

اجتماع الأطراف في بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

FCTC/MOP/3/6

الدورة الثالثة

٢٥ حزيران/ يونيو ٢٠٢٣

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

البند ٥-٢ من جدول الأعمال المؤقت

خارطة الطريق والأطر الزمنية للبحوث المسندة بالبيانات وخطوات إجرائها (المادتان ٦-٥ و ١٣-٢)

تقرير من أمانة الاتفاقية

الغرض من الوثيقة

وفقاً للقرار FCTC/MOP2(2)، يُقدّم هذا التقرير إلى اجتماع الأطراف في بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ (اجتماع الأطراف) باعتباره أحد البنود التي أُرجئت من الدورة الثانية لاجتماع الأطراف. ويتضمن التقرير خارطة الطريق التي تحدد الأطر الزمنية والخطوات اللازمة لإجراء البحوث المسندة بالبيانات المتوخّاة في المادة ٥-٦ والمادة ١٣-٢، والتي أعدتها أمانة الاتفاقية عملاً بالقرار FCTC/MOP1(7).

الإجراء المطلوب من اجتماع الأطراف

اجتماع الأطراف مدعو إلى النظر في خارطة الطريق لإجراء البحوث المسندة بالبيانات وفقاً للمادتين ٥-٦ و ١٣-٢ من بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، الواردة في الملحق ١، وإلى اعتماد مشروع القرار الوارد في الملحق ٢ من هذا التقرير.

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

العلاقة بخطة العمل وبند الميزانية: ١-٣-١.

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

الوثيقة (الوثائق) ذات الصلة: لا توجد.

معلومات أساسية

١- نظر اجتماع الأطراف في بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، في دورته الأولى، في التقرير FCTC/MOP/1/11 الذي أعدته أمانة الاتفاقية وناقش المدخلات الرئيسية الضرورية لتصنيع منتجات التبغ ("المدخلات الرئيسية") ومدى الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ فيما يتعلق بمبيعات منتجات التبغ المُعفاة من الرسوم الجمركية ("المبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية")، مع مراعاة أحكام المادة ٦-٥ والمادة ١٣-٢ من البروتوكول.

٢- واعتمد اجتماع الأطراف القرار FCTC/MOP1(7) الذي يسلم بأن البروتوكول يُلزم اجتماع الأطراف بأن يضمن إجراء بحوث مسندة بالبيّنات بعد مرور خمس سنوات على بدء نفاذ البروتوكول، وفقاً للمادة ٦-٥ والمادة ١٣-٢ من البروتوكول. وطلب اجتماع الأطراف، في القرار، إلى أمانة الاتفاقية ما يلي: (أ) أن تحدد الاحتياجات من البحث والثغرات التي تتخلل المادتين ٦-٥ و ١٣-٢ من البروتوكول؛ (ب) أن تعرض على اجتماع الأطراف في دورته الثانية خارطة طريق مفصلة توضح الأطر الزمنية والخطوات المقرر اتباعها في إجراء البحوث المسندة بالبيّنات التي تتوخاها أحكام المادة ٦-٥ والمادة ١٣-٢ من البروتوكول، وذلك مع الاحترام التام للمادة ٤-٢ من البروتوكول والمادة ٥-٣ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ.

٣- ولتتفيذ القرار FCTC/MOP1(7)، أجرت أمانة الاتفاقية تقييماً أولياً للدراسات المتوفرة حول موضوعي المدخلات الرئيسية والمبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية، وأجرت مقابلات مع خبراء بحثيين لتقييم طبيعة الاحتياجات البحثية والثغرات ولجمع المدخلات اللازمة لوضع خارطة طريق لإجراء البحوث.

الاحتياجات البحثية والثغرات

٤- يبدو أن البحوث القائمة بشأن موضوعي المدخلات الرئيسية والمبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية غير كافية لدعم إجراء مناقشة مستنيرة بشأن تنفيذ المادتين ٦-٥ و ١٣-٢. وقد حُددت توافر البيانات والجوانب المنهجية في تقدير مدى وجسامة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ بوصفهما تحديين رئيسيين يواجهان إجراء البحوث المتعلقة بموضوعي المدخلات الرئيسية والمبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية.

المدخلات الرئيسية الضرورية لتصنيع منتجات التبغ

٥- أُجري في الدراسات الأكاديمية تحليل مفصّل لسلسلة توريد التبغ، بما في ذلك مكوناتها الرئيسية، وهي: زراعة التبغ؛ تجهيز التبغ؛ المعالجة الأولية والمعالجة الثانوية لمنتجات التبغ. وتم تحديد مجموعة متنوعة من المدخلات المستخدمة في جميع مراحل سلسلة توريد منتجات التبغ. وتُستخدم أوراق السجائر والمرشحات ومعدات التصنيع، على وجه الخصوص، في مرحلة المعالجة الثانوية لتصنيع منتجات التبغ النهائية، كالسجائر.

٦- ومع ذلك، لا توفر الدراسات الأكاديمية الموجودة فهماً وافياً لسلسلة توريد التبغ لتحديد وجود أو عدم وجود أي "مدخلات رئيسية" تفي بالمعايير التي حددتها المادة ٦-٥، أي أن تكون المدخلات الرئيسية "ضرورية لتصنيع منتجات التبغ" و"يمكن التعرف عليها" و"يمكن إخضاعها لآلية رقابة فعالة".

مبيعات منتجات التبغ المُعفاة من الرسوم الجمركية والاتجار غير المشروع بهذه المنتجات

٧- على الرغم من وجود دراسات عديدة تقدر حجم سوق التبغ غير المشروعة على الصعيد الوطني والإقليمي والعالم، فإن البيانات المتعلقة بالاتجار غير المشروع بالتبغ نادرة عموماً. ولم يجر تناول العلاقة بين مبيعات

منتجات التبغ المُعفاة من الرسوم الجمركية والاتجار غير المشروع بها إلا بشكل عابر وذلك غالباً في سياق دراسات تهدف إلى تقدير نطاق الاتجار غير المشروع بالتبغ على الصعيد الإقليمي. ولم يتسن في وقت إجراء البحوث العثور على تقييم شامل لنطاق الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ من حيث المبيعات العالمية المُعفاة من الرسوم الجمركية.

٨- وعلاوةً على ذلك، توجد اختلافات كبيرة بين الأساليب المنهجية المتبعة لتقدير مدى الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ في سياق مبيعات منتجات التبغ المُعفاة من الرسوم الجمركية. ويُشكّل عدم وجود مؤشرات موحدة لتقدير حجم السوق غير المشروعة لمنتجات التبغ، واختلاف النُهُج المتبعة في جمع البيانات وتحليلها، وضيق النطاق الجغرافي الذي تركز عليه معظم الدراسات الأكاديمية، واختلاف البيانات التنظيمية لمنتجات التبغ المُعفاة من الرسوم الجمركية، يشكل كل ذلك عقبات كبيرة أمام البحوث.

خارطة طريق للبحوث المسندة بالبيّنات

٩- ترد في الملحق ١ بهذه الوثيقة خارطة طريق مقترحة لإجراء بحوث مسندة بالبيّنات. وقد رُوّعي عند وضع خارطة الطريق هذه الطابع المحدد زمنياً لأحكام المادة ٦-٥ والمادة ١٣-٢، اللتين توجبان إنجاز أنشطة البحث في غضون خمس سنوات من بدء نفاذ البروتوكول.

١٠- ولغرض معالجة الاحتياجات البحثية والثغرات المبيّنة في الفقرات أعلاه، تتألف خارطة الطريق من ثلاثة عناصر، هي: (أ) خطوة أولية تهدف إلى تحديد نطاق البحوث الواجب إجراؤها؛ (ب) نشاط بحثي أساسي يستند إلى دراسات حالات إفرادية وطنية؛ (ج) خطوة اختيارية تُتخذ على أساس نتائج عنصر البحث الرئيسي في الخطوة (ب).

الإجراء المطلوب من اجتماع الأطراف

١١- اجتماع الأطراف مدعو إلى النظر في خارطة الطريق لإجراء البحوث المسندة بالبيّنات وفقاً للمادتين ٦-٥ و ١٣-٢ من بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، الواردة في الملحق ١، وإلى اعتماد مشروع القرار الوارد في الملحق ٢ من هذا التقرير.

الملحق ١

خارطة الطريق لإجراء البحوث المسندة بالبيّنات وفقاً للمادتين ٥-٦ و ١٣-٢ من بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

الأنشطة والإطار الزمني (٢٠٢٤-٢٠٢٥)

الاعتبارات العامة

(أ) المدخلات الرئيسية

١- تنص المادة ٥-٦ من البروتوكول على أنه بعد خمس سنوات من بدء نفاذ هذا البروتوكول يضمن اجتماع الأطراف في دورته التالية إجراء البحوث المسندة بالبيّنات للتحقق من أن المدخلات الرئيسية اللازمة لصنع منتجات التبغ يمكن التعرف عليها وإخضاعها لآلية رقابة فعّالة.

(ب) المبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية

٢- تنص المادة ١٣-٢ من البروتوكول على أنه في موعد لا يتجاوز خمس سنوات من بدء نفاذ هذا البروتوكول، يضمن اجتماع الأطراف في دورته التالية إجراء البحوث المسندة بالبيّنات للتحقق من مدى الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ فيما يتعلق بمبيعات هذه المنتجات المُعفاة من الرسوم الجمركية.

(ج) الإطار الزمني

٣- وفقاً لأحكام المادة ٥-٦ والمادة ١٣-٢ المحددة بإطار زمني، اعتمد اجتماع الأطراف القرار FCTC/MOP1(7). ويجري النظر في هذا البند في الدورة الثالثة لمؤتمر الأطراف، وفقاً للقرار FCTC/MOP2(2).

الخطوة ١ - تحديد نطاق البحث: تسعة أشهر (كانون الثاني/يناير - أيلول/سبتمبر ٢٠٢٤)

(أ) المدخلات الرئيسية

٤- يشمل تصنيع منتجات التبغ لاستخدام المستهلك سلسلة من الخطوات يمكن أن تُقسّم إلى أربع فئات رئيسية، وهي: زراعة التبغ وحصاده؛ تجفيف التبغ؛ المعالجة الأولية؛ المعالجة الثانوية. وفي كل خطوة من خطوات عملية التصنيع، تُستخدم مجموعة متنوعة من المدخلات لمعالجة المنتج وإعداده للمرحلة التالية من المعالجة.

٥- ولم يُعثر على أي دراسات شاملة لتحديد ما إذا كانت أي من المدخلات المستخدمة في عملية تصنيع التبغ تشكّل "مدخلات رئيسية" وفقاً للمعايير التي حددها نص المادة ٥-٦ من البروتوكول، والتي تتمثل في أن تكون "لازمة لصنع منتجات التبغ" و"يمكن التعرف عليها" ويمكن "إخضاعها لآلية رقابة فعّالة".

٦- وُحِّدَت بصفة عامة، ثلاث فئات فرعية من المدخلات: (أ) المدخلات التي لا تُستخدم إلا في عملية تصنيع التبغ، بما في ذلك ورق السجائر والمرشحات، مثلاً؛ (ب) والمدخلات ذات الاستخدام المزدوج، بما في ذلك المواد الكيميائية والسليلوز والأسيتات، مثلاً؛ (ج) ومعدات وتكنولوجيات تصنيع منتجات التبغ.

٧- ونظراً إلى الخطوات والمدخلات المتعددة المستخدمة في عملية تصنيع منتجات التبغ، يلزم تحديد الخطوات والمدخلات التي يلزم تناولها بمزيد من البحث. ويمكن تنفيذ تدابير الرقابة المختلفة، حسب تصنيف المدخلات. ولتحديد المدخلات، سوف يُشار إلى الرموز المحددة لكل منها في إطار النظام المنسق.

(ب) المبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية

٨- يلزم لإجراء تقييم لمدى الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ المتعلقة بالمبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية، تحديد الجوانب التالية:

(١) ما الذي يشكل اتجاراً غير مشروع في سياق المبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية في الولايات القضائية المعنية؛

(٢) ما هي الأطر القانونية والتنظيمية المنطبقة على مبيعات منتجات التبغ المُعفاة من الرسوم الجمركية في الولايات القضائية المعنية؛

(٣) ما هي الوحدة المرجعية المشتركة (دولارات، ملايين الوحدات، الحصص من إجمالي التجارة، الحصص من التجارة المُعفاة من الرسوم الجمركية، وما إلى ذلك) التي ستُستخدم عند تقدير مدى الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ لغرض تيسير المقارنة بين الولايات القضائية.

(ج) جوانب البحث الأولية

٩- قد ترغب الأطراف في النظر في مطالبة أمانة الاتفاقية بالدخول في شراكة مع المنظمات الدولية ذات الصلة لمعالجة جوانب البحث الأولية المتعلقة بموضوعي المدخلات الرئيسية والمبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية.

١٠- واستناداً إلى حصيلة الخطوة ١، يمكن لأمانة الاتفاقية أن تلتزم بإرشادات هيئة مكتب اجتماع الأطراف لتنفيذ أنشطة البحث الأساسية على النحو المبين في الخطوة ٢.

الخطوة ٢ - أنشطة البحث الأساسية: ١٦ شهراً (كانون الثاني/يناير ٢٠٢٤ - نيسان/أبريل ٢٠٢٥)

١١- يُقترح اتباع نهج عملي يستند إلى دراسات الحالة. ومن شأن استخدام دراسات الحالة أن ييسر جمع المعلومات في الولايات القضائية الأشد تضرراً من الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ من حيث ارتباطه بالمدخلات الرئيسية والمبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية. وستكفل أمانة الاتفاقية التنسيق بين الخبراء الاستشاريين الذين سيجري التعاقد معهم لإجراء الدراسات ومراكز الاتصال التابعة للأطراف.

١٢- ويُقترح إطار زمني مؤقت لأنشطة البحث. ويجوز تنقيح هذه الأطر الزمنية، حسب الاقتضاء، بتوجيه من هيئة مكتب اجتماع الأطراف.

(أ) المدخلات الرئيسية

١٣- سوف تُدعى الأطراف إلى التشاور على الصعيد الإقليمي من أجل تحديد طرف أو طرفين في كل إقليم من الأقاليم التابعة لمنظمة الصحة العالمية (المنظمة) يرغبان في المشاركة في دراسات الحالة. (كانون الثاني/يناير - آذار/مارس ٢٠٢٤).

١٤- وسوف توضع الترتيبات التنظيمية واللوجستية لإجراء دراسات الحالة في الولاية القضائية التابعة للأطراف التي تعرب عن اهتمامها. وسوف تُبرم التعاقدات مع الخبراء الاستشاريين لإجراء مقابلات مع موظفي الجمارك والموظفين المسؤولين عن إنفاذ القانون، وللحصول على آراء الخبراء لتقييم مدى إسهام التجارة في المدخلات الرئيسية في انتشار التبغ غير المشروع في الولايات القضائية المعنية. (نيسان/أبريل - حزيران/يونيو ٢٠٢٤).

١٥- وسوف يُعد استبيان لتسهيل عمل الباحثين عند إجراء المقابلات. وسيركز الاستبيان على جمع البيانات عن تدفق المدخلات غير المشروعة عبر الحدود (بالإشارة إلى المضبوطات، مثلاً)، ورسم خرائط سوق المدخلات (بما في ذلك فهم الجهات الفاعلة المعنية، سواء الكيانات التجارية المحلية أو المستوردين)، وتقييم تدابير الرقابة القائمة المنفذة محلياً لفرض الرقابة على مدخلات محددة.

١٦- ويجب إكمال ١٢ دراسة حالة على الأكثر. (تموز/يوليو - كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٤).

(ب) المبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية

١٧- سوف تُدعى الأطراف إلى التشاور على الصعيد الإقليمي من أجل تحديد طرف أو طرفين في كل إقليم من الأقاليم التابعة للمنظمة يرغبان في المشاركة في دراسات الحالة. (كانون الثاني/يناير - آذار/مارس ٢٠٢٤).

١٨- وسوف توضع الترتيبات التنظيمية واللوجستية لإجراء دراسات الحالة في الولاية القضائية التابعة للأطراف التي أعربت عن اهتمامها. وسوف تُبرم التعاقدات مع الخبراء الاستشاريين لإجراء أنشطة في الموقع لجمع البيانات الكمية، إن وجدت، والمعلومات النوعية، بطرق تشمل إجراء المقابلات وجهاً لوجه مع ممثلي الحكومة والمسؤولين المحليين عن إنفاذ القانون، مع إيلاء اهتمام خاص للمصدر المُبلّغ عنه لمنتجات التبغ المُعفاة من الرسوم الجمركية. (نيسان/أبريل - حزيران/يونيو ٢٠٢٤).

١٩- وسوف تُقارن البيانات التي ستُجمع في سياق دراسات الحالة بالمعلومات المتاحة عن المبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية، بالإشارة مثلاً إلى بيانات النقل الجوي المتاحة أو المبيعات عبر الحدود، والتقديرات القائمة لحجم السوق العالمية لمنتجات التبغ غير المشروعة من أجل إعداد تقدير أولي للعلاقة بين المبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية والاتجار غير المشروع بالتبغ على الصعيد العالمي، باستخدام الوحدة المرجعية الموحدة المُعتمدة في الخطوة ١.

٢٠- ويجب إكمال ١٢ دراسة حالة على الأكثر. (تموز/يوليو - كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٤).

(ج) التقرير الختامي

٢١- سيقدم الخبراء الاستشاريون تقريراً ختامياً إلى أمانة الاتفاقية يفصّل الأنشطة المُنفّذة والاستنتاجات المستخلصة من دراسات الحالة بشأن موضوعي المدخلات الرئيسية والمبيعات المُعفاة من الرسوم الجمركية. (كانون الثاني/يناير - آذار/مارس ٢٠٢٥).

٢٢- وستوضع الصيغة النهائية للتقرير ويُتاح للأطراف من خلال الموقع الإلكتروني لأمانة الاتفاقية، قبل ستة أشهر من انعقاد الدورة الرابعة لاجتماع الأطراف. (نيسان/أبريل - أيار/مايو ٢٠٢٥).

الخطوة ٣ - الدراسة العالمية: ٢٤ شهراً (في أعقاب الدورة الرابعة لاجتماع الأطراف)

٢٣- نظراً إلى التحديات التي ينطوي عليها تقدير حجم سوق التبغ غير المشروع على الصعيد العالمي، قد ترغب الأطراف في النظر في استخدام البيانات والمنهجيات والنتائج الأولية المكتسبة في سياق أنشطة البحث الأساسية للبدء في إعداد دراسات أشمل عن الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ.

٢٤- وقد ترغب الأطراف كذلك في النظر في مطالبة أمانة الاتفاقية بأن تعمل في شراكة مع الشركاء الدوليين المعنيين والخبراء المختارين لتحديد منهجية مشتركة لتقدير مدى الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ على الصعيد الإقليمي وعلى الصعيد المحلي.

٢٥- وسوف تستند المنهجية إلى النُهُج القائمة لتقدير مدى الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ (مثل تحليل العبوات الفارغة المهملة، وتحليل البيانات التجارية، وإجراء المسوح الطولية والمقطعية، وتحليل مضبوطات التبغ غير المشروع) وإدراج مجموعة موحّدة من المؤشرات وممارسات جمع البيانات. وسوف تُراعى المنهجيات القائمة التي وضعتها الأطراف.

الملحق ٢

مشروع قرار:

خارطة الطريق لإجراء البحوث المسندة بالبيّنات وفقاً للمادتين ٥-٦ و ١٣-٢ من بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

إن اجتماع الأطراف،

إذ يُقر بأن بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ ينص على أن اجتماع الأطراف ينبغي له ضمان إجراء البحوث المسندة بالبيّنات بعد خمس سنوات من بدء نفاذ البروتوكول، وفقاً للمادة ٥-٦، بشأن المدخلات الرئيسية اللازمة لصنع منتجات التبغ التي يمكن إخضاعها لآلية رقابة فعّالة، ووفقاً للمادة ١٣-٢ بشأن مدى الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ فيما يتعلق بمبيعات هذه المنتجات المُعفاة من الرسوم الجمركية؛

وإذ يذكر بالقرار (FCTC/MOP1(7)، الذي طالب فيه اجتماع الأطراف أمانة الاتفاقية بتحديد البحوث والشغرات ذات الصلة بالمادتين ٥-٦ و ١٣-٢ من البروتوكول، وتقديم خارطة طريق مفصلة إلى اجتماع الأطراف توضّح الأطر الزمنية والخطوات اللازمة لإجراء البحوث المسندة بالبيّنات التي تتوخاها أحكام المادتين ٥-٦ و ١٣-٢ من البروتوكول، وذلك مع الاحترام التام للمادة ٤-٢ من البروتوكول والمادة ٥-٣ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ؛

وإذ يضع التقرير الوارد في الوثيقة FCTC/MOP/3/6، والذي أعدته أمانة الاتفاقية، في اعتباره،

- ١- يعتمد خارطة الطريق لإجراء البحوث المسندة بالبيّنات وفقاً للمادتين ٥-٦ و ١٣-٢ من بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، الواردة في الملحق ١ للوثيقة FCTC/MOP/3/6؛
- ٢- يطلب إلى أمانة المنظمة ما يلي:

(أ) أن تسعى بنشاط إلى الحصول على مساهمات خارجة عن الميزانية من الأطراف والجهات المانحة الدولية الأخرى، بما في ذلك المنظمات الحكومية الدولية والإقليمية المختصة والمؤسسات المالية والإنمائية، وتحصل على هذه المساهمات من أجل تنفيذ خارطة الطريق، مع مراعاة أحكام المادة ٥-٣ من اتفاقية المنظمة الإطارية بشأن مكافحة التبغ والمادة ٤-٢ من البروتوكول؛

(ب) أن تُقدّم تقريراً عن الحصائل المتعلقة بتنفيذ خارطة الطريق إلى الدورة الرابعة لاجتماع الأطراف.

(الجلسة العامة xxx، xx تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٣)

= = =