اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية
بشأن مكافحة التبغ

أن تصبح طرفاً في WHO FCTC: قائمة مرجعية

الخطوات المطلوبة على الصعيد الوطني للتصديق أو الانضمام أو الموافقة أو قبول اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

قبل أن تتمكن دولة ما من التصديق على معاهدة معينة أو الانضمام إليها أو الموافقة عليها أو قبولها وفقاً لأحكام اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات، يتعين عليها أن تستكمل الإجراءات اللازمة على الصعيد الوطني. تخضع هذه الإجراءات للقانون الوطني، وغالبا ما يكون الدستور الوطني. ويحدد القانون الوطني ما إذا كان يتعين التصديق على معاهدة معينة من قبل السلطة التنفيذية أو البرلمان، وأي إجراء يجب اتباعه. كما يُحدِّد ما إذا كانت المعاهدة تصبح تلقائياً ملزمة محلياً بمجرد أن تصبح ملزمة دولياً، أو ما إذا كان يلزم تنفيذ تشريعات تنفيذية. بما أن نظم البلدان المختلفة تختلف اختلافاً واسعاً في هذا الصدد، فإن ما يلي يقتصر على الخطوط العريضة للخطوات والخيارات الرئيسية.

وفي كل بلد، يتعين على الوزارة أو السلطة الرئيسية المسؤولة عن اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (WHO FCTC) تحديد الإجراءات المعمول بها والمسؤوليات.

وكقاعدة عامة، سيلزم اتخاذ الخطوات التالية[1]

1. إجراء تحليل تحضيري وجمع الوثائق

قد ترغب الوزارة/السلطة الرئيسية لـWHO FCTC في اتخاذ الخطوات التالية:

- ترجمة WHO FCTC والوثائق المساعدة إلى اللغة الوطنية (في حال لم تكن واحدة من اللغات الرسمية الخمس لـWHO)؛
- جمع جميع الوثائق ذات الصلة؛
- استقصاء الإطار القانوني والمؤسسي القائم لتحديد التدابير التشريعية والإدارية التي يتعين اتخاذها لتنفيذ WHO FCTC؛
- تحليل التكاليف والفوائد من أن تصبح طرفاً في WHO FCTC، بما في ذلك تنفيذ التدابير المحددة؛
- تقييم ما إذا كان النظام القانوني الذي وضعته WHO FCTC سيكون مفيداً للدولة؛
- إذكاء الوعي باحتياجات وفوائد أن تصبح طرفاً في WHO FCTC.

2. التشاور مع المكتب الحكومي المسؤول عن إصدار صكوك التصديق

ستتشاور الوزارة/السلطة الرئيسية لـWHO FCTC مع المكتب الحكومي المسؤول عن صياغة صكوك التصديق على الاتفاقات الدولية. كثيراً ما تكون هذه الوحدة القانونية في وزارة الخارجية.
ستحدد هذه الوحدة الجهة على الصعيد الوطني التي من شأنها، كقاعدة عامة، الموافقة على التصديق على WHO FCTC (مثل البرلمان أو السلطة التنفيذية). ستوفر الموافقة الأساس لإصدار صك تصديق من قبل المكتب الحكومي المختص.

---

[1] أساس هذه المذكرة: قائمة مرجعية بالخطوات العامة الواجب اتخاذها قبل إيداع صكوك التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام أو ما شابه ذلك لدى الأمين العام للأمم المتحدة، التي أعدتها الأمانة المؤقتة لاتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة بالتشاور مع قسم المعاهدات بالأمانة العامة للأمم المتحدة.

3. تحديد المتطلبات الدستورية وعملية الموافقة المحلية على التصديق

ستقوم الوزارة/السلطة الرئيسية بالاتصال بمكتب أو إدارة السلطة الوطنية العليا التي يحق لها اتخاذ قرار بشأن التصديق (على النحو المحدد في الفقرة 2 أعلاه)، من أجل تحديد الخطوات التي ستؤدي إلى الموافقة على التصديق على WHO FCTC. وعلى افتراض وجود إرادة سياسية للمضي قدماً، ستشير السلطة الوطنية العليا إلى عمليات صنع القرار الضرورية التي يتعين استكمالها قبل التوقيع على صك التصديق وإيداعه.

وبالإضافة إلى الحصول على الموافقات اللازمة في إطار إدارة رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو المناقشة البرلمانية، قد تشمل هذه العمليات إصدار قانون أو مراجعة قضائية أو تقييم على مستويات الدولة المختلفة. وسيتعين الإجابة على الأسئلة الرئيسية التالية:

(أ) الموافقة على التصديق من قبل البرلمان أو الهيئة التنفيذية؟
سيعتمد ذلك على دستور البلد. وبما أن هذا الأمر فريد من نوعه لكل بلد، فهناك مجموعة كبيرة ومتنوعة من الخيارات. يمكن أن تكون سلطة الموافقة على التصديق مسندة إلى (أمثلة):

- السلطة التنفيذية (الحكومة الوطنية) / رئيس الدولة / رئيس الحكومة، لجميع المعاهدات؛
- السلطة التنفيذية / رئيس الدولة / رئيس الحكومة، لجميع المعاهدات، في حين يتم التشاور مع البرلمان أو إبلاغه ولكن لا يحتاج إلى إعطاء موافقة رسمية.
- السلطة التشريعية (البرلمان)، لجميع المعاهدات؛
- السلطة التشريعية، للمعاهدات ذات الأهمية السياسية الكبرى للبلد (مثل معاهدات السلام والمعاهدات التجارية والمعاهدات المتعلقة بمنظمة دولية)، والسلطة التنفيذية / رئيس الدولة / رئيس الحكومة، لجميع المعاهدات الأخرى؛
- السلطة التشريعية إذا كان يجب إقرار تشريعات تنفيذية، والسلطة التنفيذية / رئيس الدولة / رئيس الحكومة لجميع المعاهدات الأخرى.

(ب) الإجراء الذي يتم من خلاله التصديق؟
هذا الأمر مرة أخرى فريد من نوعه لكل بلد. قد تطبق الإجراءات التالية (أمثلة):

- الموافقة أولاً من قبل إحدى الهيئات البرلمانية ثم هيئة برلمانية أخرى، وتكون الغلبة لهيئة واحدة في حالة الخلاف؛
- موافقة هيئة برلمانية واحدة فقط.

(ج) ضرورة سن تشريعات تنفيذية؟
في بعض البلدان، تصبح المعاهدة الدولية تلقائياً قانوناً وطنياً ملزماً عندما تدخل حيز النفاذ بالنسبة لذلك البلد. على هذا النحو، فإنها تخلق حقوقاً والتزامات مباشرة للجهات الفاعلة الوطنية، حتى دون تشريعات تنفيذية.

مع ذلك، قد لا يكون نص المعاهدة محدداً بما فيه الكفاية للسماح بتطبيق مباشر على الصعيد الوطني. وإذا كانت هناك حاجة إلى تشريعات أو لوائح لتوضيح حقوق والتزامات الجهات الفاعلة الوطنية، فسيتعين اعتماد ذلك من خلال الإجراءات البرلمانية المعمول بها.

وفي بلدان أخرى، لا تصبح المعاهدات الدولية ملزمة على الصعيد الوطني على الفور. ولا بد من نقلها أولاً إلى تشريعات وطنية تحدد الحقوق والالتزامات المقابلة لها. وسيتعين أيضاً اعتماد التشريعات من خلال الإجراءات المحلية المعمول بها.

واعتماداً على وضعها الخاص، قد لا تكون بعض البلدان في وضع يسمح لها بالتصديق على معاهدة ما حتى يتم سن التشريعات التنفيذية.

(د) الحاجة إلى مراجعة قضائية؟

وفي بعض البلدان، يجب تقديم المعاهدة للمراجعة القضائية من قبل المحكمة المختصة، وهي عادة المحكمة الدستورية. ولا يجوز المضي في عملية التصديق إلا إذا قررت المحكمة أن المعاهدة تتفق مع دستور البلد.

(ه) ضرورة التشاور مع كيانات حكومية دون وطنية؟
في الدول الفيدرالية التي تتمتع فيها الكيانات الحكومية دون الوطنية (مثل الولايات والمقاطعات والكانتونات والأقاليم) ببعض الاختصاص في المسألة المشمولة بالمعاهدة، يكون هناك إجراء للتشاور مع هذه الكيانات كجزء من عملية التصديق.

4. دراسة الحاجة إلى صك توضيحي

عند الموافقة على التصديق، قد ترغب السلطة الوطنية العليا (التنفيذية أو البرلمانية) في النظر في الحاجة لصك توضيحي يتعين تقديمه مع صك التصديق. ويمكن استخدام الصكوك التوضيحية، على سبيل المثال، لتوضيح فهم بلد ما لحكم محدد من أحكام المعاهدة.

5. إعداد وتوقيع صك التصديق

وبعد الانتهاء من العملية المبينة أعلاه، سيقوم المكتب الحكومي المسؤول عن ذلك (انظر 2 أعلاه) بإعداد وثيقة التصديق، وصك توضيحي إذا لزم الأمر. ويجب أن يوقع الصك (الصكوك) رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو وزير الخارجية.

كما يمكن تنزيل الصكوك النموذجية للتصديق / القبول / الموافقة والانضمام المتاحة على الموقع الالكتروني لأمانة الاتفاقية.

6. أن تصبح طرفاً إذا وقعت WHO FCTC: التصديق (القبول والموافقة)

وفقاً للمادة 35 من WHO FCTC، "تخضع هذه الاتفاقية للتصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام من قبل الدول، وللتأكيد الرسمي أو الانضمام من قبل منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية".

ويتعين على الدولة التي تصدق على WHO FCTC أو تقبلها أو توافق عليها أن تودع صكاً للتصديق أو القبول أو الموافقة لدى قسم المعاهدات التابع للأمم المتحدة في نيويورك.

ومن الناحية العملية، يمكن اعتبار القبول والموافقة بشكل أساسي مرادفاً للتصديق، ويكون لهما نفس الأثر القانوني. تجري العملية القانونية المشار إليها بالتصديق على مستويين، وغالباً ما يتم الخلط بينهما لأن المصطلح نفسه "التصديق" كثيراً ما يستخدم لكليهما. ومن الناحية العملية، من المهم جدا التمييز بينها.

التصديق "المحلي" هو العملية التي تستعد بها سلطات الدولة للتصديق "الدولي". وتحدد هذه العملية المحلية الدستور الوطني والتشريعات لدولة معينة، ولذلك فهي *تختلف بالنسبة لكل دولة*. تتطلب معظم النظم القانونية الوطنية الموافقة الرسمية على معاهدة دولية من جانب سلطة سياسية رفيعة المستوى، مثل البرلمان الوطني. وتبعاً للنظام القانوني للدولة، قد تتضمن العملية المحلية أو لا تتضمن أنه ينبغي أن تُسن جميع التشريعات الوطنية اللازمة لتنفيذ الاتفاقية قبل التصديق عليها. وقبل المضي قدماً في التصديق الدولي، يجب أن تكتمل العملية المحلية.

يتبع التصديق "الدولي" عملية التصديق "المحلي". وهو يمثل تعهد الدولة الرسمي تجاه المجتمع الدولي بالالتزام بالاتفاقية. وهو يتبع إجراء محدد دولياً، والذي بالتالي يكون نفسه بالنسبة *لجميع الدول*. يُعبَّر عن التعهد بالالتزام من خلال صك التصديق أو القبول أو الموافقة، الذي يتألف عادة من صفحة واحدة.

7. أن تصبح طرفاً إذا لم يتم التوقيع على WHO FCTC: الانضمام

وللانضمام نفس الأثر القانوني مثل التصديق أو القبول أو الموافقة. غير أن الانضمام، على خلاف التصديق، الذي يجب أن يسبقه توقيع لإنشاء التزامات ملزمة بموجب القانون الدولي، لا يتطلب سوى خطوة واحدة هي إيداع صك الانضمام لدى قسم المعاهدات التابع للأمم المتحدة في نيويورك.

فيما يلي أمثلة على السيناريوهات التي قد تقرر فيها الدولة الانضمام إلى WHO FCTC: 1) دولة لم تشارك في المفاوضات بشأن WHO FCTC تريد أن تصبح طرفاً بعد مرور سنوات على إغلاق باب التوقيع على WHO FCTC؛ 2) تصبح الدولة مستقلة بعد مرور سنوات على إغلاق باب التوقيع على WHO FCTC؛ و3) العملية السياسية للدولة مستقطبة جداً للسماح لها بالتوقيع خلال الإطار الزمني المحدد؛ ومع كوكبة سياسية مختلفة بعد بضع سنوات، يصبح الانضمام ممكناً.

8. كيفية إيداع الصك لدى قسم المعاهدات التابع للأمم المتحدة

الأمين العام للأمم المتحدة هو الوديع لـWHO FCTC، ولذلك ينبغي إرسال الصك بالبريد أو تسليمه باليد إلى قسم المعاهدات التابع للأمم المتحدة في نيويورك.

يجب أن يتم التوقيع على الصك (ختم الدولة ليس ضرورياً) من قبل رئيس الدولة، أو رئيس الحكومة أو وزير الخارجية.

وتاريخ استلام صك التصديق أو القبول أو الموافقة من قبل قسم المعاهدات التابع للأمم المتحدة هو التاريخ الرسمي للإيداع.

لتسهيل المعالجة السريعة للإجراءات، تُحث الدول على تقديم ترجمة مجاملة باللغة الانكليزية و/أو الفرنسية للصك المقدم للإيداع لدى الأمين العام للأمم المتحدة بلغات أخرى.

ومن المهم ملاحظة أن الصك الذي يرسل أو يسلم باليد إلى أي مكتب من مكاتب منظمة الصحة العالمية أو إلى أمانة WHO FCTC لا يشكل إيداعاً لصك التصديق وسيعاد إلى الدولة.