



اجتماع الأطراف في بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

FCTC/MOP/3/4

الدورة الثالثة

٤ تموز/ يوليو ٢٠٢٣

بنما سيتي، بنما، ٢٧-٣٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٣

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

التقدم المُحرز في تنفيذ بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ على الصعيد العالمي

تقرير من أمانة الاتفاقية

الغرض من الوثيقة

يبين هذا التقرير الوضع الراهن لتنفيذ بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ استناداً إلى تقارير التنفيذ المُقدّمة من الأطراف في البروتوكول في دورة تقديم التقارير لعام ٢٠٢٣.

وسوف تُتاح النسخة الكاملة من تقرير التقدم المُحرز في تنفيذ بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ على الصعيد العالمي لعام ٢٠٢٣ قبل الدورة الثالثة لاجتماع الأطراف في البروتوكول على الرابط التالي: <https://fctc.who.int/protocol/reporting/global-progress-reports>. وسوف تُتاح التقارير الفردية الواردة من الأطراف على الرابط التالي: <https://fctc.who.int/who-fctc/reporting/implementation-database>.

الإجراء المطلوب من اجتماع الأطراف

اجتماع الأطراف مدعو إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير.

الإسهام في تحقيق أهداف التنمية المستدامة: جميع أهداف التنمية المستدامة؛ ولاسيما الهدف ٣ والغاية ٣-أ، وكذلك الهدف ١٦.

العلاقة بخطة العمل وبند الميزانية: لا توجد.

الآثار المالية الإضافية، إن لم تكن مدرجة في خطة العمل والميزانية: لا توجد.

الوثيقة (الوثائق) ذات الصلة: لا توجد.

معلومات أساسية

١- أجرت أمانة الاتفاقية دورة تقديم التقارير لعام ٢٠٢٣ عن بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ وفقاً للقرار FCTC/MOP1(10)، بالتزامن مع دورة تقديم التقارير عن اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (اتفاقية المنظمة الإطارية). ومن بين الأطراف في البروتوكول المطالبة بتقديم تقارير في دورة تقديم التقارير لعام ٢٠٢٣، وعددها ٦٢ طرفاً، قَدِّمَ ٥٣ طرفاً (٨٥٪) تقاريرها الخاصة بالتنفيذ رسمياً^١. ومع ذلك، حدّث معظم الأطراف التي لم تقدّم تقاريرها رسمياً بياناتها في منصة إعداد التقارير، وأدرجت البيانات المحدّثة في هذا التقرير.

٢- ويلخص هذا التقرير الملاحظات الرئيسية على تنفيذ البروتوكول، إلى جانب بعض الأولويات والفجوات والقيود ذات الصلة التي حددها الأطراف. وسوف يُعرض تحليل مفصّل للمعلومات المقدّمة من الأطراف، بما في ذلك أمثلة على التقدّم الذي أحرزته الأطراف ودراسات حالة للتنفيذ المتقدّم للبروتوكول، في النسخة الكاملة من تقرير التقدّم المُحرَز بشأن تنفيذ بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ على الصعيد العالمي لعام ٢٠٢٣. وسوف يُتاح التقرير الكامل على الموقع الإلكتروني لاتفاقية المنظمة الإطارية.

التقدّم العام المُحرَز في تنفيذ البروتوكول

٣- قُيِّم الوضع العام لتنفيذ البروتوكول على أساس المؤشرات الرئيسية الواردة ضمن كل مادة موضوعية. ولم يزل ثمة تباين في معدلات التنفيذ الخاصة بكل مادة، وستُعرض هذه المعدلات في الأقسام اللاحقة.

٤- وتشمل المواد التي أبلغت الأطراف بإحراز أكبر قدر من التقدم بشأنها المادة ١٦ (الملاحظات القضائية والجزاءات)، والمادة ١٠ (التدابير الأمنية والوقائية)، والمادة ١٤ (التصرف غير المشروع بما في ذلك الأفعال الإجرامية). وفيما يتعلق بتنفيذ المتطلبات المحدّدة زمنياً بموجب المادة ٨ (اقتناء الأثر وتحديد المنشأ)، أبلغ ٣٥ طرفاً (٥٧٪) أمانة الاتفاقية بإنشاء نظام معني بهذه المسألة. ولوحظ معدل تنفيذ أقل للتدابير المتعلقة بالمواد الواردة في القسم الخامس من البروتوكول (التعاون الدولي)، ولاسيما المادة ٣٠ (تسليم المجرمين)، والمادة ٢٩ (المساعدة القانونية المتبادلة)، والمادة ٢٣ (المساعدة والتعاون: التدريب والمساعدة التقنية والتعاون في المسائل العلمية والتقنية والتكنولوجية).

التقدّم الذي أبلغت الأطراف عن إحرازه، بحسب الأحكام

حماية البيانات الشخصية (المادة ٥)

٥- أبلغ معظم الأطراف عن تشريعاتها القائمة المعنية بحماية البيانات الشخصية فيما يتصل بتنفيذ البروتوكول؛ وذكر العديد منها القانون أو اللائحة ذات الصلة. وأفاد عدد قليل من الأطراف بإصدار لائحة لحماية البيانات منذ تقديم تقاريرها السابقة. فعلى سبيل المثال، أصدرت إكوادور قانونها بشأن حماية البيانات الشخصية

١ النمسا، وبلجيكا، وبنين، والبرازيل، وبوركينا فاسو، وتشاد، وجزر القمر، والكونغو، وكوستاريكا، وكوت ديفوار، وكرواتيا، وقبرص، وتشيكيا، وإكوادور، والاتحاد الأوروبي، وفيجي، وفرنسا، وغامبيا، وغانا، واليونان، وغينيا، وهنغاريا، وأيسلندا، والهند، وجمهورية إيران الإسلامية، والعراق، والكويت، ولاتفيا، ولبنان، ولوكسمبورغ، ومدغشقر، ومالي، ومالطة، وموريشيوس، والجبل الأسود، ومملكة هولندا، ونيكاراغوا، والنيجر، والنرويج، وبنما، وباراغواي، والبرتغال، وقطر، وساموا، والمملكة العربية السعودية، والسنغال، وسيشيل، وسلوفاكيا، وأسبانيا، والسويد، وتوغو، وتركيا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وأوروغواي.

في عام ٢٠٢١؛ وهو القانون الذي ينطبق على القطاعين العام والخاص فيما يتعلق بمعالجة البيانات الشخصية واستخدامها لاحقاً. وذكر الاتحاد الأوروبي ما أصدره من تشريعات، وهي تحديداً اللائحة العامة لحماية البيانات (٦٧٩/٢٠١٦)، والتوجيه المعني بإنفاذ قانون حماية البيانات (٦٨٠/٢٠١٦)، واللائحة ١٧٢٥/٢٠١٨، التي طُبقت منذ عام ٢٠١٨؛ وتطرق كذلك إلى آليات نقل البيانات الشخصية من الاتحاد الأوروبي إلى بلدان أخرى. وأبلغ عدد قليل من الأطراف عن بذل جهود لوضع لوائح مماثلة لحماية البيانات. ومع ذلك، أفادت ٩ أطراف بعدم وجود لوائح محدّدة بشأن حماية البيانات الشخصية في ولاياتها القضائية.

مراقبة سلسلة التوريد (المواد ٦-١٣)

٦- فيما يتعلق بالمادة ٦ (الترخيص أو الموافقة المكافئة أو نظام المراقبة)، أشار ٣٨ طرفاً (٦١٪) إلى وجود نظام إصدار تراخيص مطبّق بشأن استيراد منتجات التبغ، وأفاد ٣٢ طرفاً (٥٢٪) باشتراط الحصول على تراخيص لإنتاج منتجات التبغ، وأفاد ٢٩ طرفاً (٤٧٪) بتطبيق المتطلبات نفسها فيما يتعلق بالمصدّرين. وأبلغ عدد قليل من الأطراف عن تطبيق متطلبات للاستيراد (٢٣٪)، والتصدير (١٦٪)، وإنتاج معدات التصنيع (١٣٪)، على الرغم من أنها متطلبات إلزامية بموجب البروتوكول. ويشترط ما يقرب من نصف الأطراف (٥٣٪) حصول أي شخص طبيعي أو اعتباري على تراخيص لمزاولة العمل في تجارة الجملة أو الوساطة أو التخزين أو التوزيع فيما يتعلق بالتبغ أو منتجاته أو معدات التصنيع. ويشترط عدد أقل كثيراً من الأطراف حصول الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين على تراخيص لمزاولة أنشطة من قبيل بيع التبغ بالتجزئة (٣٩٪)، ونقل الكميات التجارية منه (٢٩٪)، وزراعته، باستثناء صغار المزارعين والفلاحين والمنتجين التقليديين (١٨٪).

٧- وتختلف السلطة المختصة المسؤولة عن إصدار التراخيص أو تجديدها أو تعليقها أو إبطالها أو إلغائها بين الأطراف؛ إذ تتراوح الوزارات (أو الدوائر والوحدات داخل هذه الوزارات) المسؤولة عن هذه المسائل من سلطات الجمارك والضرائب إلى المالية والشؤون الاقتصادية والتجارة ومكافحة التبغ والصحة والزراعة. ولدى ٤١ طرفاً (٦٦٪)، تتمتع السلطة المختصة بصلاحيات إصدار التراخيص أو تجديدها أو تعليقها أو إبطالها أو إلغائها فيما يتعلق بمستوردي منتجات التبغ. وتتمتع السلطة المختصة بمثل هذه الصلاحيات فيما يتعلق بمصدّعي منتجات التبغ لدى ٣٣ طرفاً (٥٣٪) وفيما يتعلق بمصدّري منتجات التبغ لدى ٢٨ طرفاً (٤٥٪).

٨- ويراقب معظم الأطراف رسوم الترخيص وتحصّلها مرة واحدة سنوياً، بينما يتبع بعض الأطراف مدة أطول. ويحصّل عدد قليل من الأطراف رسوم الترخيص مرة واحدة في وقت إصدار الترخيص، بينما لا يفرض البعض الآخر رسوماً عند إصدار الترخيص. وتختلف الجزاءات المفروضة على الممارسات الاحتياالية فيما يتعلق بإصدار التراخيص على نطاق واسع من طرف لآخر، وتشمل جزاءات إدارية وقضائية. وتتراوح الجزاءات من تعليق التراخيص وإبطالها وإلغائها إلى فرض الغرامات والسجن مدة تصل إلى ست سنوات.

٩- وفيما يتعلق بالمادة ٧ (العناية الواجبة)، لم يبلغ سوى ١٩ طرفاً (٣١٪) عن اشتراط بذل العناية الواجبة بشأن جميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المشاركين في سلسلة توريد التبغ، قبل بدء علاقة العمل وأثناءها. وينخفض معدل التنفيذ فيما يتصل بمعدات التصنيع (٢٠٪). فقد أبلغ ١٩ طرفاً (٣١٪) عن اتخاذ تدابير العناية الواجبة بشأن تحديد هوية العملاء فيما يتصل بالجهات الفاعلة في سلسلة توريد التبغ ومنتجاته، وأفاد ١٢ منها (١٩٪) بأنها تشترط توثيق (أو الإعلان عن) أي سجلات جنائية لأغراض تحديد هوية العملاء. وبالإضافة إلى ذلك، أشارت ٨ أطراف (١٣٪) إلى أنها تبذل العناية الواجبة في تحديد الحسابات المصرفية المستخدمة في المعاملات التجارية.

١٠- وفيما يتعلق بالمادة ٨ (اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ)، أفاد أكثر من نصف الأطراف (٥٧٪) بأنها أنشأت نظاماً لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ في ولايتها القضائية؛ وعلى الرغم من ذلك، لا توجد معلومات في التقارير المقدّمة تكفي لتقييم ما إذا كانت هذه النظم تشتمل على جميع العناصر الأساسية التي ينبغي توافرها في نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ والمطلوبة بموجب البروتوكول. وطلب من الأطراف أيضاً تقديم تقارير عما إذا كانت تشترط وضع علامات تعريف مميزة وأمنة وغير قابلة للإزالة في شكل رموز أو طابع أو لصقها على جميع علب وعبوات السجائر وسائر منتجات التبغ وأي تغليف خارجي لها أو جعلها جزءاً لا ينفصل عنها. وأبلغ ٥٧٪ من الأطراف عن اشتراط وضع علامات تعريف مميزة على العلب (علب السجائر)، وأفاد ٥٣٪ باشتراط الأمر نفسه فيما يتعلق بالعبوات (مثل صناديق الكرتون) والعبوات الخارجية للسجائر (مثل الصناديق الرئيسية). وأبلغ عدد أقل من الأطراف (نحو ٤٥٪) عن الأمر نفسه فيما يتعلق بمنتجات التبغ الأخرى. وينبغي تقييم هذه الردود بحذر، إذ إن فهم الأطراف لخصائص علامات التعريف المميزة قد يختلف اختلافاً جوهرياً.

١١- وتتباين نظم اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ لدى الأطراف فيما يتعلق بالتكنولوجيا المستخدمة فيها، ونطاقها وتغطيتها، وقدرتها على تسجيل حقول البيانات، وصلاحياتها للاستخدام، وسهولة استخدامها. وأفادت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بأن النظام الذي استخدمته يقتضي تشفير المعلومات في علامات التعريف المميزة، ويجب ألا يتجاوز ٥٠ حرفاً أبجدياً رقمياً. وفي نظام اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ لدى الاتحاد الأوروبي، تتولى كل "جهة إصدار هوية" (وهي كيان تعينه كل دولة عضو في الاتحاد الأوروبي، ويكون مسؤولاً عن إنشاء علامات التعريف المميزة وإصدارها، ولا ينتمي إلى دوائر صناعة التبغ) إعداد هيكل التشفير الخاص بها بناءً على العناصر الأساسية المشار إليها في التشريع الثانوي (الذي اعتمده كل دولة عضو). أما في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، فإن حقول البيانات تُسجّل في مستودع مركزي، لا يصل إليه إلا المسؤولون الحكوميون المصرح لهم عبر واجهة استخدام. وذكر معظم الأطراف أنها لا تطلب من دوائر صناعة التبغ سداد - جزئياً أو كلياً - مقابل إنشاء نظم اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ أو إنتاج طابع ضريبية الاستهلاك. ويجوز لجهات إصدار الهوية المعينة على مستوى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن تفرض رسوماً متناسبة وغير تمييزية على المصنّعين أو المستوردين لغرض إنشاء علامات التعريف المميزة وإصدارها.

١٢- وفي سبيل تنفيذ المادة ٩ (حفظ السجلات)، أبلغ ٤١ طرفاً (٦٦٪) عن أنها تشترط على جميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المشاركين في سلسلة توريد منتجات التبغ الاحتفاظ بسجلات كاملة ودقيقة لجميع المعاملات ذات الصلة. ومع ذلك، تنخفض معدلات التنفيذ فيما يتعلق بالمرخص لهم المشاركين في سلسلة توريد التبغ (٥٠٪ من الأطراف)، وفيما يتعلق بمعدات التصنيع (٢١٪ من الأطراف).

١٣- وأبلغ العديد من الأطراف عن تنفيذ مجموعة من التدابير لمنع توجيه منتجات التبغ إلى قنوات التجارة غير المشروعة، متشياً مع المادة ١٠ من البروتوكول (التدابير الأمنية والوقائية). فعلى سبيل المثال، تناولت بنما بالتفصيل العديد من المواد في تشريعاتها المحلية التي تمنع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين من التورط في الحيازة غير المشروعة لمنتجات التبغ والاتجار بها. وفي الاتحاد الأوروبي، يجب الإفصاح عن نقل المبالغ النقدية التي تتجاوز ١٠ ٠٠٠ يورو عبر الحدود لدى سلطات الجمارك. وعلاوة على ذلك، أفاد ٤٤ طرفاً (٧١٪) بأنها حددت جزاءات في تشريعاتها للتعامل مع الحالات التي لا يلتزم فيها المرخص لهم بأحكام المادة ١٠.

١٤- وفيما يتعلق بالمادة ١١ (البيع عن طريق شبكة الإنترنت أو وسائل الاتصال أو أي تكنولوجيا متطورة أخرى)، أبلغ ٣٦ طرفاً (٥٨٪) عن تطبيق تدابير على جميع مبيعات منتجات التبغ المشمولة بهذه المادة، بينما فرضت ٢٩ منها (٤٧٪) حظراً كاملاً على المبيعات عن طريق شبكة الإنترنت والمبيعات عبر وسائل الاتصال والتكنولوجيات المماثلة. وثمة طرفان (المملكة العربية السعودية وصربيا) لا يصدران تراخيص لبيع التبغ ومنتجاته عن طريق شبكة الإنترنت أو وسائل الاتصال أو أي طريقة بيع متطورة أخرى قائمة على التكنولوجيا. وأفادت

مملكة هولندا بأن الحظر على مبيعات منتجات التبغ عن طريق شبكة الإنترنت سوف يدخل حيز النفاذ اعتباراً من ١ تموز/ يوليو ٢٠٢٣.

١٥- وفيما يتعلق بالمادة ١٢ (المناطق الحرة والعبور الدولي)، أفاد ٣٨ طرفاً (٦١٪) بأن لديها السلطة لتنفيذ ضوابط في المناطق الحرة وفقاً لأحكام هذه المادة. ومع ذلك، لا يحظر سوى ٢١ طرفاً (٣٤٪) اختلاط منتجات التبغ بمنتجات غير التبغ في حاوية واحدة أو أي وحدة نقل مماثلة أخرى عند إخراجها من المناطق الحرة. وعندما تكون البضائع في حالة عبور أو إعادة شحن، يشترط ٣٩ طرفاً (٦٣٪) تطبيق الضوابط على منتجات التبغ و/ أو معدات التصنيع. وذكر بعض الأطراف صراحة عدم وجود مناطق حرة على أراضيها. أما بالنسبة للسياسات المطبقة على المناطق الحرة، فإن الجبل الأسود على سبيل المثال يحظر تخزين منتجات التبغ في منطقة لوكا بار الحرة منذ عام ٢٠٢١. وذكرت تركيا أنها لا تسمح بإنتاج التبغ ومنتجاته في المناطق الحرة. وعلاوة على ذلك، أفاد ١١ طرفاً (١٨٪) بعدم وجود ضوابط لديها مطبقة على المناطق الحرة.

١٦- وفيما يتعلق بالمادة ١٣ (المبيعات المعفاة من الرسوم الجمركية)، أفاد ٣٧ طرفاً (٦٠٪) بأن جميع أحكام البروتوكول ذات الصلة تنطبق في ولاياتها القضائية على مبيعات التبغ ومنتجاته المعفاة من الرسوم. وينظم معظم الأطراف بيع السجائر في منافذ السوق المعفاة من الرسوم الجمركية من خلال قواعد وشروط محددة، في حين أن ١٥ طرفاً (٢٤٪) لا تسمح بالمبيعات المعفاة من الرسوم الجمركية في ولاياتها القضائية. وأفادت جزر القمر ونيكاراغوا بأنهما لا تسمحان ببيع التبغ ومنتجاته المعفاة من الرسوم الجمركية إلا في صالات المطارات.

الجرائم (المواد ١٤-١٩)

١٧- أفاد معظم الأطراف بأنها تعتبر ما يلي أمثلة على أفعال غير مشروعة: التصنيع غير المشروع، ومبيعات الجملة، والوساطة، والبيع، والنقل، والتوزيع، والتخزين، والشحن، والاستيراد والتصدير، والتهرب الضريبي، والتهريب أو محاولات التهريب، وتزييف العلامات، والتزوير، والإخفاء، والخلط مع منتجات أخرى، والمبيعات على شبكة الإنترنت وغيرها من الأساليب المتطورة القائمة على التكنولوجيا لبيع التبغ ومنتجاته ومعدات التصنيع، وذلك وفقاً للمادة ١٤ (التصرف غير المشروع بما في ذلك الأفعال الإجرامية).

١٨- وفيما يتعلق بالمادة ١٥ (مسؤولية الأشخاص الاعتباريين)، أفاد ٤٣ طرفاً (٦٩٪) بأنها تحمّل الأشخاص الاعتباريين المسؤولية عن التصرف غير القانوني المثبت، بينما أفاد ٤٦ طرفاً (٧٤٪) بأنها ضمنت إخضاع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المسؤولين عن التصرف غير القانوني لجزاءات جنائية أو غير جنائية فعالة ومتناسبة وراذعة، وفقاً لقوانينها الوطنية وعملاً بأحكام المادة ١٦ (الملاحقات القضائية والجزاءات). وينص التشريع في لاتفيا على المسؤولية الجنائية عن البيع غير القانوني لمنتجات التبغ حتى بكميات صغيرة - إذ قد يؤدي البيع غير القانوني لعلبة سجائر واحدة تُباع بشكل غير قانوني إلى مسؤولية جنائية.

١٩- وفيما يتعلق بالمادة ١٧ (مدفوعات المضبوطات)، أفاد ٣٦ طرفاً (٥٨٪) بأنها أقرت تشريعات أو تدابير أخرى لتفويض السلطات المختصة بفرض مبلغ يتناسب مع الضرائب والرسوم المفقودة من مُنتج التبغ ومنتجاته أو معدات التصنيع المضبوطة أو مُصنّعها أو مورّعها أو مستوردها أو مصدّرها.

٢٠- وفيما يتعلق بالمادة ١٨ (التخلص أو الإتلاف)، أفاد ٢٨ طرفاً (٤٥٪) بأن التبغ ومنتجاته ومعدات التصنيع المُصادرة كافة قد أُتلفت في ولاياتها القضائية؛ وأضاف ٢٦ منها (٤٢٪) أنها تستخدم طرقاً مراعية للبيئة في إتلاف منتجات التبغ المُصادرة أو التخلص منها. وذكرت تركيا أن منتجات التبغ المضبوطة في العامين الماضيين قد أُتلفت أو جرى التخلص منها عن طريق الحرق والتقطيع وجعلها غير صالحة للاستعمال بالطرق

المناسبة في مرافق إعادة التدوير. وأفادت المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية باستخدامها طرق إتلاف مراعية للبيئة، حيث أُتلفت منتجات التبغ عن طريق الحرق، أو باستخدام الحرارة لتوليد الكهرباء، أو عن طريق التقطيع؛ وقبل إتلاف السجائر المضبوطة، تضمن الدولة الطرف إزالة جميع مواد التغليف وإعادة تدويرها متى أمكن ذلك، بينما تُفكك معدات التصنيع لاستخدامها خردة مع إعادة تدوير أي معدن صالح للاستخدام.

٢١- وبموجب المادة ١٩ (أساليب التحري الخاصة)، أكد ٣٦ طرفاً (٥٨٪) استخدام أساليب تحر خاصة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالتبغ أو منتجاته أو معدات التصنيع. وعلاوة على ذلك، أبلغ ٢٤ طرفاً (٣٩٪) أمانة الاتفاقية بأنها وقّعت اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف لاستخدام هذه الأساليب لغرض تحري الأفعال الإجرامية المحددة وفقاً للمادة ١٤ من البروتوكول.

التعاون الدولي (المواد ٢٠-٣١)

٢٢- على الرغم من أن الأطراف في البروتوكول مطالبون، في إطار استمارة التبليغ الخاصة بالبروتوكول، بتبادل تفاصيل مضبوطات التبغ أو منتجاته أو معدات التصنيع، وكمية المضبوطات وقيمتها، وأوصاف المنتجات، وتواريخ وأماكن التصنيع، والضرائب المُتهرّب منها، بموجب المادة ٢٠ (تبادل المعلومات العامة)، فقد قدّم عدد قليل من الأطراف معلومات كمية ونوعية عن المضبوطات. ومن ثم، لم يكن من الممكن تحديد أي نمط للمضبوطات من حيث المنتجات المضبوطة، وأساليب الإخفاء، وطرائق العمل المستخدمة في الاتجار غير المشروع بالتبغ أو منتجاته أو معدات التصنيع.

٢٣- وفيما يتعلق بالمادة ٢١ (تبادل المعلومات عن الإنفاذ)، أفاد ١٧ طرفاً فقط (٢٧٪) بتبادل المعلومات عن الإنفاذ مع طرف آخر من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب الطرف الآخر في العامين الماضيين لغرض كشف أو تحري الاتجار غير المشروع بالتبغ أو منتجاته أو معدات التصنيع. وفيما يتعلق بالمادة ٢٢ (تبادل المعلومات: سرية المعلومات وحمايتها)، أشار ٢٢ طرفاً (٣٦٪) إلى أنها أخطرت أمانة الاتفاقية بالسلطة الوطنية المختصة المعيّنة لأغراض المواد ٢٠ و ٢١ و ٢٤.

٢٤- وفيما يتعلق بالمادة ٢٣ (المساعدة والتعاون: التدريب والمساعدة التقنية والتعاون في المسائل العلمية والتقنية والتكنولوجية)، لم يبلغ سوى عدد قليل من الأطراف عن مشاركتها في تقديم مساعدات مالية أو تقنية إلى أطراف أخرى أو تلقيها منها. وفيما يتصل بالتعاون بين الأطراف في مجال بناء القدرات (التدريب)، يتمثل مجالا التعاون الأكثر شيوعاً في إنفاذ القانون وجمع المعلومات. وذكرت ١٠ أطراف (١٦٪) أنها طوّرت أو أجرت بحثاً بشأن تحديد المنشأ الجغرافي الدقيق للتبغ ومنتجاته المضبوطة. وكان معدل تنفيذ المادة ٢٤ (المساعدة والتعاون: التحقيق في الجرائم ومقاضاة مرتكبيها) منخفضاً؛ إذ لم يبلغ سوى ١٤ طرفاً (٢٣٪) عن إبرام ترتيبات تعاونية في هذا الصدد.

٢٥- وفيما يتعلق بالمادة ٢٦ (الولاية القضائية)، أفاد ٢٧ طرفاً (٤٤٪) بأنها اعتمدت تدابير لإقامة الولاية القضائية على الأفعال الجنائية المحددة وفقاً للمادة ١٤.

٢٦- وفيما يتعلق بالمادة ٢٧ (إنفاذ القانون والتعاون)، أفاد ٣٩ طرفاً (٦٣٪) بأنها أنشأت آلية تنسيق محلية بين جهات الإنفاذ، وأفاد ٣٩٪ من الأطراف بأنها أقامت تنسيقاً مع جهات إنفاذ القانون لدى أطراف أخرى (في الأغلب من خلال اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف).

٢٧- وفيما يتعلق بالمادة ٢٨ (المساعدة الإدارية المتبادلة)، أفاد ١٧ طرفاً (٢٧٪) بتوقيعها اتفاقات ثنائية أو إقليمية أو متعددة الأطراف مع أطراف أخرى لإتاحة المساعدة الإدارية المتبادلة. وللاتحاد الأوروبي السبق في تنفيذ هذه المادة، إذ أبلغ عن إبرام ٨٧ اتفاقاً بشأن المساعدة الإدارية المتبادلة مع بلدان أخرى فيما يتصل بالمسائل الجمركية. وعقدت الكونغو اتفاقات مماثلة مع أستراليا والمجموعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا، في حين أبرمت كوت ديفوار اتفاقاً مع المغرب. واتفقت البرازيل وباراغواي على أن تدعم كلتاها الأخرى وتتبادلا أفضل الممارسات في مجال مكافحة الاتجار غير المشروع بالتبغ.

٢٨- وفيما يتعلق بالمادة ٢٩ (المساعدة القانونية المتبادلة)، أبلغ ١٨ طرفاً (٢٩٪) عن تعيينها سلطة مركزية لغرض إتاحة المساعدة القانونية المتبادلة. ومع ذلك، لم يذكر سوى ٧ أطراف (١١٪) أنها شاركت في مبادرات المساعدة القانونية المتبادلة مع طرف أو أطراف أخرى.

٢٩- وذكرت ٣ أطراف فقط أنها استخدمت البروتوكول لأغراض تسليم المجرمين (المادة ٣٠)، وهو ما يجعل هذا الحكم الأقل تنفيذاً من بين أحكام البروتوكول.

أولويات التنفيذ واحتياجاته والفجوات والتحديات التي يواجهها

٣٠- أبلغ جميع الأطراف تقريباً عن أولوياتها الوطنية في تنفيذ البروتوكول، وأعطى العديد منها الأولوية لمكافحة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ بوصفها مسألة عامة. وفي دورة إعداد التقارير لعام ٢٠٢٠ (دورة إعداد التقارير الأولى للبروتوكول)، تمثلت الأولوية الرئيسية التي حددتها الأطراف في تنفيذ نظام اقتناء أثر منتجات التبغ وتحديد منشئها. وفي دورة إعداد التقارير لعام ٢٠٢٣، استمرت الأطراف في اعتبار إنشاء نظام لاقتناء أثر التبغ ومنتجاته وتحديد منشئها (وفقاً لمتطلبات المادة ٨ من البروتوكول) مسألة ذات أهمية قصوى. وتشمل التدابير الأخرى التي حددتها الأطراف حسب الأولوية إنشاء آليات مؤسسية للتنسيق والتعاون بين مختلف الجهات المسؤولة عن تنفيذ البروتوكول على المستوى الوطني، وكذلك وضع تشريعات شاملة أو مراجعة التشريعات القائمة للمتكمين من تنفيذ البروتوكول وتعزيزه. وتشمل التدابير الأخرى التي اعتُبر أولويات كل من بناء قدرات الموظفين وأصحاب المصلحة المعنيين، والتعاون بين الأطراف في البروتوكول، وحشد الموارد لتنفيذ البروتوكول، وتعزيز أحكام إصدار التراخيص من خلال تضمين متطلبات التراخيص اللازمة لاستيراد وتصنيع معدات تصنيع منتجات التبغ.

٣١- وعلاوةً على ذلك، أبلغ ١٢ طرفاً (١٩٪) عن وجود فجوات بين الموارد المتاحة والاحتياجات المقدّرة لتنفيذ البروتوكول. وقدّمت ٩ منها تفاصيل عن الفجوات التي جرى تحديدها. وأثار ٦ أطراف (١٠٪) مشاكل نقص الموارد المالية أو المادية أو البشرية اللازمة لتنفيذ البروتوكول. ومن الفجوات الأخرى التي حددتها الأطراف فيما يتعلق بتنفيذ البروتوكول نقص البحوث، وعدم كفاية تبادل الممارسات الجيدة والخبرات في مجال التنفيذ، وعدم كفاية إمكانية التنقل لمراقبة الحدود وترصد الأسواق. وسلط بعض الأطراف الضوء على الحاجة إلى المساعدة التقنية وبناء قدرات الجهات الفاعلة ذات الصلة بتنفيذ البروتوكول. وفيما يتعلق بالمادة ٣٦ (الموارد المالية)، أفاد ٢٣ طرفاً (٣٧٪) بأن تمويل الأنشطة الوطنية يتوخى تحقيق هدف البروتوكول وفقاً للخطة والأولويات والبرامج الوطنية. وأشار بعض الأطراف إلى تخصيص مبلغ لتنفيذ البروتوكول (بما في ذلك إنشاء نظام اقتناء الأثر وتحديد المنشأ)، بينما أفاد العديد من الأطراف الأخرى بافتقارها إلى مخصصات الميزانية المعتمدة من الخزانة الحكومية لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة التبغ المعنية بأحكام البروتوكول.

٣٢- وفيما يتعلق بالقيود والعوائق التي تحول دون تنفيذ البروتوكول، قدّم ٣٧ طرفاً (٦٠٪) معلومات بهذا الصدد. فأشار العديد من الأطراف إلى تدخل دوائر صناعة التبغ باعتباره عقبة في سبيل تنفيذ البروتوكول. وبالإضافة إلى

نقص الموارد، تضمنت القيود والعوائق التي نالت القسط الأكبر في الإبلاغ كل من الافتقار إلى تشريعات شاملة واستراتيجية وطنية، ووجود عوائق تقنية ومتعلقة بالقدرات، إلى جانب تحديات متعلقة بالتنسيق المحلي.

٣٣- وحدد العديد من الأطراف نقص المعارف والإرشادات على المستويين الوطني والإقليمي بشأن تنفيذ نظام اقتناء الأثر وتحديد المنشأ، معتبراً هذه المسألة واحداً من أكبر التحديات التي تواجه تنفيذ البروتوكول. وفيما يتعلق بالاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء، فإن التغطية الجغرافية المحدودة للبروتوكول والانخفاض النسبي في عدد الأطراف التي تنفذ نُظُم اقتناء الأثر وتحديد المنشأ يشكلان تحدياً أمام الاستفادة من تنفيذ أحكام البروتوكول. وأشار بعض الأطراف إلى محدودية الصلاحيات المخوَّلة من القيادة السياسية والدعم الذي تقدّمه إلى الوزارات المسؤولة عن تنفيذ البروتوكول. وحدد بعض الأطراف عدم كفاية المعارف والقدرات اللازمة لتنفيذ البروتوكول على المستوى المحلي بوصفه مسألة رئيسية. وأبلغ بعض الأطراف عن وجود تحديات تتعلق بإنشاء آليات أو منصات تنسيق وطنية للتنفيذ أو تفعيلها (قد تكون غير موجودة كلياً أو غير فعالة). وحدد عدد قليل من الأطراف النقص العام في فهم الاحتياجات وعدم الوعي بمسألة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ على المستوى المحلي بوصفهما من العوامل التي تعوق تنفيذ البروتوكول.

الاستنتاجات

٣٤- بالنظر إلى أن البروتوكول معاهدة حديثة العهد نسبياً، فإن معدل تنفيذ معظم أحكامها مبشر بالخير؛ إذ أفادت الأطراف بأنها ركزت اهتمامها على تدابير مراقبة سلسلة التوريد وعلى الملاحظات القضائية والجزاءات المفروضة على الاتجار غير المشروع بالتبغ ومنتجاته ومعدات التصنيع. ومع ذلك، يتباين معدل التنفيذ تبايناً كبيراً بين الأطراف في مختلف الأقاليم، أخذاً بعين الاعتبار الاختلاف الواسع في أوضاعها الاجتماعية والاقتصادية.

٣٥- وفي حين أفاد أكثر من نصف الأطراف بأنها أنشأت نظاماً لاقتناء أثر السجائر وتحديد منشأها؛ فلا توجد معلومات في التقارير المقدّمة تكفي لتقييم ما إذا كانت هذه النُظُم تشتمل على جميع العناصر الأساسية التي ينبغي توافرها في نظام اقتناء الأثر وتحديد المنشأ والمطلوبة بموجب البروتوكول.

٣٦- وتشير التقارير المقدّمة من الأطراف بشأن التنفيذ إلى أن العديد من الأطراف ما زالت تفتقر إلى الموارد المالية والخبرات اللازمة لتنفيذ البروتوكول. ويعكف بعض الأطراف على وضع خطط عمل وطنية من أجل التنفيذ الفعال للبروتوكول. ومن شأن زيادة التركيز على التعاون الدولي والمساعدة وتبادل المعلومات بين الأطراف، من خلال التعاون الثنائي والإقليمي والمتعدد الأطراف والتعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، إلى جانب المساعدة التقنية في المسائل العلمية والتقنية والتكنولوجية، أن يساعد الأطراف في جهودها الرامية إلى القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ.

الإجراء المطلوب من اجتماع الأطراف

٣٧- اجتماع الأطراف مدعو إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير.

= = =