

التقرير المرحلي حول مبادرة التحرُّر من التبغ

مقدمة

1. أصبح من المعروف على نطاق واسع أن وباء التبغ مشكلة متعددة الجوانب والوجوه، وأن من أهم العوامل التي تساهم في هذه المشكلة هي الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، والتي تؤدي إلى الازدياد في استهلاك التبغ من خلال توفير منتجات التبغ بأسعار ميسورة. فإلى جانب ما يؤدي إليه التصنيع والاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ من إسهام في العبء العالمي من الأمراض ومن الوفيات ذات الصلة بالتبغ، فإنهما يقوّضان السياسات الوطنية التنظيمية والتسعيرية، وتحرم الحكومات من العوائد الضريبية.
2. ويقدر الخبراء في الوقت الراهن أن الاتجار غير المشروع بالتبغ يُشكل أكثر من عُشر المبيعات السنوية من السجائر في العالم، وهو ما يعادل 600 مليار سيجارة¹، وأن الاتجار غير المشروع بالتبغ يمثل 11.6% من السوق العالمية للسجائر. كما يقدر الخبراء أن ما لا يقل عن 40.5 مليار دولار أمريكي من عائدات الضرائب تضيع على الحكومات كل عام بسبب الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ².
3. وليس من المعروف عدد منتجات التبغ غير المشروعة التي تستهلك في إقليم شرق المتوسط، إلا أن الدراسات قد أوضحت أن أنشطة التهريب والاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ موجودة في الإقليم منذ سنوات طويلة^{4,5}. وعلى الصعيد العالمي، يقدر الخبراء أن 12.1% من سوق السجائر في البلدان المنخفضة الدخل وفي البلدان المتوسطة الدخل هي سوق غير مشروعة، وذلك مقارنة بـ 9.8% في البلدان المرتفعة الدخل².
4. إن الدور الذي تلعبه دوائر صناعة التبغ في الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ مؤكّد وراسخ^{6,5}. فالإتجار غير المشروع يعود بالفائدة على دوائر صناعة التبغ من خلال توفير السجائر للناس بأسعار ميسورة. وقد تم توثيق الأنشطة التي تقوم بها دوائر صناعة التبغ لتعزيز الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ في العديد من البلدان، ومنها بلدان الإقليم⁷.
5. وإقراراً بأن الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ يمثل تهديداً حقيقياً للصحة العمومية وللتشريعات التي تستهدف مكافحة التبغ، فقد دعت المادة 15 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

¹ الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ: الأرباح غير المشروعة والأخطار التي تهدد الصحة العمومية: حملة من أجل أطفال بدون تدخين - تشرين الأول/أكتوبر 2008.

² جوستر وآخرون: كيف يؤدي القضاء على الاتجار غير المشروع بالسجائر على الصعيد العالمي إلى زيادة عوائد الضرائب وإلى إنقاذ الأرواح. باريس، الاتحاد الدولي لمكافحة السِّل وأُمراض الرئة - 2009.

³ طريق عبور السجائر إلى جمهورية إيران الإسلامية، والعراق، والقاهرة، المكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية لشرق المتوسط، 2003، متاح على الإنترنت <http://applications.emro.who.int/dsaf/dsa537.pdf>.

⁴ الطمع في إيران: تسلل شركات صناعة السجائر العالمية إلى إيران واستغلالها، القاهرة، المكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية لشرق المتوسط، 2001، متاح على الإنترنت http://applications.emro.who.int/dsaf/EMRPUB_2001_En_767.pdf.

⁵ كولن وآخرون، التواطؤ في التهريب. تهريب السجائر ومنتجات التبغ الأمريكية والبريطانية إلى آسيا - مكافحة التدخين، 2004، 13 (عدد تكميلي II)، ii، 11-104.

⁶ جوستر، ل، راوم: تهريب السجائر في أوروبا: من المستفيد الحقيقي؟ مكافحة التدخين، 1998، 7، 66-71.

⁷ نقاش، ر، لي ك. التهريب باعتباره السبيل إلى السوق المشتركة: التبغ الأمريكي البريطاني في لبنان - مكافحة التدخين، 2008، 17(5)، 324-331.

الدول الأطراف إلى اتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة سلسلة التوريد بمنتجات التبغ، وإلى التعاون على الصعيد الدولي في طيف واسع من القضايا؛ واستناداً إلى هذه المادة، فقد بدأ مؤتمر الأطراف للاتفاقية في عام 2008 بمفاوضات حول أول بروتوكول في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، ويدور حول الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ.

بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

6. تم إقرار بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ في الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، والتي عُقدت في سيول، جمهورية كوريا، في تشرين الثاني/نوفمبر 2012.

7. ويقسّم البروتوكول إلى مواد تتضمن إجراءات نوعية يُطلب من الأطراف القيام بها من أجل مكافحة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ والقضاء عليه.

• إن التدابير المتعلقة بجانب التوريد هي الأحكام والإجراءات التقنية الرئيسية التي ينبغي على الأطراف اتخاذها لمكافحة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، وتشمل هذه التدابير: منح التراخيص (المادة 6)، والعناية التي ينبغي إيلاؤها (المادة 7)، والتتبع والتعقب (المادة 8)، وحفظ السجلات (المادة 9) والتدابير الأمنية والوقائية (المادة 10)، والبيع عن طريق الإنترنت، وعن طريق التواصل عن بُعد أو بأي من التكنولوجيات المستجدة (المادة 11) والمناطق الحرة والتراخيص (العبور) الدولي (المادة 12)، والمبيعات المعفاة من الرسوم الجمركية (المادة 13)؛

• وتتناول أحكام أخرى هامة في هذا البروتوكول قضايا أخرى مثل الجرائم، ومنها السلوك المنافي للقوانين، والجرائم الجنائية، والمدفوعات الخاصة بالمضبوطات، والتخلص من منتجات التبغ المصادرة وإتلافها، والتعاون الدولي الذي يشمل تبادل المعلومات، والتعاون الإداري والقانوني، وتسليم المجرمين، وتمويل البروتوكول، وإدارته وغير ذلك من القضايا المؤسسية.

8. والبروتوكول الآن مفتوح أمام جميع الدول الأعضاء والأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ للتوقيع والتصديق عليه. ويمكن للبلدان أن تظهر مدى الالتزام السياسي لديها بالبروتوكول من خلال التوقيع عليه، ثم تتخذ في الوقت المناسب الإجراءات الملائمة على الصعيد المحلي لتصبح من الأطراف. وليس من التزام يترتب على توقيع البلدان سوى الامتناع عن القيام بأي إجراء يكون من شأنه تقويض الأغراض والمرامي التي يهدف إليها البروتوكول. أما التصديق فإجراء محلي يستند على النظام القانوني الوطني، وبعد استكمال التصديق، يصبح البلد طرفاً في البروتوكول بمجرد إيداع صك التصديق لدى الأمم المتحدة.

9. وحتى يدخل البروتوكول حيز النفاذ، لا بد من تصديق 40 طرفاً من أطراف اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، إذ يدخل البروتوكول حيز النفاذ في اليوم التسعين تلو إيداع الصك الأربعين للتصديق.

10. وشارك في الدورة الأخيرة للمفاوضات حول البروتوكول، والتي عُقدت في آذار/مارس 2012، 16 دولة من الدول الأعضاء في الإقليم أطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، وكان مع الكثير منها مندوبون من قطاعات متعددة. وحتى الآن، فإن ثلاثة أطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ من الإقليم قد وقعت على البروتوكول، وهي: ليبيا، والجمهورية العربية السورية، وتونس، ولم يصدّق على البروتوكول أي دولة طرف حتى الآن.
11. وسيبقى البروتوكول مفتوحاً للتوقيع عليه في المقرّ الرئيسي للأمم المتحدة في نيويورك حتى 9 كانون الثاني/يناير 2014. وبعد انقضاء الأجل المحدد للتوقيع، يمكن للبلدان أن تصبح أطرافاً في البروتوكول من خلال الانضمام إليه فقط.

المضي قُدماً

12. خلال السنوات الخمس المنصرمة، عَقَدَ المكتب الإقليمي وتحالف الاتفاقية الإطارية حلقات عملية تدريبية حول تقييم الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. وفي كل من باكستان ومصر تتواصل الإجراءات لعقد تقييمات وطنية حول حسامة المشكلة. وتَمَسُّ الحاجة لبذل المزيد من الجهود لتحديد مدى الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ في الإقليم، واتباع نمط متعدد القطاعات. والقطاعان الرئيسيان المسؤولان عن تقدير حجم المشكلة على الصعيد الوطني، وعن تنفيذ البروتوكول هما قطاعا التجارة والمالية؛ ومع ذلك فإنه لا بد من مواصلة وزارات الصحة تصدّر جهود مكافحة التبغ على الصعيد الوطني.
13. تدعو دوائر صناعة التبغ إلى إنقاص الضرائب المفروضة على التبغ، وتعتبر ذلك هو الحل الوحيد لمشكلة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، إلا أن هذا الأسلوب يجعل منتجات التبغ ميسورة التكلفة أكثر من ذي قَبْل، وهذا الأسلوب يصب في صالح دوائر صناعة التبغ، كما أنه أثبت عدم فعاليته في البلدان التي نفذته⁸. ويتمثل الحل الحقيقي للاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ في تنفيذ بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ الملحق باتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، إذ يقدّم هذا البروتوكول خارطة طريق للتدابير الوطنية التي أثبتت نجاحها عبر السنوات الطويلة، كما يمهد هذا البروتوكول الطريق إلى التعاون في هذا المجال على نحو أفضل على الصعيد الإقليمي وعلى الصعيد الدولي. ونهيب بالدول الأعضاء الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ للتوقيع والتصديق على هذا البروتوكول فوراً ودون إبطاء.
14. إن التوقيع والتصديق على البروتوكول يتطلبان اتخاذ إجراءات متعددة القطاعات على الصعيد الوطني بمشاركة وزارات المالية والتجارة والشؤون الخارجية. وقد تم ترسيخ آليات مثل هذا التعاون بالتصديق على اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، والتي يمكن أن يُستفاد منها مرة أخرى للتصديق على البروتوكول.

⁸ جوستر، ل، راو. م. كيف يمكن الحد من تهريب السجائر: المجلة الطبية البريطانية، 2000، 321 (7266): 947-950.