بروتوكول القضاء على
الاتجار غير المشروع
بمنتجات التبغ

اجتماع الأطراف في
بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ
الدورة الرابعة

جنيف، سويسرا، ٢٤-٢٦ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٥

البند ٤-٣ من جدول الأعمال المؤقت

FCTC/MOP/4/7

٢٥ حزيران/ يونيو ٢٠٢٥

الترخيص
(المادة ٦ من البروتوكول)

تقرير من أمانة الاتفاقية

الغرض من الوثيقة

يعرض هذا التقرير سياقاً للعمل الذي يمكن الاضطلاع به لتعزيز تنفيذ المادة ٦ من بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، فيما يتعلق بالترخيص. ويهدف التقرير إلى تيسير مداولات الأطراف في إطار بند "الترخيص (المادة ٦ من البروتوكول)"، الذي اقترحته الأطراف.

الإجراء المطلوب من اجتماع الأطراف

اجتماع الأطراف مدعوٌّ إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وتقديم المزيد من الإرشادات.

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: ٢-١-٤.

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

الوثيقة (الوثائق) ذات الصلة: تقرير فريق الخبراء المعني ببروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ: الوثائق التقنية.

معلومات أساسية

١- اقترحت عدة أطراف في بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ أن تنظر الدورة الرابعة لاجتماع الأطراف في البروتوكول في مسألة الترخيص بموجب المادة ٦ من المعاهدة. ورأت هذه الأطراف أن إذكاء الوعي بالتدابير المتصلة بالترخيص وتنفيذها، باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من التزامات الأطراف، سيسهم إسهاماً كبيراً في تنفيذ المعاهدة.

٢- ويعرض هذا التقرير سياقاً للعمل الذي يمكن الاضطلاع به لتعزيز تنفيذ المادة ٦ من البروتوكول، من أجل تيسير مداولات الأطراف.

المادة ٦ من البروتوكول، بما في ذلك ما يتعلق بالأحكام الأخرى من المعاهدة

٣- تنص ديباجة البروتوكول على أن الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ يقوض اقتصادات الأطراف ويضر باستقرارها وأمنها؛ وأنه يدر أرباحاً مالية تستخدم في تمويل أنشطة إجرامية عبر وطنية تتعارض مع أهداف تنشد الحكومات تحقيقها؛ وأنه يقوض الأغراض الصحية، ويفرض عبئاً إضافياً على النظم الصحية ويسبب خسائر في عائدات اقتصادات الأطراف. ويهدف البروتوكول إلى تأمين سلسلة توريد منتجات التبغ، بما في ذلك من خلال الأحكام المتعلقة بالترخيص.

٤- وتدعو المادة ١٥ من اتفاقية المنظمة الإطارية بشأن مكافحة التبغ، التي أشير إليها في هدف البروتوكول، إلى اتخاذ تدابير منح التراخيص لمراقبة أو تنظيم إنتاج منتجات التبغ وتوزيعها من أجل منع الاتجار غير المشروع بها. وتشكّل هذه التدابير جزءاً لا يتجزأ من جهود مكافحة التبغ على نحو شامل.

٥- وتقضي المادة ٦ من البروتوكول بأن يحظر كل طرف القيام بتصنع واستيراد وتصدير منتجات التبغ ومعدات التصنيع، إلا بترخيص أو بموافقة معادلة لها أو بمقتضى نظام المراقبة المنفذ من قِبَل سلطة مختصة طبقاً للقانون الوطني. وينص البروتوكول أيضاً على أن تحرص الأطراف على منح ترخيص، حسب الاقتضاء، لأي شخص طبيعي أو اعتباري يقوم بالأنشطة التالية:

(أ) بيع منتجات التبغ بالتجزئة؛

(ب) زراعة التبغ، باستثناء صغار المزارعين والفلاحين والمنتجين التقليديين؛

(ج) نقل كميات تجارية من منتجات التبغ أو معدات التصنيع؛

(د) بيع التبغ ومنتجات التبغ أو معدات التصنيع بالجملة أو الوساطة فيها أو تخزينها أو توزيعها.

٦- ومن أجل الاضطلاع بالأنشطة المذكورة أعلاه وضمان وجود نظام فعال للترخيص، تنص المادة ٦ على أن تقوم الأطراف، في جملة أمور، بإنشاء أو تعيين سلطة مختصة تتولى إصدار الترخيص؛ واشتراط احتواء كل طلب الترخيص على معلومات محددة عن مقدم الطلب؛ والقيام، حسب الاقتضاء، برصد وجمع أي رسوم تفرض على الترخيص؛ واتخاذ تدابير ملائمة لمنع أي ممارسات مخالفة للقواعد أو احتيالية في تشغيل نظام الترخيص وكشفها والتحقيق فيها.

٧- وتتضمن المادة ٦ التزامات الأطراف في البروتوكول بتنظيم التراخيص على نحو ملائم من أجل ضمان الإدارة والإنفاذ الفعالين، من خلال تدابير تتعلق بالرصد والصيانة والإشراف والمساءلة.

٨- وتؤكد أحكام أخرى في البروتوكول مثل المواد ٧ و٩ و١٠ و١٤ التي تشير إلى المادة ٦ على التزامات الأطراف بموجب المادة ٦. وتشمل هذه الأحكام ما يلي:

(أ) تنص المادة ٧ من البروتوكول على أن شروط تحديد هوية الزبون في سياق العناية الواجبة يجب أن تشمل الحصول على المعلومات وتحديثها بانتظام للتحقق من أن الشخص الطبيعي أو الاعتباري يحمل ترخيصاً ساري المفعول وفقاً للمادة ٦.

(ب) وبموجب المادة ٩ من البروتوكول، التي تتعلق بحفظ السجلات، تشترط الأطراف على الأشخاص المرخص لهم وفقاً للمادة ٦ أن يزودوا السلطات المختصة بالمعلومات المنصوص عليها في البروتوكول عندما تطلبها.

(ج) وتنص المادة ١٠ على أن تشترط الأطراف في البروتوكول أن يتخذ جميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، رهناً بالمادة ٦، التدابير اللازمة للحيلولة دون تحويل منتجات التبغ إلى قنوات الاتجار غير المشروع. وتنص هذه المادة على تدابير أمنية ووقائية تشمل تنظيم المدفوعات عبر الحدود للمواد المستخدمة في صنع منتجات التبغ.

(د) وفيما يتعلق بالتصرف غير المشروع، بما في ذلك الأفعال الإجرامية، تلزم المادة ١٤ الأطراف باعتماد تدابير تشريعية أو تدابير أخرى لجعل تصرفات معينة غير مشروعة، بما في ذلك حصول أي شخص يحمل ترخيصا طبقاً للمادة ٦ على تبغ أو منتجات تبغ أو معدات صنع من أي شخص كان ينبغي أن يكون مرخصاً طبقاً للمادة ٦ ولكنه لم يرخص.

٩- وتؤكد هذه الأحكام على أن نظام منح التراخيص ينطوي على أهمية حاسمة في تنفيذ البروتوكول تنفيذاً فعالاً.

١٠- وإضافة إلى ذلك، حث اجتماع الأطراف في البروتوكول، في القرار FCTC/MOP3(20)، الأطراف على التعجيل باتخاذ إجراءات للوفاء بالتزاماتها بموجب المادة ٦ من البروتوكول (الترخيص) والمادة ٨ (اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ) من البروتوكول.

١١- وتجدر الإشارة إلى أنّ أمانة الاتفاقية تقدم إلى اجتماع الأطراف، عملاً بالقرار FCTC/MOP3(16)، تقريراً على حدة فيما يتعلق بالمدخلات الرئيسية التي تُعدّ أساسية لتصنيع منتجات التبغ، والتي يمكن تحديدها ويمكن إخضاعها لآلية رقابة فعالة، في نطاق المادة ٦-٥ من البروتوكول (الوثيقة FCTC/MOP/4/5).

تقرير فريق الخبراء المعني بالبروتوكول

١٢- في الدورة السابعة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية المنظمة الإطارية، اعتمدت الأطراف القرار FCTC/COP7(6) بشأن حالة البروتوكول، الذي يشير إلى إنشاء فريق خبراء معني ببروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ (فريق الخبراء)، وطلب من الفريق، في جملة أمور، أن يضع عدداً من الأولويات للاسترشاد بها في عمله؛ وشملت هذه الأولويات إسداء المشورة إلى الأطراف بشأن الخبرة في نظم الترخيص.

١٣- وأعد فريق الخبراء وثيقتين تقنيتين (FCTC/COP/8/5 وFCTC/COP/8/6)، كُمّلتا بتقرير يتضمن جميع الوثائق التقنية التي أعدها فريق الخبراء في إطار العمل الذي كلفته به الدورة السابعة لمؤتمر الأطراف. وتتضمن الوثيقة الأخيرة، التي أتاحت أيضاً معلومات تكميلية في الدورة الأولى لاجتماع الأطراف في البروتوكول، *تقريراً عن نماذج الممارسات الجيدة في مجال الترخيص بموجب البروتوكول*.[١]

١ تقرير فريق الخبراء المعني ببروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ (الوثائق التقنية). جنيف: أمانة اتفاقية المنظمة الإطارية ٢٠١٨ (تم الاطلاع في ٦ حزيران/ يونيو ٢٠٢٥).

١٤- ووصف التقرير المذكور أعلاه طبيعة الترخيص والغرض منه في سياق مكافحة التبغ. وتناول أيضاً بالتفصيل التزام الأطراف في البروتوكول بتنفيذ نظم الترخيص للمساعدة في مراقبة إنتاج منتجات التبغ وتوزيعها من أجل منع الاتجار غير المشروع بها. وقدم التقرير كذلك لمحة عامة عن النُّهج المتبعة في نُظم الترخيص في بلدان محددة. وإضافة إلى ذلك، عرض التقرير على السلطات خيارات لإصدار التراخيص وتجديدها وتعليقها وسحبها وإلغائها. وقدم أيضاً أمثلة على الكيفية التي يمكن أن تسعى بها الأطراف إلى مراقبة سلسلة الإمداد بطرق أخرى غير متطلبات الترخيص بموجب البروتوكول.

١٥- وحدد فريق الخبراء السمات المشتركة والرئيسية من نظم التبغ وغير التبغ التي يمكن للأطراف أن تنظر في تطبيقها لإنفاذ متطلبات البروتوكول. وشملت سمات الممارسات الجيدة لنظام ترخيص العناصر المُتوقع توافرها في أي نظام ترخيص، مثل تقديم طلبات الترخيص على نحو سليم وشفاف وعملية اتخاذ القرار بشأنها، وفرض رسوم على الترخيص، وفرض متطلبات حفظ السجلات والإبلاغ على المرخص لهم. وإضافة إلى ذلك، حدد فريق الخبراء السمات التي تسهم في فعالية نظام الترخيص مثل تقييد المرخص لهم بالتعامل مع المرخص لهم الآخرين فقط، واشتراط تقديم دليل على تعيين جهة فاعلة في سلسلة التوريد من قِبَل جهة فاعلة قائمة في سلسلة التوريد باعتباره معياراً للحصول على ترخيص.

١٦- وبيّن فريق الخبراء كذلك أن الاعتبارات المتعلقة بالممارسات الجيدة لدى الأطراف التي تسعى إلى تنفيذ خطة ترخيص تشمل ما يلي:

(أ) ضمان تناسب تكلفة تنفيذ الخطة مع الأثر المحتمل؛

(ب) النظر في تدابير رقابية أخرى متوافقة عند تصميم الخطة التنظيمية وتنفيذها؛

(ج) النظر في كيفية عمل نظام الترخيص في سياق الالتزامات التعاهدية الأخرى؛

(د) ضمان توافق نظام الترخيص مع البيئة التنظيمية القائمة في البلدان المعنية.

الوضع العالمي فيما يتعلق بتنفيذ المادة ٦ من البروتوكول

١٧- تضمنت الوثيقة FCTC/MOP/3/4 والتقرير عن التقدم المحرز على الصعيد العالمي بشأن تنفيذ بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ لعام ٢٠٢٣، والمذكرة التي نشرت للدورة الثالثة لاجتماع الأطراف، التفاصيل التالية فيما يتعلق بتنفيذ المادة ٦.[٢]

(أ) أفادت ٣٨ من الأطراف في البروتوكول (٦١٪) بأن لديها نظاماً لترخيص استيراد منتجات التبغ؛ وأفادت ٣٢ من الأطراف (٥٢٪) بأنها تشترط تراخيص لصنع منتجات التبغ؛ وأفادت ٢٩ من الأطراف (٤٧٪) بأنها تطبق المتطلبات ذاتها فيما يتعلق بالمصدِّرين.

(ب) وفيما يتعلق بمعدات التصنيع، أبلغ عدد أقل من الأطراف مقارنة بدورة الإبلاغ السابقة عن تطبيق اشتراطات لاستيراد هذه المعدات (٢٣٪) وتصديرها (١٦٪) وإنتاجها (١٣٪)، وإن كانت هذه المتطلبات إلزامية بموجب البروتوكول.

(ج) اشترط نحو 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. واشترط 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٪).

---

٢ تقرير عام ٢٠٢٣ عن التقدم المحرز في تنفيذ بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ على الصعيد العالمي. جنيف: أمانة اتفاقية المنظمة الإطارية ٢٠٢٣ (تم الاطلاع في ١٧ حزيران/ يونيو ٢٠٢٥).

(د) وتباينت السلطة المختصة المسؤولة عن تفعيل نظام الترخيص بين الأطراف، وتنوعت بين الجمارك والضرائب غير المباشرة والشؤون المالية والشؤون الاقتصادية والتجارة ومكافحة التبغ والصحة والزراعة. وأفادت ٤١ من الأطراف (٦٦٪) أن السلطة المختصة لديها تتمتع بصلاحية إصدار التراخيص أو تجديدها أو تعليقها أو سحبها أو إلغائها فيما يتعلق بمستوردي منتجات التبغ. وراقب معظم الأطراف رسوم الترخيص وحصّلها مرة واحدة سنوياً، بينما يتَّبع بعض الأطراف مدة أطول. وتتمتع السلطة المختصة بمثل هذه الصلاحية فيما يتعلق بمصنِّعي منتجات التبغ لدى ٣٣ طرفاً (٥٣٪) وفيما يتعلق بمصدِّري منتجات التبغ لدى ٢٨ طرفاً (٤٥٪). وأُبلغ أن عددا قليلا من الأطراف حصّل رسوم الترخيص في وقت إصدار الترخيص، في حين لم يفرض بعض الأطراف رسوماً عند إصدار الترخيص.

١٨- ووقت إعداد هذا التقرير، كان يعكف على تجميع بيانات دورة الإبلاغ عن البروتوكول لعام ٢٠٢٥. ويمكن للأطراف أن تتوقع المزيد من المعلومات عن حال تنفيذ المادة ٦ في الوثيقة FCTC/MOP/4/4، التي تتضمن التقدم المحرز في تنفيذ البروتوكول على الصعيد العالمي، وفي التقرير المرحلي العالمي لعام ٢٠٢٥.

١٩- وبالنظر إلى الدور الرئيسي للمادة ٦ في جهود الأطراف للقضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، والتفاعل بين المادة ٦ وغيرها من مواد البروتوكول وتفاوت تنفيذها بين الأطراف، اقترحت عدة أطراف إدراج هذه المادة في جدول الأعمال المؤقت للدورة الرابعة لاجتماع الأطراف ومناقشتها باعتبارها صكاً مخصصاً للبروتوكول ومسألة تقنية.

الإجراء المطلوب من اجتماع الأطراف

٢٠- اجتماع الأطراف مدعوٌّ إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وتقديم المزيد من الإرشادات.

= = =