيهية لعملها. يوفر تقرير FCTC / COP / 6/17 أساسا جيدا لهذه المناقشة. يجب أن ينظر مؤتمر الأطراف السادس (COP6) في اعتماد وصاية من خمس نقاط للجنة (تم اقتراح أربع نقاط في الفقرة 20 من تقرير FCTC / COP / 6/17؛ وتظهر إضافة تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) بخط مائل):

- مراجعة تقارير التنفيذ التي قدمتها الأطراف، استنادا إلى المراجعة التقنية الأولية التي يتم الانتهاء منها من جانب أمانة الاتفاقية العامة؛
- إبلاغ الأطراف مقدمة التقارير عن أي قضايا محددة متعلقة بعدم كفاية التنفيذ أو عدم الامتثال، وتشجيع استخدام الموارد وآليات المساعدة المتاحة ذات الصلة دوليا؛
- تسهيل تبادل المعلومات والمساعدة والتعلم حول الطرق الفعالة لتنفيذ أحكام الاتفاقية؛
- توفير مدخلات لإعداد التقرير المرحلي العالمي عن تنفيذ الاتفاقية، المعد من قبل أمانة الاتفاقية العامة لتقديمه إلى مؤتمر الأطراف (COP)؛
- إبلاغ مؤتمر الأطراف عن أعمالها، بما في ذلك التحديات التي تم تحديدها والتوصيات، حسب الاقتضاء، فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية.

ويوصي التقرير أيضا بأن لجنة من الخبراء الحكوميين الدوليين ستكون الجهة المناسبة لتنفيذ هذا العمل، بدعم من أمانة الاتفاقية العامة وتوجيهات مؤتمر الأطراف (COP) (الفقرة 16). يؤيد تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) هذه التوصية. نقترح أيضا أن يوافق مؤتمر الأطراف السادس (COP6) على المبادئ التوجيهية لعمل اللجنة. من وجهة نظر تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA)، يجب أن تعمل آلية مراجعة تنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) وفقا لمبادئ الشفافية والشمولية، والإسراع، وفعالية التكلفة، والتعاون والحوار البناء.

طريقة عمل آلية مراجعة تنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC)
ما أن يوافق مؤتمر الأطراف (COP) على المبادئ التوجيهية ووصاية لجنة مراجعة التنفيذ، فإنه ينبغي أيضا مناقشة طريقة عملها. على وجه الخصوص، يجب أن يوفر مؤتمر الأطراف السادس (COP6) التوجيه بشأن متى وكيف ينبغي مراجعة تقارير الأطراف، وما نوع التوصيات الذي يجب أن تنتجها اللجنة، وما إذا كان سيتم توجيه هذه التوصيات إلى الأطراف الفردية إلى جانب مؤتمر الأطراف.

مراجعة تقارير الأطراف

- هناك عدد من الطرق المختلفة التي يمكن للجنة مراجعة تقارير الأطراف بها:
- يمكن للجنة مراجعة تقارير تلك الأطراف التي طلبت المراجعة فقط؛
 - يمكن للجنة مراجعة تقارير الأطراف فقط عندما تثار قضايا عدم الامتثال وترفع إلى الأمانة العامة؛
 - يمكن للجنة أن تحصل على تعليمات من قبل كل دورة من دورات مؤتمر الأطراف لمراجعة تنفيذ عدد محدود من مواد اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) من قبل جميع الأطراف.

³ Goeteyn, N. & Maes F. 2011. Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance? Chinese Journal of International Law pp791-826

⁴ تقرير مؤتمر الأطراف الخامس (FCTC/COP/5/14 (COP5)

⁵ مزيد من المعلومات، انظر وثيقة تعليمات تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) لمؤتمر الأطراف الثاني (COP2) على الرابط:

<http://www.fctc.org/images/stories/2007/fca-2007-cop-sir-cop2-briefing-en.pdf>

اعتمدت الاتفاقيات الأخرى اختصاصات (TOR) تفصل طريقة عمل آليات مراجعة تنفيذهم. في حالة اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها، قد تتلقى اللجنة التي تدير آلية تعزيز التنفيذ والامتثال تقارير من:

- أ) طرف يخلص إلى أنه على الرغم من أفضل جهوده، فهو غير أو لن يكون قادر على التنفيذ الكامل أو الامتثال للالتزامات بموجب الاتفاقية؛
- ب) طرف لديه مخاوف أو يتأثر بعدم الامتثال و / أو عدم تنفيذ التزامات الاتفاقية من قبل طرف آخر تجمع به علاقة مباشرة بموجب الاتفاقية؛
- ت) الأمانة العامة، إذا ... أصبحت على بينة بالصعوبات المحتملة من أي طرف في الامتثال للالتزامات المتعلقة بتقديم التقارير، شريطة أن تكون هذه المسألة لم تتم تسويتها في غضون ثلاثة أشهر من خلال التشاور مع الطرف المعني.

يمكن أيضا أن تراجع اللجنة، بتوجيه من مؤتمر الأطراف (COP)، القضايا العامة للامتثال وتنفيذ أحكام محددة في إطار اتفاقية بازل⁶.

يجوز للجنة المشرفة على إجراءات وآليات الامتثال بموجب بروتوكول قرطاجنة للسلامة الأحيائية تلقي فقط الطلبات المتعلقة بالتنفيذ أو الامتثال من:

- أ) أي طرف فيما يتعلق بنفسه؛
- ب) أي طرف، متأثر أو يحتمل أن يتأثر، فيما يتعلق بطرف آخر⁷.

وفقا للوصاية المقترحة، يجب أن تقوم لجنة اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) "بمراجعة تقارير التنفيذ المقدمة من الأطراف، استنادا إلى المراجعة التقنية الأولية التي يتم الانتهاء منها من قبل أمانة الاتفاقية العامة" (الفقرة 20). وليس من الواضح ما إذا كان سيتم تكليف اللجنة بمراجعة كافة تقارير جميع الأطراف، أم أجزاء من تلك التقارير أم تقارير أطراف مختارة فقط. كما أن طبيعة ونطاق المراجعة التقنية المقترضة أن يتم الانتهاء منها من قبل أمانة الاتفاقية العامة ليست واضحة أيضا.

من وجهة نظر تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA)، يمكن أخذ اثنين على الأقل من النهج التكميلية لمراجعة تقارير الأطراف في الاعتبار. يمكن مراجعة التقارير المادة تلو المادة، بدءا من تلك المواد التي لها موعدا نهائيا لتنفيذها (المادة 8 و 11) أو التي وضعت لها مبادئ توجيهية. يمكن أن يكون ثمة نهج آخر لتقييم تقارير التنفيذ من عينة تمثيلية من الأطراف، لضمان التمثيل الجغرافي، ومختلف المستويات الاجتماعية والاقتصادية، والاختلافات في اتجاهات انتشار تعاطي التبغ (منخفض / متزايد / مستقر). قد توفر أساليب مختلفة من العمل أفكار وفرص مختلفة لصياغة التوصيات المناسبة من أجل إدخال تحسينات.

صياغة توصيات

تحدد اختصاصات آليات مراجعة تنفيذ الاتفاقيات الأخرى أيضا أي نوع من الدعم والتوصيات سيقدم إلى الأطراف ما أن يتم إجراء المراجعة. وهي تشمل، على سبيل المثال:

- أ) تقديم المشورة والتوصيات غير الملزمة والمعلومات المتعلقة بإنشاء و / أو تعزيز تشريعاتها المحلية.
- ب) تيسير المساعدة، بما في ذلك كيفية الحصول على الدعم المالي والتقني، فضلا عن نقل التكنولوجيا أو بناء القدرات؛
- ج) خطط عمل الامتثال الطوعي، بما في ذلك معايير وأهداف ومؤشرات الخطة، فضلا عن جدول زمني إرشادي لتنفيذها.

تنص الوصاية المقترحة لآلية اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) أن اللجنة سوف "تبليغ الأطراف مقدمة التقارير بأي مسائل محددة متعلقة بعدم كفاية التنفيذ أو عدم الامتثال، وستشجع استخدام الموارد والآليات المساعدة المتاحة ذات الصلة دوليا" (الفقرة 20). ينبغي توضيح ما إذا كانت الأطراف سوف تتلقى أيضا توجيهات محددة بشأن الخطوات التي تتخذها لتلبية متطلبات الاتفاقية. ينبغي مناقشة خيارات أخرى لردود الأفعال التي يمكن أن توفرها اللجنة للأطراف، والتي من شأنها أن تكون مفيدة بشكل خاص إلى الأطراف، في مؤتمر الأطراف.

المهام الأولية الممكنة للجنة مراجعة تنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC)

ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي للجنة هو تشجيع تنفيذ الاتفاقية. على هذا النحو، يمكن أن تكون مهمتها الأولى تقييم مدى ملاءمة أساليب العمل المختلفة واختبارها. وكبديل، يمكن أن تكون المهمة الأولية للجنة من مراجعة ترتيبات إعداد تقارير اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) واقترح التحسينات. على سبيل المثال، يمكن للجنة أن تقترح كيفية تبسيط وتوضيح بعض الأسئلة في استبيان التقارير وكيفية توحيد منهجية لتمكين تنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة

⁶ الاختصاصات الكاملة لآلية تعزيز التنفيذ والامتثال مع اتفاقية بازل متوفرة على الرابط:

<http://www.basel.int/TheConvention/ImplementationComplianceCommittee/Mandate/tabid/2296/Default.aspx>

⁷ طرق عمل لجنة الامتثال متوفرة على الرابط: http://bch.cbd.int/protocol/cpb_art34_cc.shtml

التبغ (FCTC) التي يتعين رصدها مع مرور الوقت، عبر البلدان وعبر الأحكام المختلفة. يمكن أن تنتظر اللجنة أيضا في تحسينات محددة للدعم المتاح للأطراف عند ملء الاستبيان.

الخلاصات

تحتوي تقارير التنفيذ المقدمة من الأطراف على معلومات قيمة عن التقدم في مكافحة التبغ على مدى السنوات الماضية. يستخدم فقط جزء من هذه البيانات حاليا لتتوير مناقشات مؤتمر الأطراف (COP). لقد حان الوقت لإنشاء آلية مراجعة لتنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) والتي سوف تعزز من فائدة تقارير التنفيذ المقدمة من الأطراف وبذلك تسهل وتسرع من تنفيذ الاتفاقية.

في مؤتمر الأطراف السادس (COP6)، ينبغي للأطراف أن يتفقوا على وصاية واضحة للجنة مراجعة التنفيذ والمبادئ التوجيهية لعملها. لوضع اللمسات الأخيرة على اختصاصات اللجنة، ينبغي مواصلة النظر في أساليب محددة لعملها واعتمادها من قبل مؤتمر الأطراف (COP). بعد إنشائها، ينبغي تخصيص تمويل يمكن التنبؤ به لعمل اللجنة. كأول مهمة لها، يمكن أن تقترح لجنة مراجعة التنفيذ تحسينات لتبسيط وترشيد ترتيبات إعداد تقارير اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) أو مواصلة تقييم الأساليب المناسبة لعملها.