



ورقة موجزة: عن بروتوكول الاتجار غير الشرعي على منتجات التبغ

الجلسة الثانية لمؤتمر أطراف اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية لمكافحة التبغ
بانكوك-تايلاند
30 يونيو/حزيران-6 يوليو/تموز 2007 م

www.fctc.org

التوصية الرئيسية

في الجلسة الثانية لمؤتمر أطراف الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ، يجب على الأطراف أن تُقرّر إنشاء جهاز تفاوض و الذي يُحوّل لتطوير بروتوكول على اجتثاث الاتجار الغير شرعي لمنتجات التبغ، ليُحال لمؤتمر الأطراف للتبني. جهاز التفاوض يجب أن يكتب تقرير للجلسة الثالثة لمؤتمر الأطراف عن وضع عمله ويجب أن يسعى لإكمال عمله بحدود محتمل في 2010، مع التطلع إلى مؤتمر الأطراف ليتبنى النتائج خلال 2010.

الخلاصة التنفيذية

أطراف الاتفاقية الإطارية تعترف، في المادة 15.1، ' بأن إزالة كل أشكال التجارة الغير شرعية لمنتجات التبغ، و من ضمن ذلك التهريب، التصنيع و التقليد ' تعتبر عنصر ضروري لمكافحة التبغ العالمية. السجائر المهربة تباع بأسعار منخفضة، تجعل السجائر بمتناول اليد و يسعر زهيد، ويزيد من استهلاكه و يقوّض الجهود لإبقاء الشباب، بشكل خاص، بعيدين عن التدخين. التهريب يحرم الحكومات من مليارات الدولارات في النظام الضريبي، و ينخفض التمويل جداً من أجل دعم الصحة العامة والسياسات الأخرى. التهريب يقوّض سياسة النظام الضريبي عن التبغ، التي تُظهر البراهين و الأدلة بأنها إحدى الطرق الأكثر فاعلية لتخفيض استهلاك التبغ. التهريب يجعل أنواع الأصناف العالمية متوفرة بأسعار زهيدة للمستهلكين ذوي الدخل المنخفض، و للشباب المهتم بالمظاهر و الذي يعتبر مثل هذه المنتجات في أغلب الأحيان متحضرة و أنيقة. الاتجار الغير شرعي لمنتجات التبغ تؤدي إلى المراوغة لقوانين مكافحة التبغ، مثل المنع على بيع إلى القاصرين و التغليف و التحذيرات، و كتابة المحتويات، و ذلك يقوّض فعالية الإجراءات المطبقة من قبل أطراف الاتفاقية الإطارية لحماية مواطنهم من الآثار السلبية الصحية و الاقتصادية و البيئية و الاجتماعية الناتجة عن استهلاك التبغ.

يقدر تحالف الاتفاقية الإطارية بأن تجارة السجائر الغير شرعية العالمية تُمثل تقريباً 10.7 % من المبيعات العالمية، أو 600 مليار سيجارة سنوياً، و تلك الخسائر في الإيرادات الحكومية كنتيجة للتجارة الغير شرعية لمنتجات التبغ تُجمّع تقريباً 40 إلى 50 مليار دولار أمريكي سنوياً. أعطى وزن للمشكلة، من المهم أن يكون هناك نظام دولي متين لمعالجة التجارة الغير شرعية بشكل عملي و يطور و يطبق من قبل أطراف الاتفاقية الإطارية بأسرع ما يمكن.

في جلسته الأولى، مؤتمر أطراف الاتفاقية الإطارية كما أسس مجموعة خبراء لتحضير طبعة للبروتوكول على التجارة الغير مشروعة لمنتجات التبغ. البروتوكول ضروري للاتفاقية الإطارية لأن إزالة التجارة الغير مشروعة سيطلب تطبيق نظام شامل من التعاون الدولي الغير منصوص عليه في المادة 15.

الطبعة المُعدة من قبل مجموعة الخبراء توصي بتبني البروتوكول و الذي يتضمن مجموعة شاملة من تضمين الإجراءات: نظام دولي للتبغ والافتاء؛ "الالتزامات لمنتجات التبغ للسيطرة على سلسلة من يزودهم؛ تجريم بعض النشاطات؛ إجراءات تنفيذية قوية؛ إجراءات بالنسبة لاجتثاث غسل الأموال؛ المعونة التقنية لمساعدة التطبيق. تحالف دعم الاتفاقية الإطارية يدعم هذه الطبعة.

الكثير من العمل في هذا المجال قد أنجز و الطبعة الشاملة قد هيأت. ليس هناك عمل تحضيري آخر من الضروري أن يُنجز قبل الشروع في مفاوضات البروتوكول. في جلسته الثانية، مؤتمر الأطراف يجب أن ينشئ جهاز تفاوض الذي يُحوّل لتطوير مسودة نص البروتوكول، لكي ينهي و يحال إلى مؤتمر الأطراف بحدود محتمل في 2010 للنظر فيه و التبني من قبل مؤتمر الأطراف خلال 2010.

¹ 'Elaboration of protocols' (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, first session, decision FCTC/COP1(16)).

خلفية

في الجلسة الأولى لمؤتمر أطراف الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ في فبراير/شباط 2006، أطراف الاتفاقية قرّرت تأسيس مجموعة خبراء لإعداد طبعة لبروتوكول التجارة الغير شرعية. أنجزوا ذلك مدركين ' على أن التعاون الدولي للسيطرة على تجارة التبغ الغير مشروعة يشكل مجال مهم من مكافحة التبغ '. تقرير مجموعة الخبراء صدر في 19 أبريل/نيسان 2007، و سينظر فيه من قبل مؤتمر الأطراف في جلسته الثانية، ليضمّن في بانكوك، تايلاند (30 يونيو/حزيران - 6 يوليو/تموز 2007).

لماذا الاتجار الغير شرعي لمنتجات التبغ مشكلة؟

الاتجار الغير الشرعي لمنتجات التبغ يشكل مشكلة رئيسية و ذلك للأسباب التالية:

- السجائر المُهرَّبَة تباع بأسعار منخفضة، تجعل السجائر بمتناول اليد و بسعر زهيد، ويزيد من استهلاكه و يقوّضُ الجهودُ لإبقاء الشباب، بشكل خاص، بعيدين عن التدخين.
- التهريبُ يحرم الحكومات من مليارات الدولارات في النظام الضريبي، و ينخفض التمويل جداً من أجل دعم الصحة العامة والسياسات الأخرى.
- لتهريب يقوّض سياسة النظام ضريبي العالية عن التبغ، التي تُظهر البراهين و الأدلة بأنها إحدى الطرق الأكثر فاعلية لتخفيض استهلاك التبغ.
- التهريب يجعل أنواع الأصناف العالمية متوفرة بأسعار زهيدة للمستهلكين ذوي الدخل المنخفض، و للشباب المهتم بالمظاهر و الذي يعتبر مثل هذه المنتجات في أغلب الأحيان متحضرة و أنيقة.
- تهريب و تقليد السجائر يُمكن أن يؤديان إلى التهرب من تعليمات الصحة، مثل منع البيع على القاصرين، التحذيرات على العب و المغلفات، و التعليمات على الإضافات.
- تهريب منتجات التبغ يُمثل مشكلة هامة على القانون و النظام، بما أنه يُنفذ في أغلب الأحيان عن طريق الجريمة المنظمة و المنظمات الإرهابية، يقوّض الأمن القومي و القانون و النظام.

لهذه الأسباب التي في المادة 15.1 من الاتفاقية ' تعترف الأطراف بأن إزالة كل أشكال التجارة المحظورة في منتجات التبغ، من ضمن ذلك التهريب، التصنيع الغير شرعي و التقليد، و التطوير و تطبيق القانون الوطني ذو العلاقة، بالإضافة إلى الاتفاقيات العالمية والإقليمية و فرعية، هي عناصر ضرورية لمكافحة التبغ '.

بالإضافة إلى كونها مشكلة صحية رئيسية، هناك دليل بان التجارة الغير شرعية لمنتجات التبغ تُنفذ من قبل المجموعات الإجرامية العالمية المنظمة، لذا فإن ذلك يُشكل تهديداً لصيانة القانون و النظام.² هناك قلق معين و هو واقع بأن المال المكتسب من الاتجار الغير شرعي لمنتجات التبغ يُغسل و يُستعمل لمشاريع إجرامية جديّة أخرى. ذكرت دائرة الحسابات العامة الأمريكية بأن الاتجار الغير شرعي للسجائر أحد الوسائل التي فيها عدد من الجماعات الإرهابية تُمولُ عملياتها.³

لماذا الاتجار الغير شرعي لمنتجات التبغ يعتبر مشكلة لجميع أطراف الاتفاقية الإطارية؟

منتجات التبغ الغير شرعية تُسبب مشاكل عظيمة للأطراف حيث أن مثل هذه المنتجات تُدخل، تخرج من، أو تمر عبر أراضيهم، و وجود مثل هذه المنتجات المُهرَّبَة أو المُقلّدة يحرم الحكومات من الدخل و يقوّضُ فعالية إجراءات مكافحة التبغ. استعمال أراضي الطرف كقاعدة للاتجار الغير شرعي لمنتجات التبغ قد تقوّض العلاقات أيضاً بين الأطراف الأخرى التي تُحاول إزالة التجارة الغير شرعية.

على الرغم من الصعوبة المتأصلة لتقييم كمية النشاط الغير شرعي المضبوطة على أراضي البلاد، هناك قد يكون لدى بعض أطراف الاتفاقية التجارة الغير شرعية لمنتجات التبغ ليست سائدة. على الرغم من هذا، التجارة

² See generally United States General Accounting Office, 'Terrorist Financing: US Agencies Should Systematically Assess Terrorists Use of Alternative Financing Mechanisms', Report to Congressional Requesters GAO-04-163 (November 2003), available online at <<http://www.gao.gov/new.items/d04163.pdf>>.

³ Ibid.

الغير شرعية لمُنتجات التبغ تُشكّل أيضاً تهديداً لهذه الأطراف، ومن مصلحتهم المُشاركة في تطوير نظام دولي متين لكي يضمن بأن التجارة الغير شرعية لمُنتجات التبغ لن تُصل إلى أرضهم. إخماد تمويل ونمو النشاط الإجرامي المُنظم العالمي أيضاً يعتبر من مصلحة جميع الأطراف.

حجم المشكلة:

في تقرير 2000 المكلف من البنك الدولي قَدَرَ بأن بين 6% و 8.5% من استهلاك السجائر في العالم كان عن طريق التهريب.⁴ 6% كان مستند على إحصائيات التصدير والاستيراد وكان بشكل رئيسي قد قِيم كتهريب واسع النطاق. 8.5% من هذا التقدير كان مستند على تقديرات التهريب (تهريب وتهريب واسع النطاق) كنسبة من 1995 من المبيعات المحلية باستعمال مصادر الخبرة المختلفة.⁵

التقديرات في حجم تجارة التبغ الغير مشروعة، نادراً ما تكون دقيقة، والحذر ضروري. كما أن مصدر المعلومات يجب أن يكون موثقاً. تحالف دعم الاتفاقية الإطارية جمع آخر تقديرات تجارة منتجات التبغ الغير شرعي في عدد من البلدان حول العالم. بالاستناد على تلك البيانات، يقدر تحالف دعم الاتفاقية الإطارية بأن التجارة العالمية لمنتجات التبغ الغير شرعي تُمثل تقريباً 10.7% من المبيعات العالمية، أو تقريباً 600 بليون سيجارة سنوياً.⁶

الخسائر في الإيرادات الحكومية نتيجة الاتجار الغير شرعي:

إن الخسائر في الدخل كحصوله لتجارة التبغ الغير مشروعة هائلة جداً، و طبعاً تكون متفاوتة بين بلد و آخر. ذلك تبعاً للرسوم الجمركية و الضرائب. فإذا أخذنا على سبيل المثال علبة مالبيورو في الأول من يناير/كانون الثاني 2007 فإن الضرائب عليها كالتالي:

0.85 دولار في الصين، 2.30 دولار في تركيا و 8 دولار في بريطانيا.⁷ الضرائب لا تتحدد بالرسوم الجمركية لبعض البلدان التي عندها رسوم جمركية منخفضة ممكن أن يكون لديها رسوم استيراد عالية 100% أو أكثر. طبقاً لمكتب الاحتيال الأوروبي متوسط معدل الخسائر في حاوية تحتوي على 10 مليون سيجارة (500000 علبة سجائر) تعادل 2 مليون دولار أي 4 دولارات لكل علبة سجائر.⁸

التفاوت في الضرائب بين مختلف البلدان وصعوبة تحديد مستوى التجارة الغير مشروعة للتبغ بدقة في البلدان بمفردها، كل تلك العوامل مجتمعة تجعل من تحديد خسائر الإيرادات العالمية مستحيلة. على الرغم من ذلك ممكن عرض بعض التقديرات.

استناداً إلى تقديرات الخسارة في الدخل بـ 4 دولار أمريكي لكل علبة (و ضريبة ورسوم استيراد) في الدول ذات الدخل المرتفع مثل دول أمريكا الشمالية و أوروبا. أما بالنسبة إلى الدول ذات الدخل المتوسط فإن متوسط معدل الخسائر يكون 0.60-1 دولار في علبة السجائر الواحدة. أما في الدول ذات الدخل المنخفض فهناك 500 مليار سيجارة عن طريق التجارة الغير مشروعة أي حوالي 25 مليار علبة سجائر و هذا يشكل خسارة في الدخل القومي بمعدل 15-25 مليار دولار أمريكي. في هذه المعدلات نجد أن خسارة في الإيرادات العالمية تكون بمعدل 35-45 مليار دولار. هذه الخسائر فقط من السجائر دون الأخذ بعين الاعتبار سجائر اللف اليدوي أو الغليون... الخ. مصلحة الجمارك و الواردات البريطانية حددت الخسائر الناتجة عن التجارة الغير مشروعة للسجائر ذات اللف اليدوي وحدها في العام 2004 بحوالي 1.6 مليار دولار.⁹

⁴ David Merriman, Ayda Yurekli & Frank J Chaloupka, 'How Big is the Worldwide Cigarette Smuggling Problem?', in Prabhat Jha and Frank J Chaloupka (eds), *Tobacco Control in Developing Countries* (OUP: Oxford, 2000) 365-392, available online at <<http://www1.worldbank.org/tobacco/tcdc/365TO392.PDF>>.

⁵ Ibid.

⁶ Framework Convention Alliance, *How big was the illicit tobacco problem in 2006?* (Geneva, 2007).

⁷ European Commission, Excise Duty Tables: Part III – Manufactured Tobacco (Directorate General Taxation and Customs Union, Brussels: January 2007); Philip Morris International, Marlboro Price in January 2007 for selected countries, Total Tax in January 2007. Unpublished data.

⁸ Personal communication, L Joossens with A Rowan, Head of Operations, Task Group Cigarettes, European Anti-Fraud Office (OLAF) (7 May 2007).

⁹ HM Revenue & Customs, *Annual report 2005-06* (London, 2006) 76, available online at <<http://www.hmrc.gov.uk/about/reports.htm>>.

التجارة الغير مشروعة للتبغ بإمكانها تكبيد خسارة كبيرة لإيرادات الحكومة بحوالي 40-50 مليار دولار سنوياً.¹⁰

الحاجة للتعاون الدولي

التعاون الدولي ضروري لإخماد التجارة الغير شرعية لمُنْتَجَاتِ التبغ. أولاً، التجارة الغير شرعية لمُنْتَجَاتِ التبغ هي مشروع دولي الذي يتضمّن حركة السلع والأفراد بين السلطات القضائية. في حد ذاته، تعقيدات السلطة القضائية تزداد فيما يتعلق بالتحقيق والادعاء. البروتوكول يُسهّل التعاون الدولي والمعونة التقنية فيما يتعلق بتطبيق القانون على الأمور مثل تحقيق المخالفات الحدودية، ممارسة السلطة القضائية وتسليم المنتهكين المزعمين.

ثانياً، تطبيق التنسيق الدولي في نظام التتبع والافتقار لمُنْتَجَاتِ التبغ له الأفضلية في تطبيق المتعدد المحلي للتتبع والافتقار الأنظمة. النظام الدولي المُنسق يُسمح لبند المعلومات بتطبيق القانون بطريقة مناسبة. النظام الدولي سيعمل أيضاً على عملية توحيد المقاييس، و يُمنع انتشار الأنظمة المتنوعة الذي يزيد من التعقيد بشكل غير ضروري من وجهة نظر كلاً من تطبيق القانون والتجارة.

لماذا البروتوكول ضرورياً:

إن تبني البروتوكول ضروري إذا كانت الأطراف ستصبح قادرة على التعاون في التّعامل مع التجارة الغير شرعية لمُنْتَجَاتِ التبغ. بينما من المحتمل تطوير التعليمات لمُساعدة الأطراف لتطبيق التزاماتهم تحت المقالات الأخرى للاتفاقية الإطارية، لن يكونوا كافيين لتمكين الأطراف من إزالة التجارة الغير شرعية لمُنْتَجَاتِ التبغ. في الحقيقة، هذا ما أقرت به في مفاوضات الاتفاقية، بالمادة 15 ولم تُدرج (في المادة 7) كأحد المواد التي يطلب فيها مؤتمر الأطراف لاقتراح تعليمات. كان قد أقر أيضاً من قبل الأطراف في الجلسة الأولى لمؤتمر الأطراف، حيث ' الحاجة لتطوير التزامات أبعد مما عرض في المادة 15 كأداة قانونية ملزمة عالمياً¹¹ كانت قد لوحظت، والوصول لقرار بتأسيس مجموعة خبراء لإعداد طبعة لبروتوكول التجارة الغير شرعية.

إزالة التجارة الغير شرعية لمُنْتَجَاتِ التبغ تتطلّب تطبيق بروتوكول شامل من التعاون الدولي الذي لم يزد في المادة 15. لكي يُطبق مثل هذا النظام، يجب على الأطراف أن تتعهد بإضافة تلك الالتزامات إلى المادة 15. وهذه الالتزامات المقترحة تتعلق بتضمين الأمور التالية:

- تطوير نظام دولي الذي يمكّن من التتبع والافتقار لمُنْتَجَاتِ التبغ.
- الترخيص أو متطلبات أخرى لضمان صدق نوايا المشاركين من مزودي التبغ وسلسلة التوزيع؛
- تعزيز تطبيق القانون والتعاون الدولي؛
- خلق مسؤولية صارمة ونظام تعويض حيث تنتج مُنْتَجَاتِ التبغ يُجْعَلون مسؤولين مالياً عن جميع الضرائب والواجبات حتى تصل المُنْتَجَاتُ إلى النقطة النهائية و دفع جميع الضرائب المُستحقة بشكل صحيح؛
- ممارسة السلطة القضائية التجريبية؛
- ترتيبات التسليم، والمساعدة القانونية المتبادلة.

منذ أن كان الدور الصحيح للتعليمات هو للمُساعدة على تطبيق الالتزامات التي وافقت عليها الأطراف، فإن التعليمات ليست ملائمة لتفترض التزامات جديدة من النوع الضروري لخلق نظام دولي شامل لمكافحة التجارة الغير شرعية.

¹⁰ Framework Convention Alliance, *How big was the illicit tobacco problem in 2006?* (Geneva, 2007).

¹¹ 'Second report of Committee A (Draft): Additional matters identified in the Convention for consideration by the Conference of the Parties' (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, first session, agenda item 5, A/FCTC/COP/1/10, 17 February 2006) 2, available online at <http://www.who.int/gb/ctc/PDF/cop1/FCTC_COP1_10-en.pdf>.

تقرير مجموعة خبراء اتفاقية منظمة الصحة العالمية الاطارية لمكافحة التبغ على التجارة الغير شرعية:

تقرير مجموعة الخبراء التي أسست من قبل مؤتمر الاطراف على التجارة الغير شرعية توصي بتبني نظرة شاملة وتعاونية متعددة الأطراف لمكافحة التجارة الغير شرعية لمُنتجات التبغ. الإجراءات أوصي بها للإدراج في البروتوكول على التجارة الغير شرعية تتضمن ما يلي:

- الترخيص لمشاريع المشاركين في تجارة التبغ؛
- "قوانين ضد غسيل الأموال؛
- تطوير نظام دولي الذي يمكن من التتبع والافتقار لمُنتجات التبغ.
- تطبيق قوانين حكومية والحفاظ على محاضر مبيعات الإنترنت لمُنتجات التبغ؛
- تجريم الاشتراك في التجارة الغير شرعية بأشكالها المُختلفة؛
- التزامات لمنتجي التبغ للسيطرة على سلسلة من يزودهم و بالعقوبات لأولئك الذين يخفون في عمل ذلك.
- برامج لتحسين المقدرة في تطبيق القانون يعطي شكلاً في مكافحة التجارة الغير شرعية؛
- برامج لزيادة التعاون والمساعدة التقنية فيما يتعلق بالتحقيق وادعاء المخالفات و مشاركة المعلومات.

لماذا يجب الشروع بالمفاوضات بأقرب وقت؟

إن تقرير مجموعة الخبراء يُجهز طبعة البروتوكول التي ستكون الأطراف قادرة على التفاوض عليه. الطبعة تُعرض مدى الإجراءات المعترف بها و المتوفرة لمكافحة تجارة التبغ الغير شرعية. العديد من سمات الطبعة مُصاغة انطلاقاً من الاتفاقيات الإطارية المتعددة الأخرى و بروتوكولاتها. في حد ذاته، من المُتوقع أن مفاوضات البروتوكول ستجعل أسهل بتكيف إيجاد سوابق في القانون الدولي لظروف التجارة الغير شرعية للتبغ. ليس هناك أي عمل تحضيري آخر ضرورياً ليُنجز قبل الشروع في مفاوضات البروتوكول.

الإجراءات في مكافحة تجارة التبغ الغير شرعية نُوقشت دولياً لثمان سنّوات على الأقل. تطوير الاتفاقية الدولية على القضية نُظر فيها في المفاوضات المبكرة على الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ: رفعت في لقاء التوصيات التقني للمفاوضات في عام 1999،¹² ونوقش بعد ذلك من قبل مجموعات عمل الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ في الأعوام 1999 و 2000.¹³ في عام 2002، 142 من الدول الأعضاء التي حضرت المؤتمر الدولي على تجارة التبغ المحظورة في نيويورك، كُرس لتعريف التداخلات التنظيمية لإزالة التجارة الغير شرعية¹⁴. في 2003، الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ كانت قد تبنت، بالمادة 15 تلخص مدى الإجراءات المطلوبة لمكافحة التجارة الغير شرعية لمُنتجات التبغ. الملاحظات على نص 2003 صدّق من قبل منظمة الصحة العالمية لوحظ بأنه كان هناك 'مناقشة كبيرة طوال فترة ما قبل المفاوضات و أثناء عملية المفاوضات و التي تتعلق بتبني بروتوكول مبكر على التجارة الغير شرعية لمُنتجات التبغ'، التي يتوقع أن تكون قد بدأت ' من قبل INB فوراً بعد تبني الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ'، أو في مرحلة تالية لمؤتمر الأطراف'. في الجلسة الأولى

¹² L Joossens, 'Improving public health through an international framework convention on tobacco control', Framework Convention on Tobacco Control Technical Briefing Series WHO/NCD/TFI/99.2 (1999) 21-24, available online at <http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/WHO_NCD_TFI_99.2.pdf>.

¹³ See, for example, 'Subjects of possible protocols and their relation to the Framework Convention on Tobacco Control' (World Health Organization, First meeting of the working group on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, provisional agenda item 8, A/FCTC/WG1/3, 3 September 1999), available online at <<http://www.who.int/gb/fctc/PDF/wg1/e1t3.pdf>>; 'Possible subjects of initial protocols: Elaboration of technical components of three possible protocols', (World Health Organization, Second meeting of the working group on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, provisional agenda item 6, A/FCTC/WG2/4, 15 February 2000), available online at <<http://www.who.int/gb/fctc/PDF/wg2/ef24.pdf>>.

¹⁴ See the Co-Chairpersons Report on the International Conference on Illicit Tobacco Trade, United Nations, New York City, 30 July – 1 August 2002, available online at <www.who.int/entity/tobacco/framework/support/en/icittfr_english.pdf>.

لمؤتمر الأطراف، الأطراف ثمانية دونوا ' الحاجة لتطوير التزامات أبعد من المعروضة في المادة 15 بشكل أداة قانونية ملزمة عالمياً¹⁵.

من المهم أن تكون المفاوضات مشروعة، والبروتوكول يُكون مُتَبْنَى، بأسرع ما يمكن. الأضرار الصحية و الاقتصادية من التجارة الغير شرعية لمنتجات التبغ يتطلبان عمل مستعجل. بالإضافة، لمفاوضات البروتوكول على التجارة الغير شرعية لمنتجات التبغ الآن و بشكل واضح على جدول أعمال مؤتمر الأطراف، هناك احتمال بأن الأطراف ستؤخر تطبيق الإجراءات المحلية حتى يتم تبني البروتوكول. لا يُريد تطبيق الإجراءات التي قد تكون متضاربة، أو تُخفق في الوصول إليها، و الذي يوافق في النهاية على البروتوكول.

لماذا الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ هي المنبر الأكثر ملائمة

لأن التجارة الغير شرعية على منتجات التبغ تُقوض هدف الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ والبنية التحتية لمكافحة التبغ الدولية التي أسست من قبل الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ، الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ المنبر الأكثر ملائمة والذي من خلاله يتم التفاوض على البروتوكول لمكافحة المشكلة. أطراف الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ اعترفوا بدورهم في مكافحة التجارة الغير شرعية على منتجات التبغ من خلال إدراج المادة 15 في الاتفاقية ومن خلال قرارهم في الجلسة الأولى لمؤتمر الأطراف بتأسيس مجموعة خبراء لإعداد طبعة البروتوكول.

يجب ملاحظة بأن مفاوضات البروتوكول تحت رعاية الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ لا تمنع تدخل المنظمات الدولية الأخرى التي تمتلك كفاءات معينة. تُشجع الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ التنسيق والتعاون مع المنظمات الدولية وما بين الحكومات ذات العلاقة (المواد 24.3 (e) و25)، ولانحة إجراءات مؤتمر الأطراف تُسمح بإشراك المنظمات ما بين الحكومات كمراقبين. بموجب هذه البنود منظمة الجمارك الدولية (WCO) كانت حاضرة كمراقب في الاجتماع الثاني لمجموعة الخبراء على التجارة الغير شرعية لمنتجات التبغ.

التوصيات:

في الجلسة الثانية لمؤتمر أطراف الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ، يجب على الأطراف أن تُقرّر:

1. تأسيس جهاز للتفاوض و الذي يُحوّل لتطوير بروتوكول على إزالة تجارة التبغ الغير مشروعة، وليحال لمؤتمر الأطراف للتبني.
2. تحويل جهاز التفاوض للتبني أي تعديلات ضرورية على لائحة إجراءات مؤتمر الأطراف طالما أنهم يقدمون إجراءات تُسمح له بممارسة وظائفه في أسلوب كفوء وأكثر فعالية.
3. الطلب من أمانة الاتفاقية لإعداد جدول أعمال مؤقت للاجتماع الأول لجهاز التفاوض مستند على القضايا المرفوعة في تقرير مجموعة خبراء تجارة التبغ الغير شرعية و التي أسست تحت القرار (FCTC/COP1(16) (إسهاب الاتفاقيات) وقدمت إلى الجلسة الثانية لمؤتمر الأطراف (A/FCTC/COP/2/9).
4. تفويض جهاز التفاوض لبدء عملية تطوير البروتوكول بدون تأخير ولإجراء العملية كقضية مستعجلة. جهاز التفاوض يجب أن يكتب تقرير إلى الجلسة الثالثة لمؤتمر الأطراف عن وضع العملية ويجب أن يسعى لإكمال عمله بأسرع ما يمكن مع مطلع 2010، مع التطلع لتبني مؤتمر الأطراف النتائج خلال عام 2010.

¹⁵ 'Second report of Committee A (Draft): Additional matters identified in the Convention for consideration by the Conference of the Parties' (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, first session, agenda item 5, A/FCTC/COP/1/10, 17 February 2006) 2, available online at <http://www.who.int/gb/ctc/PDF/cop1/FCTC_COP1_10-en.pdf>.