



اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية
بشأن مكافحة التبغ

بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ: نظرة عامة

الخلفية:

بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ هو معاهدة دولية تهدف إلى القضاء على جميع أشكال الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ من خلال حزمة من التدابير التي ينبغي اتخاذها من قبل دول تعمل متعاونة مع بعضها البعض: إنه حل عالمي لمشكلة عالمية.

لقد تم تطوير البروتوكول استجابةً للاتجار غير المشروع المتنامي بمنتجات التبغ، وغالباً عبر الحدود. يشكل الاتجار غير المشروع تهديداً خطيراً للصحة العمومية لأنه يزيد من إمكانية الوصول إلى منتجات التبغ (التي تكون غالباً أرخص)، وبالتالي يعمل على تأجيج وباء التبغ وتقويض سياسات مكافحة التبغ. كما أنه يسبب خسائر كبيرة في الإيرادات الحكومية، ويساهم في نفس الوقت في تمويل الأنشطة الإجرامية الدولية.

لقد تم النظر إلى هذه المسائل بأنها خطيرة جداً بحيث قررت الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (WHO FCTC) أن هناك حاجة إلى بروتوكول (معاهدة دولية جديدة) لمعالجة الاتجار غير المشروع بالتبغ تحديداً. يركز البروتوكول على المادة 15 من WHO FCTC التي تشير إلى التهديدات التي يشكلها الاتجار غير المشروع وإلى التدابير التي لا بد أن تتخذها الدول للوقاية منه. تم التفاوض بشأن البروتوكول من قبل الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ على مدى عدة سنوات، واعتمد من قبلها في تشرين الثاني/نوفمبر 2012. البروتوكول مفتوح للتصديق والانضمام من قبل الأطراف في WHO FCTC¹.

وفقاً للبند 45 من البروتوكول، يدخل البروتوكول حيّز النفاذ في اليوم التسعين بعد تاريخ إيداع صك المصادقة، القبول، الموافقة، التأكيد الرسمي أو الإنضمام/الأربعين لدى جهة الإيداع.

وقد تم فتح التوقيع على البروتوكول من 10 كانون الثاني/يناير 2013 حتى 9 كانون الثاني/يناير 2014. وحتى ذلك التاريخ، كان قد وقّع على البروتوكول 54 طرفاً من أطراف إتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ.

وفي 27 حزيران/يونيو 2018، تحقّقت شروط دخول البروتوكول حيّز النفاذ مع 41 طرفاً. بالتالي، ستدخل المعاهدة الدولية الجديدة حيّز النفاذ في 25 أيلول/سبتمبر 2018.

الأهداف والعناصر الرئيسية للبروتوكول:

¹ من أجل حالة التصديق، الرجاء الاطلاع على <http://who.int/fctc/protocol/ratification/en/>

بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

هدف البروتوكول هو القضاء على جميع أشكال الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. يعني "الاتجار غير" المشروع بمنتجات التبغ في سياق البروتوكول أي ممارسة أو سلوك يتعلق بإنتاج أو شحن أو تلقي أو يكون في ملكية أو توزيع أو بيع أو شراء منتجات التبغ والذي يكون محظوراً بموجب القانون.

من أجل منع هذا الاتجار غير المشروع، يسعى البروتوكول إلى جعل سلسلة توريد منتجات التبغ آمنة من خلال سلسلة من التدابير من قبل الحكومات. يقتضي ذلك إنشاء نظام تتبع وتعقب عالمي في غضون خمس سنوات من بدء نفاذ البروتوكول وضم نظم التتبع والتعقب الوطنية والإقليمية ومركز تنسيق المشاركة بالمعلومات عالمي يقع في أمانة WHO FCTC. تشمل الأحكام الأخرى لضمان السيطرة على سلسلة التوريد الترخيص ومتطلبات حفظ السجلات وتنظيم المبيعات عبر الإنترنت و المبيعات المعفاة من الرسوم الجمركية والعبور الدولي.

لمعالجة الاتجار غير المشروع الذي قد حدث، يحدد البروتوكول الجرائم ويعالج موضوع المسؤولية القانونية ومدفوعات المضبوطات فضلاً عن التخلص من المنتجات المصادرة.

تهدف الالتزامات الأخرى إلى تعزيز التعاون الدولي، مع اتخاذ تدابير بشأن المشاركة بالمعلومات والتعاون التقني وإنفاذ القانون والمساعدة القانونية والإدارية المتبادلة وتسليم المجرمين.

تغطي التزامات البروتوكول التبغ ومنتجات التبغ ومعدات التصنيع (الآلات لصنع منتجات التبغ)، ولا تغطي جميعها بكل حكم من أحكام البروتوكول.

في ظل التضارب الذي لا يمكن تسويته بين مصالح دوائر صناعة التبغ ومصالح سياسات الصحة العمومية، يتضمن البروتوكول التزامات معينة بخصوص دوائر صناعة التبغ. يجب أن تكفل الأطراف أن يتم أي تفاعل مع دوائر صناعة التبغ بأقصى قدر من الشفافية، وفيما يتعلق بالتبغ والتعقب، يجب على الأطراف ألا تقوم بتفويض أي من التزاماتها إلى دوائر صناعة التبغ.

يجوز لأي طرف في WHO FCTC أن يصبح طرفاً في البروتوكول. سيدخل البروتوكول حيز النفاذ في اليوم 90 بعد إيداع الصك الـ 40 من صكوك التصديق أو القبول أو الموافقة أو التأكيد الرسمي أو الانضمام لدى الوديع. سيكون اجتماع الأطراف (MOP) هو الهيئة الإدارية للبروتوكول بمجرد أن يدخل حيز النفاذ وسيشكل من جميع الأطراف في البروتوكول.

سيطلب تنفيذ البروتوكول تعاوناً وثيقاً بين الأطراف والمنظمات الدولية ذات الخبرة في المجالات ذات الصلة (بما في ذلك الجمارك والجريمة الدولية)، وعلى المستوى الوطني، بين مختلف القطاعات الحكومية. سيكون هذا التعاون بين القطاعات والدولي حاسماً في تحقيق النجاح لأهداف البروتوكول.

ينقسم البروتوكول إلى أقسام، والتي سيتم شرحها بإيجاز أدناه:

القسم الأول:

المقدمة

- في المادتين 1 و2، المصطلحات والعلاقة بين البروتوكول والاتفاقات والصكوك القانونية الأخرى مُبيّنة.
- في المادة 3، يتم التأكيد على الهدف من البروتوكول بكونه: "القضاء على جميع أشكال الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، وفقاً لأحكام المادة 15 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ".

القسم الثاني:

الالتزامات العامة

- تضع المادة 4 الالتزامات العامة للأطراف في البروتوكول: متضمنةً:
 - اعتماد تدابير للسيطرة على سلسلة توريد التبغ ومنتجات التبغ ومعدات التصنيع.
 - التعاون فيما بينها لتعزيز إنفاذ القانون.
 - تبادل المعلومات.
 - زيادة فعالية السلطات والخدمات ذات الصلة.
 - ضمان توفير المساعدة والدعم التقني وبناء القدرات اللازمة للتمكن من الوصول إلى الهدف من البروتوكول.
- تقضي المادة 5 بأن تقوم الأطراف في البروتوكول بحماية البيانات الشخصية للأفراد المشمولين في تنفيذ البروتوكول.

القسم الثالث:

السيطرة على سلسلة التوريد

- تقضي المادة 6 (بشأن التراخيص) بأن تجعل الأطراف صناعة واستيراد وتصدير منتجات التبغ ومعدات التصنيع خاضعة للترخيص. أنشطة أخرى مثل زراعة التبغ أو نقل والبيع بالجملة لمنتجات التبغ، يجب أن تكون مرخصة حيثما كان ذلك ممكناً، نظراً للظروف الوطنية. تحدد المادة بعد ذلك التدابير الواجب اتخاذها بحيث يكون نظام الترخيص فعالاً. كما تشير أيضاً إلى أنه بعد خمس سنوات من بدء نفاذ البروتوكول، سيتخذ اجتماع الأطراف (MOP) إجراءات لتحديد أي "مدخلات رئيسية" هي أساسية لتصنيع منتجات التبغ ومن ثم اتخاذ الإجراءات اللازمة.
- توضح المادة 7 (العناية الواجبة) ما ينبغي أن تقوم به الأطراف لضمان أن جميع الأفراد/الشركات المشمولة في سلسلة توريد التبغ ومنتجات التبغ ومعدات التصنيع تقوم بالعناية الواجبة المتعلقة بعلاقاتها التجارية. يُفَضَّل المادة متطلبات العناية الواجبة والتي تتضمن تحديد هوية شاملة للعميل.

بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

- **تقضي المادة 8 (التتبع والتعقب)** بإنشاء نظام تتبع وتعقب دولي (والذي سيكون حيويًا بالنسبة للتحقيقات بشأن الاتجار غير المشروع) في غضون خمس سنوات من بدء نفاذ البروتوكول، مع "مركز تنسيق المشاركة بالمعلومات عالمي" في الأمانة؛ سوف ينبغي على الأطراف أيضاً إنشاء نظم تتبع وتعقب وطنية/إقليمية وستشكل مراكز التنسيق الوطنية الرابط بين النظم الوطنية ومركز تنسيق المشاركة بالمعلومات العالمي؛ سوف ينبغي على كل طرف أيضاً ضمان أن تحمل طرود السجائر علامات تعريف فريدة (متضمنة المعلومات الأساسية بخصوص المنتجات) في غضون خمس سنوات من بدء نفاذ البروتوكول بالنسبة لذلك الطرف، أما بالنسبة لمنتجات التبغ الأخرى الموعد النهائي هو عشر سنوات.
- **تصف المادة 9** أنواع المعلومات التي يجب على الأطراف أن تطلب من الأفراد/الشركات المشمولة في سلسلة التوريد الحصول عليها وتخزينها، والتي ربما ينبغي تقديمها إلى السلطات. يتضمن **حفظ السجلات** هذا تاريخ ومكان الصنع ومنشأة التصنيع ومعلومات عن العميل بالمقام الأول والسوق المستهدفة للبيع بالتجزئة وطريق الشحن المستهدف. توضح المادة أيضاً كيف ينبغي أن تسعى الأطراف إلى تبادل المعلومات المسجلة فيما بينها.
- **توضح المادة 10 (التدابير الأمنية والوقائية)**، كيف أن جميع الأفراد/الشركات الخاضعة للترخيص بموجب المادة 6 يجب عليها اتخاذ التدابير اللازمة لمنع تسريب منتجات التبغ إلى قنوات الاتجار غير المشروع، ولضمان أن جميع المعاملات والمدفوعات المالية خاضعة لشروط معينة، ولضمان أن المخالفات خاضعة لإجراءات جنائية أو مدنية أو إدارية مناسبة ولعقوبات فعالة ومتناسبة ورداعة.
- **تقضي المادة 11** بأن تخضع أي معاملات عن طريق **شبكة الإنترنت** أو وسائل مماثلة لنفس الالتزامات مثل أي معاملات أخرى يغطيها البروتوكول، وأنه ينبغي على الأطراف النظر في مسألة حظر المبيعات بالتجزئة عن طريق شبكة الإنترنت.
- **تنص المادة 12** على أنه يجب على الأطراف تنفيذ ضوابط فعالة لتصنيع وللمعاملات في التبغ ومنتجات التبغ في **المناطق الحرة**، بما في ذلك حظر مخالطة منتجات التبغ مع منتجات غير التبغ. ينبغي على الأطراف أيضاً اتخاذ تدابير لضمان أن **العبور والشحن الدولي** يتماشى مع أحكام البروتوكول.
- **توضح المادة 13**، والتي تغطي **المبيعات المعفاة من الرسوم الجمركية**، أنه يجب على الأطراف تنفيذ تدابير فعالة لإخضاع هذه المبيعات لجميع أحكام البروتوكول ذات الصلة.

القسم الرابع

الجرائم

- **توضح المادة 14** ما **السلوك** الذي ينبغي النظر إليه بأنه **غير قانوني** بمقتضى مبادئ القانون المحلي لكل طرف. يتضمن هكذا سلوك التصنيع أو البيع بالجملة أو السمسرة أو البيع أو النقل أو التوزيع أو التخزين أو الشحن أو الاستيراد أو التصدير للتبغ أو منتجات التبغ أو لمعدات التصنيع دون دفع الضرائب المعمول بها،

والمحاولات الأخرى لتهريب هكذا منتجات. للأطراف حرية التصرف في تقرير أي سلوك غير قانوني من شأنه أن يشكل جريمة جنائية.

- توضح المادة 15 أنه يجب على كل طرف اتخاذ التدابير الرامية إلى تحديد المسؤولية القانونية للأشخاص الاعتباريين عن السلوك غير القانوني المحدد بموجب المادة 14. رهناً بالمبادئ القانونية لكل طرف، قد تكون المسؤولية جنائية أو مدنية أو إدارية.
- تقضي المادة 16، (بشأن المحاكمات والعقوبات)، بأن يتخذ كل طرف (وفقاً للقانون الوطني) تدابير لضمان أن يخضع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الذي يتحملون مسؤولية سلوك غير قانوني محدد بموجب المادة 14 لعقوبات جنائية أو غير جنائية فعالة ومتناسبة وصادقة.
- في المادة 17، (بشأن مدفوعات المضبوطات)، تشجع الأطراف على النظر في اعتماد تدابير تجيز للسلطات المختصة تحصيل مبلغ يتناسب مع الضرائب والرسوم المفقودة من المتورطين في الاتجار غير المشروع.
- تنص المادة 18 على أنه يجب إتلاف جميع التبغ ومنتجات التبغ ومعدات التصنيع المصادرة، وذلك باستخدام طرق صديقة للبيئة إلى أقصى حد ممكن أو التخلص منها وفقاً للقانون الوطني.
- توضح المادة 19 أنه ينبغي على الأطراف اتخاذ تدابير للسماح بالاستخدام المناسب لتقنيات التسليم المراقب، وكذلك حسب ما تراه مناسباً، باستخدام تقنيات التحري الخاصة، مثل المراقبة الالكترونية والعمليات السرية، لمكافحة الاتجار غير المشروع. تشجع الأطراف على التعاون مع بعضها البعض في بناء القدرات في هذا المجال.

القسم الخامس

التعاون الدولي

- المادة 20، (بشأن المشاركة بالمعلومات العامة)، تغطي متطلبات تبليغ الأطراف. بالاقتران مع تبليغ WHO FCTC، سوف ينبغي على الأطراف أن تقدم تقريراً حول تفاصيل مضبوطات منتجات التبغ والضرائب المتهرب منها، وكمية أو قيمة إنتاج منتجات التبغ والطرق المستخدمة في الاتجار غير المشروع. يجب على الأطراف أن تتعاون مع بعضها البعض في بناء القدرات لجمع هكذا معلومات (والتي تكون سرية).
- تغطي المادة 21 مسألة تبادل المعلومات بشأن إنفاذ البروتوكول (بمقتضى القانون المحلي أو المعاهدات الدولية ذات الصلة) بين الأطراف. إنها توضح أن هكذا معلومات قد تطلب عندما يكون ذلك ضرورياً لأغراض كشف أو التحقيق في الاتجار غير المشروع. إنها تتضمن سجلات الترخيص والمعلومات اللازمة لتحديد هوية ومراقبة ومقاضاة الأشخاص المتورطين في الاتجار غير المشروع ومحاضر التحقيقات والمحاكمات، وسجلات الدفع من أجل الاستيراد أو التصدير أو المبيعات المعفاة من الرسوم الجمركية، وتفاصيل المضبوطات.
- تصف المادة 22 كيف ينبغي على الأطراف التعامل مع مسألة المشاركة بالمعلومات وضمان سرية المعلومات المشتركة.

بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

- **تقضي المادة 23** بأن تساعد الأطراف بعضها البعض في التدريب والمساعدة التقنية والتعاون في المسائل العلمية والتقنية والتكنولوجية، بشكل مباشر أو عبر المنظمات الدولية والإقليمية. قد يشمل ذلك نقل الخبرة أو التكنولوجيا لجمع المعلومات وإنفاذ القانون والتتبع والتعقب، إلخ.
- **توضح المادة 24** كيف يجب على الأطراف اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز التعاون من أجل منع وكشف وتحري ومقاضاة ومعاقة الأشخاص/الشركات المتورطة في الاتجار غير المشروع، بما في ذلك من خلال ترتيبات ثنائية أو إقليمية أو متعددة الأطراف.
- **توضح المادة 25** أنه يجب على الأطراف أن تنفذ التزاماتها بموجب البروتوكول بالتوافق مع مبادئ المساواة في السيادة وسلامة أراضي الدول ومبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.
- **تصف المادة 26** التدابير التي ينبغي أن يتخذها كل طرف لتحديد ولايته القضائية على الجرائم الجنائية (المحددة بموجب المادة 14).
- **تقضي المادة 27** بأن تتبادل الأطراف المعلومات بشأن الجرائم الجنائية بموجب البروتوكول، بما في ذلك من خلال التعاون بين السلطات ذات الصلة، مثل الجمارك وقوات الشرطة، والتعاون في إجراء التحقيقات، وتقديم الأدلة وتبادل الموظفين، وإنشاء قنوات اتصال من خلال اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف.
- **توضح المادة 28** كيف يجب على الأطراف، بالتماشي مع أنظمتها القانونية والإدارية المحلية، تزويد بعضها البعض بالمساعدة الإدارية المتبادلة للمساعدة في ضمان التطبيق السليم للأعراف والقوانين الأخرى ذات الصلة في منع وكشف وتحري ومقاضاة ومكافحة الاتجار غير المشروع. قد تتضمن هكذا معلومات أعراف وتقنيات إنفاذ أخرى جديدة ذات فعالية مثبتة، أو اتجاهات أو وسائل أو طرق جديدة للانخراط في الاتجار غير المشروع، أو السلع المعروف بأنها عرضة للاتجار غير المشروع، أو أي بيانات أخرى في شأنها أن تساعد الوكالات المعنية في تقييم الخطورة بالنسبة للمكافحة ولأغراض الإنفاذ الأخرى.
- **تصف المادة 29** كيف يجب أن تزود الأطراف بعضها البعض بالمساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والمحاكمات والإجراءات القضائية المتعلقة بالجرائم الجنائية المحددة وفقاً للمادة 14. قد تطلب المساعدة القانونية المتبادلة، على سبيل المثال في أخذ أدلة أو أقوال من شخص ما أو تنفيذ عمليات البحث والضبط.
- **تحدد المادة 30، (تسليم المجرمين)،** الحالات التي قد يطبق فيها تسليم المجرمين على الجرائم الجنائية المحددة وفقاً للمادة 14.
- **تصف المادة 31** التدابير الواجب اتخاذها لضمان تسليم المجرمين، وحقوق الشخص الذي تطبق عليه هذه التدابير.

القسم السادس:

التبليغ (تقديم التقارير)

- في المادة 32، يطلب من الأطراف تقديم تقرير عن حالة تنفيذها للبروتوكول، وتوضح هذه المادة شكل ومضمون تقاريرها. ستشكل التقارير جزءاً من تقارير الأطراف المنتظمة الأخرى بشأن تنفيذ WHO FCTC، والتي هي واحدة من الالتزامات بموجب WHO FCTC، وينبغي ألا تكون تكراراً لتلك التقارير.

القسم السابع:

الترتيبات المؤسسية والموارد المالية

- تغطي المواد 33-36 مسائل مثل إدارة البروتوكول (إنشاء وتنظيم وواجبات اجتماع الأطراف (MOP))، وأمانة البروتوكول (والتي هي نفس أمانة WHO FCTC مع وظائف مضافة)، والعلاقات بين MOP والمنظمات الحكومية الدولية، والموارد المالية المطلوبة لتحقيق الهدف من البروتوكول.

الأقسام من الثامن إلى العاشر:

تسوية المنازعات وتطوير البروتوكول والأحكام النهائية:

- تغطي المواد في هذه الأقسام موضوع تسوية المنازعات بين الأطراف ومسائل مثل التصديق على البروتوكول ودخوله حيز النفاذ وتعديل البروتوكول.