

مؤتمر الأطراف-4/ 16

مواجهة العلاقة بين تنفيذ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ وقواعد التجارة الدولية والاستثمار  
الجلسة الرابعة لمؤتمر الأطراف الخاص بالاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية في الفترة 15-  
20 نوفمبر 2010، بونتا ديل ايبست – أوروغواي

### توصية

من الموصى به أن يقرر مؤتمر الأطراف:

- مطالبة أمانة الاتفاقية بالاشتراك مع المنظمات الدولية في مجالات التجارة الدولية والاستثمار وتقديم تقرير إلى كل جلسة لمؤتمر الأطراف حول هذه الأنشطة.
- مطالبة كل طرف بالنظر في كيفية تقديم الدعم الفوري إلى الأطراف المحتاجين للدعم، فيما يتعلق بقوانين التجارة الدولية والاستثمار،
- مطالبة أمانة الاتفاقية بصنع آلية لتنسيق مطالب الدعم وعروض الدعم المقدمة من جانب الأطراف،
- تأسيس فريق عمل حول العلاقة بين تنفيذ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ والتجارة الدولية والاستثمار.

### الموجز

تحكم قواعد التجارة الدولية استخدام عوائق التعريفية وغير التعريفية مع التجارة مثل التدابير التنظيمية حيث تحكم قواعد الاستثمار التجاري مدى التعامل مع الاستثمار الأجنبي. في بعض الدول، نجد أن عدد من شركات التبغ قد تناقشت بشأن أن قواعد التجارة والاستثمار تحظر من تنفيذ عدد من إجراءات الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ. يثير هذا المخاوف بشأن أن كل مجموعة من القواعد يمكنها تقنين استقلالية الأطراف بالاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ في تنفيذ إجراءات حماية الصحة العامة.

بوضع هذه القواعد في الاعتبار، تبدأ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ بالتعبير عن عزم الأطراف على إعطاء الأولوية لأنفسهم في حماية الصحة العامة. بالرغم من أن الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ تظهر مدى الأولوية المقدمة للجانب الصحي، إلا أن الأحداث الأخيرة قد جلبت العلاقة بين تنفيذ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ وقوانين التجارة الدولية والاستثمار إلى نقطة الانحدار. ورداً على ذلك، نجد أن مؤتمر الأطراف الذي يحتفظ بمسؤوليته في تشجيع تنفيذ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ، عليه القيام بإجراءين: الأول، يجب على مؤتمر الأطراف مطالبة أمانة الاتفاقية بالاشتراك في المنظمات الدولية ذات الصلة. الثاني، يجب على مؤتمر الأطراف تأسيس فريق عمل حول العلاقة بين تنفيذ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ والتجارة الدولية والاستثمار مع التفويض للنظر في:

- كيفية التعاون القانوني المتفق عليه بشكل مشترك حول قضايا التجارة والاستثمار التي يمكن تسهيل عملها ضمن الأطراف؛
- كيفية تعزيز قدرة الأطراف على مواجهة قضايا قانون التجارة والاستثمار إلى الحد الذي يمكنها من خلاله التأثير في تنفيذ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ؛
- كيف يمكن للأطراف التقليل من جوانب التعارض في سياسة العمل بين سياسات الصحة والتجارة والاستثمار على الأصدء المحلية والدولية؛
- ما هي الإجراءات الواجب تنفيذها لتعزيز التواصل بين الأطراف حول قضايا التجارة والاستثمار، و
- العلاقة بين الإجراءات لتنفيذ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ وقوانين التجارة الدولية والاستثمار.

تأسيس فريق عمل وتفويضه قد يعزز من الجهود لتعزيز القدرة المحلية وتبادل المعلومات والتعاون الدولي وفقاً للمواد (4-3 و4-4 و3-5 و20 و21 و22) من الاتفاقية. سيُحسَّن هذا الإجراء من الحوار حول سياسة العمل بشأن مصالح كافة أطراف الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ واتباع المفاهيم المؤسَّسة والمُسْتخدمة من جانب جهات المعاهدة والمنظمات الدولية الأخرى.

هناك عدد من الأحداث الأخيرة قد أُلقت الضوء على حاجة الجلسة الرابعة لمؤتمر الأطراف لاتخاذ إجراءات تخص تنفيذ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ والقواعد الحاكمة للتجارة الدولية والاستثمار. ففي إطار قانون التجارة، تشمل القضايا قيد الاهتمام على:

- إدانة صناعة التبغ والجهات المرتبطة بها قرار استراليا بتنفيذ أسلوب التعبئة الصريح، وهو إجراء موصى به لتنفيذ كلاً من المواد (11 و13) من الاتفاقية مما يثير الجدل الزائف بأن هذا الإجراء سينتهك قواعد منظمة التجارة العالمية؛
- قيام فيليب موريس بالنرويج التابعة لشركة فيليب موريس الدولية بعمل دعوى في المحاكم النرويجية تناقش أن أوامر الحظر المفروضة على عروض نقاط البيع - جزء من الحظر الشامل على إعلانات التبغ والترويج والدعم بموجب المادة (13) من الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ - تنتهك اتفاقية النطاق الاقتصادي الأوروبي؛
- مطالبة إندونيسيا بتأسيس لجنة تحكيم تتبع منظمة التجارة العالمية فيما يتعلق بالقيود التي تطبقها الولايات المتحدة على بيع السجائر المنكَّهة؛
- إعراب عدد من أعضاء منظمة التجارة العالمية عن قلقهم إزاء الإجراءات الكندية التي تحد من منتجات التبغ المنكَّهة.

استخدمت صناعة التبغ أيضاً قانون الاستثمار الدولي للتدخل في تنفيذ سياسات الصحة العامة بأسلوب يفوض من تنفيذ المادة (3-5) من الاتفاقية وتوجيهاتها. والجدير بالملاحظة:

- أن شركة منتجات فيليب موريس (سويسرا) طالبت بالتحكيم مع المركز الدولي لتسوية نزاعات الاستثمار فيما يتعلق بإجراءات وضع علامات التبغ التي تنفذها حكومة أوروغواي وفقاً للمادة رقم (11) من الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ وتوجيهات التنفيذ لهذا الحكم. وضمن الأشياء الأخرى، نجد أن طلب التحكيم يؤكد على أن معاهدة الاستثمار الثنائية بين أوروغواي وسويسرا تحظر وضع العلامات التحذيرية الصحية لصورة الشخص المريض وكذا التحذيرات التي تغطي 80% من العبوة.
- فالشركات مثل فيليب موريس مستمرة في الدفع نحو أحكام أقوى لحماية الاستثمار بغرض تفويض تنفيذ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ وحماية مصالحها التجارية.

وكما تقتض هذه النزاعات والمناظرات، فقد تم الوصول لنقطة الانحدار. فلم يعد بالإمكان تجاهل اشتراك القوانين الدولية التي تحكم التجارة والاستثمار ضمن تنفيذ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ. واستجابة لذلك، يجب على الجلسة الرابعة لمؤتمر الأطراف مطالبة أمانة الاتفاقية بالاشتراك مع المنظمات والجهات الدولية الأخرى للسعي نحو القيام بدور المراقب في لجان منظمة التجارة العالمية ذات الصلة والجهات التابعة لها. يجب على الجلسة الرابعة لمؤتمر الأطراف أيضاً تأسيس فريق عمل حول العلاقة بين تنفيذ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ والاستثمار والتجارة الدولية.

#### 1. مطالبة أمانة الاتفاقية بالاشتراك مع المنظمات والجهات الدولية ذات الصلة

من العادي مطالبة جهات المعاهدة الدولية بالاشتراك مع منظمة التجارة العالمية، وتم منح عدد من جهات المعاهدة دور المراقب في لجان منظمة التجارة العالمية أو تمت دعوتهم على أساس خاص/ اجتماع تلو اجتماع. وحالياً، تحتفظ منظمة التجارة العالمية بدور المراقب في عدد من لجان منظمة التجارة العالمية، لكن أمانة الاتفاقية غير مطالبة بالسعي وراء هذا الدور. فهذا يحد من قدرة أمانة الاتفاقية على تشجيع الوعي بالاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ وتحسين مصالحها على المستوى الدولي.

وفي حين أهمية تجنب حدوث التضاعف بين عمل أمانة الاتفاقية ومنظمة التجارة العالمية، نجد أن هناك ميزة في مطالبة أمانة الاتفاقية بالاشتراك مع المنظمات الدولية مثل منظمة التجارة العالمية. وفي حين أن الإجراءات المنقّدة بما يتبع الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ هي مطروحة للتساؤل في المنتديات الأخرى، نجد الحقيقة بأن الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ كمعاهدة دولية هي شيء هام بلغة القانون الدولي. ووفقاً لذلك، فمن المهم تعزيز الوضع القانوني للاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ بجانب الجهود الأشمل لرفع الوعي بمكافحة التبغ. سيتم تعزيز قدرة مؤتمر الأطراف على مراقبة التطورات ذات

الصلة على الصعيد الدولي بمطالبة أمانة الائتاقية بالاشتراك مع المنظمات والجهات الدولية الأخرى وتقديم تقرير بالنتائج إلى مؤتمر الأطراف.

بالإضافة إلى أن مطالبة أمانة الائتاقية بالاشتراك بهذا الأسلوب قد يقدم دعماً فورياً في إطار جوانب الجدول المُحدّدة أعلاه. فالاشتراك بالأسلوب الموصوف سيعوض الاختلال في النظام الدولي. في هذا الجانب، نجد أن منظمة التجارة العالمية هي مُعتمدة كمرآب لدى الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ وكعضو في فرقة المهام الخاصة ما بين الوكالات، لكن أمانة الائتاقية ليست مراقباً داخل منظمة التجارة العالمية. فعلاج هذا الاختلال سيسمح بمفهوم أكثر إيجابية للتأكيد على الأهداف الأساسية للائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ.

2. تأسيس فريق عمل حول العلاقة بين تنفيذ الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ والتجارة الدولية والاستثمار. على المستوى الدولي، نجد أنه تم تأسيس مجموعة من الجهات لمواجهة العلاقة بين التجارة الدولية وقوانين الاستثمار مع الأهداف الاجتماعية الأخرى مثل حماية الصحة البشرية والبيئة. تشتمل الأمثلة على لجنة منظمة التجارة العالمية حول التجارة والبيئة وفريق مهمة بناء القدرات حول التجارة والبيئة والتنمية التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية وحزب عمل منظمة التعاون الاقتصادي حول التجارة والبيئة. وباستغلال خبرة هذه الجهات ويقظة الأطراف وعزمهم على إعطاء الأولوية لحقهم في حماية الصحة العامة، فإن مؤتمر الأطراف عليه تأسيس فريق عمل مُفوّض للنظر في:

- كيفية التعاون القانوني المتفق عليه بشكل مشترك حول قضايا التجارة والاستثمار التي يمكن تسهيل عملها ضمن الأطراف؛
- كيفية تعزيز قدرة الأطراف على مواجهة قضايا قانون التجارة والاستثمار إلى الحد الذي يمكنها من خلاله التأثير في تنفيذ الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ؛
- كيف يمكن للأطراف التقليل من جوانب التعارض في سياسة العمل بين سياسات الصحة والتجارة والاستثمار على الأُسعدة المحلية والدولية؛
- ما هي الإجراءات الواجب تنفيذها لتعزيز التواصل بين الأطراف حول قضايا التجارة والاستثمار، و
- العلاقة بين الإجراءات لتنفيذ الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ وقوانين التجارة الدولية والاستثمار.

يتألف فريق العمل بشكل نموذجي من مفوضين ذوي خبرة في الصحة العامة وقانون التجارة الدولية وقانون الاستثمار الدولي، ويجب على الأطراف اتخاذ الإجراءات لضمان التمثيل الكافي من قبل مسؤولي الصحة.

تم الآن مواجهة كل المهام الممكنة لفريق العمل بمزيد من التفصيل.

كيف يمكن تسهيل التعاون القانوني المتفق عليه سوياً ضمن أطراف الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ

يمكن لفريق العمل النظر في كيفية تعزيز أطراف الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ مسألة التعاون في إطار تقديم الخبرات القانونية وغيرها. تحتاج المادة (22) من الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ إلى التعاون في نقل الخبرات الفنية والعلمية والقانونية حسب ما هو متفق عليه ضمن الأطراف.

إن طلب التحكيم من جانب شركة منتجات فيليب موريس (سويسرا) فيما يتعلق بقوانين تعبئة التبغ يلقي الضوء على مدى أهمية تعزيز التعاون لهذا النوع. فالقوانين تؤكد على أن أوروغواي رائدة عالمياً في مكافحة التبغ وتحتاج لتغطية 80% من غلبها بالعلامات التحذيرية الصحية. مطلب شركة منتجات فيليب موريس (سويسرا) له مضمون من حيث إجراءات وضع العلامات التي ينفذها الأطراف الآخرون في الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ مما يعني أن هؤلاء الأطراف يتشاركون مصلحة واحدة في نتيجة النزاع.

وبالمقابل لهذا التعظيم، سينظر فريق العمل في طرق تسهيل وتنظيم مطالب تقديم الدعم وعمل التوصيات إلى الجلسة الخامسة لمؤتمر الأطراف حول هذا الشأن. قد يشتمل هذا الدعم على المساعدة القانونية وتقديم الأدلة المتعلقة بتأثير الإجراءات وتقديم المشورة والأدلة المتعلقة بالخبرات. يمكن لفريق العمل أيضاً النظر في كيف أن الدول الأطراف في الاتفاقات ذات الصلة (مثل معاهدة الاستثمار الثنائي بين سويسرا وأوروغواي) قد يتعاونون مع أطراف الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ.

تعزيز القدرة المحلية وتقليل التعارضات في سياسة العمل

يحدد فريق العمل المفاهيم الساعية لبناء قدرة محلية مكونة من نوعين:

الأول، فريق عمل يمكنه تقديم توصيات إلى الجلسة الخامسة لمؤتمر الأطراف حول كيفية بناء قدرة المسؤولين المحليين حول تداخل قانون التجارة الدولية والاستثمار مع تنفيذ الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ. فهذا سيعزز من قدرة الأطراف على الاستجابة للمطالب مثل تلك الخاصة بشركة منتجات فيليب موريس (سويسرا). يمكن لبناء القدرات أن يشتمل على تقديم الدورات التدريبية والمواد العلمية والموجز وحلقات النقاش وورش العمل والمؤتمرات.

الثاني، فريق عمل يمكنه تحديد المفاهيم الهادفة لتكامل التجارة وصنع السياسة الصحية. في هذا الشأن، تجادل بعض المفسرين حول استثناء التبغ من التجارة واتفاقات الاستثمار معاً. وتجادل الآخرون حول المفاهيم الساعية للتماسك بين

الصحة العامة وسياسات التجارة. بالنظر لهذه المفاهيم على المستوى المحلي، يستخدم بعض الأطراف التقييمات المؤثرة لتحديد مدى تأثير سياسات التجارة على الصحة البشرية، كما أن الأطراف الآخرون لديهم فرق مشتركة من مسؤولي التجارة والصحة الذين ينتجون أو يقومون بمراجعات للمطالب التجارية المحتملة لضمان أنها ضمن المصلحة العامة. وعلى المستوى الدولي، نجد أن هناك مجموعة من المفاهيم مصممة لتقليل التعارض في سياسة العمل. وبإعداد التقارير إلى الجلسة الخامسة لمؤتمر الأطراف حول أفضل الممارسات، يمكن لفريق العمل تسهيل الدعم وفقاً للمادة (3-4) من الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ وتسهيل تطوير الإجراءات الشاملة متعددة القطاعات والاستجابات للخفض من استهلاك كافة منتجات التبغ.

تعزيز التواصل بين أطراف الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ حول قضايا التجارة والاستثمار

يمكن لفريق العمل النظر في كيفية تعزيز أطراف الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ لمسألة التواصل وتبادل المعلومات حول التساؤلات بشأن قانون التجارة الدولية والاستثمار. يمكن لسياسة الباب المفتوح المساعدة في رفع الوعي وتعزيز فهم القضايا التي تواجهها جهات السياسة المختلفة وقد تسمح لتشارك الخبرات وحسن الممارسة. فيمكن تعزيز التواصل وتبادل المعلومات للتقليل من النزاعات الناشئة ضمن أطراف الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ. تضع المواد (20) و(21) من الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ التزامات تتعلق بتبادل المعلومات، كما أن على فريق العمل استكشاف كيفية تنفيذ هذه الأحكام في إطار قانون التجارة الدولية والاستثمار.

تحديد العلاقة بين قوانين التجارة الدولية والاستثمار وإجراءات تنفيذ الاتفاقية

يمكن لفريق العمل القيام بدور قيم في تحديد العلاقة بين قوانين التجارة الدولية والاستثمار وإجراءات تنفيذ الاتفاقية.

صناعة التبغ لها تاريخ طويل من المحاولات بإقناع الحكومات بالعدول عن تنفيذ الإجراءات المشروعة والقانونية لمكافحة التبغ وذلك بالتجادل حول حظرها من قبل قوانين التجارة الدولية والاستثمار. يسعى جدل صناعة التبغ هذا إلى التداخل مع تنفيذ سياسات الصحة العامة. ينتهز هذا الجدل فرصة الكيان عالي التخصص لقوانين التجارة الدولية والاستثمار بتشويه صورة القانون لدى الجمهور غير المتخصص.

يمكن لفريق العمل التقليل من تدخل صناعة التبغ والتقليل من الشك لدى مسؤولي الصحة بتحديد العلاقة بين قوانين التجارة الدولية والاستثمار وإجراءات تنفيذ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ.

في إطار قانون الاستثمار الدولي، هناك اتجاه ناشئ لتوضيح مدى تأثير معاهدات الاستثمار الثنائي واتفاقات الاستثمار على اللوائح المحلية. فمثلاً، هناك ملحق بالفصل 11 من اتفاقية التجارة الحرة لنيوزيلندا - استراليا - دول جنوب شرق آسيا توضح أن الإجراءات التنظيمية غير التمييزية من جانب أحد الأطراف هي مصممة ومطبقة لتحقيق أهداف الرعاية المشروعة للعامّة مثل حماية الصحة العامة والأمان والبيئة، كما أن هذه الإجراءات لا تُشكّل أي نوع من أنواع المصادرة. تعطي هذه الإيضاحات الطمأنينة للدول لتنفيذ الإجراءات الصحية والحوّل دون وقوع المطالب الانتهازية المقصود منها تخويف الأطراف وجعلهم يتخلصون من تلك الإجراءات.

في إطار قانون التجارة الدولي، فقد بُذلت جهود مماثلة لتوضيح الالتزامات القانونية في مجالات أخرى. فمثلاً، كان من ضمن مهام منظمة التجارة العالمية حول التجارة والبيئة تحديد العلاقة بين الإجراءات التجارية وتلك البيئية بغرض تشجيع استمرار التطور، فقد ساعد عمل هذه اللجنة على توضيح تطبيق قانون منظمة التجارة العالمية على الإجراءات البيئية للتقليل من النزاعات بين أعضاء منظمة التجارة العالمية.

بالعمل على هذه المهمة، سيعزز فريق العمل من تنفيذ أحكام الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ حيث قد ينشأ الجدل حول التنفيذ بموجب قانون التجارة الدولية أو الاستثمار.

