

مكافحة الاتجار غير المشروع لمنتجات التبغ - لماذا الحاجة لبروتوكول لاتفاقية منظمة الصحة العالمية الاطارية لمكافحة التبغ...

1. لماذا تحتاج الحكومات لمعالجة الاتجار غير المشروع لمنتجات التبغ؟
 - **الخسارة في الدخل.** السجائر ومنتجات التبغ الأخرى لها قيمة ضريبية عالية وسهلة الحصول، تُنقل وتُحوّل. طبقاً لمكتب مكافحة الإحتيال الأوروبي (OLAF)، القيمة الضريبية لحاوية واحدة من 10 مليون سيجارة في 2007 كانت في المعدل الولايات المتحدة 2 دولار مليون في الإتحاد الأوروبي و الولايات المتحدة و 6 مليون دولار في المملكة المتحدة. أغلب هذا الربح المحتمل يكون من نصيب المهرب. الخسائر في دخل الحكومات عالمياً كنتيجة للاتجار غير المشروع لمنتجات التبغ يُقدر لكي يكون في حدود 40 إلى 50 مليار دولار سنوياً.ⁱ
 - **يُقوض أهداف الصحة.** طبقاً لمنظمة الصحة العالمية، 5.4 مليون شخص ماتوا من أمراض متعلقة بالتبغ في 2006.ⁱⁱ الاتجار غير المشروع لمنتجات التبغ يُقوض سياسة نظام التبغ الضريبي العالية بتقديم منتجات تبغ أرخص. هذه تكون مشكلة صحية لأن الدلائل أظهرت أن زيادة سعر منتجات التبغ أحد الطرق الأكثر فاعلية للتخفيض من إستهلاك التبغ.ⁱⁱⁱ
 - **تهديد كبير لصيانة القانون والنظام.** هناك دليل على أن الاتجار غير المشروع لمنتجات التبغ يُنفذ من قبل مجموعات إجرامية عالمية منظمّة، وذلك المال المكتسب من الاتجار غير المشروع لمنتجات يُستعمل لمشاريع إجرامية جديّة أخرى، من ضمن ذلك العمليات الإرهابية.^{iv} هناك أيضاً مؤشرات بأن الاتجار غير المشروع للسجائر سيُتمو في المستقبل بسبب الأرباح الكبيرة التي يُمكن أن تُعمل.^v تشير التقارير الرسمية الأمريكية بأن تهريب السجائر يجذب المجرمين لأنه يُعتبر جريمة منخفضة الخطر نسبياً، من حيث العقوبات التي تكون أقل من العقوبات لتهريب المخدرات.^{vi}
 - **مشكلة عالمية.** الاتجار غير المشروع لمنتجات التبغ تُشكل تهديد لكل البلدان. يُقدر تحالف الإتفاقية الإطارية بأن الاتجار غير المشروع العالمي للسجائر يُمثل تقريباً 10.7 % من المبيعات العالمية، أو 600 مليار سيجارة سنوياً.¹ حتى بالنسبة للبلدان التي لا يكون فيها التهريب أو تزوير منتجات التبغ شائعاً، رغم ذلك فإن الاتجار غير المشروع لمنتجات التبغ يُمثل تهديداً، لأن هذه التجارة تنتشر بسرعة. إخماد التمويل ونمو النشاط الإجرامي المنظم العالمي هو لمصلحة كل البلدان.

2. ماذا يكون الاتجار غير المشروع لمنتجات التبغ؟

الاتجار غير المشروع لمنتجات التبغ ممارسة أو تصرف ممنوعاً بالقانون، تتعلق بـ:

- الإنتاج
- الشحنة
- التوصيل
- الإمتلاك
- التوزيع
- البيع أو
- الشراء

لمنتجات التبغ، من ضمن ذلك أي ممارسة أو تصرف بنية التسهيل لمثل هذا النشاط.

3. ما هي الأنواع الرئيسية للاتجار غير المشروع لمُنْتَجَاتِ التَبغِ ؟

التجارة الغير مشروعة للتبغ تتم من خلال التهريب على نطاق واسع و التزييف و التصنيع الغير قانوني لمُنْتَجَاتِ التَبغِ.

يَتَضَمَّنُ التَّهْرِيبُ المُنظَّمُ الواسع النطاق النقلَ الغير شرعي والتوزيع وبيع الشحنات الكبيرة للسجائر ومُنْتَجَاتِ التَبغِ الأخرى، وتفادي الضرائب و الجمارك بشكل عام.ⁱⁱⁱ وهذا غالباً يتضمن تواطؤ صناعة التبغ مع شبكات الجريمة المنظمة. الشكل الآخر للاتجار غير المشروع **التَّهْرِيبُ المُنظَّمُ الصَّغِيرُ "التَّهْرِيبُ"** و يعزى التهريب إلى وجود نشاط تهريبي لدى أفراد مستقلين أو عصابات صغيرة تقوم بشراء منتجات التبغ من دول الضريبة الجمركية فيها تكون منخفضة و بكميات قليلة تسمح بدخولها قوانين الدولة ذات الضريبة الجمركية المرتفعة ليتم بيعها هناك، تفاضلات السعر بين هاتين الدولتين يشكل مجال تحفيز لتهريب السجائر.

يشير **التصنيع الغير الشرعي للتبغ** إلى القيام بالتصنيع ضد إرادة القانون الذي قد يكون قانون ضرائب أو قانون الإحتكار والتي تحد من تصنيع التبغ، أو حتى التصنيع تحت أسماء شركات و ماركات دون أخذ ترخيص أو توكيل من مالك هذه العلامة التجارية **"التزييف"**.

4. ما أسباب الاتجار غير المشروع؟

يُبدى صناعة التبغ بأنَّ الاتجار غير المشروع يظهرُ بسبب النظام الضريبي العالي، لكن التحليلات من قبل البنك الدولي أظهرت بأنَّ المستويات العالية لمُنْتَجَاتِ التَبغِ المحظورة ترتبط مباشرةً أكثر بالفساد و تحمّل المبيعات الممنوعة. إنَّ التجارة العالمية لمُنْتَجَاتِ التَبغِ المحظورة تحصل في البلدان ذات الضريبة المنخفضة و في البلدان ذات الضريبة العالية أيضاً، نتائج من قلة السيطرة على الحركة الدولية للسجائر، والمُدارة من قبل المنظمات الإجرامية المزودة بالأنظمة المتطورة لتوزيع السجائر المهربة.ⁱⁱⁱ

5. ما دور صناعة التبغ في تسهيل الاتجار غير المشروع؟

التَّهْرِيبُ الواسع النطاق بشكل رئيسي نتيجة الشحنات الكبيرة للسجائر التي تختفي أثناء النقل الدولي لها. يدعى منتجي التبغ دائماً بأنهم يبيعون مُنْتَجَاتِهِمْ إلى أولاً للتجار، لكنهم غير قادرين على السيطرة على سلسلة التوريد لكي يضمنوا بأنَّ المُنْتَجَاتِ مباعة قانونياً في بلاد الإِتجاه النهائي. في الحقيقة منتجو التبغ الدوليين متورطون بشدة في تسهيل عمليات التهريب. ^{vii viii ix x} في الحقيقة في 2000، كينيث كلارك، نائب رئيس شركة التبغ البريطانية الأمريكية إشتكى رداً على تعرض روابط الشركات للتهريب، ذلك التهريب كان سببه الضرائب العالية ، "حيث أن الحكومات لم تُهيأ لمعالجة الأسباب التي ما بين السطور لتلك للمشكلة. . . تتصرف، بالكامل ضمن القانون، على أساس أن أصنافنا ستُكون متوفرة بجانب منافسينا من المُهَرَّبِينَ بالإضافة إلى السوق الشرعية."^{xi}

الدعاوى القضائية ضد شركات التبغ غيرت من ممارسات التصدير بشكل مثير لشركات التبغ. في نوفمبر/تشرين الثاني 2000، رفعت المجموعة الأوروبية دعوى ضد فيليب موريس وأر جي رينولدز بسبب التهريب. تأثير الدعوى كان فوري: حجز السجائر في الإتحاد الأوروبي 14 (بلدان الإتحاد الأوروبي آنذاك بدون المملكة المتحدة) انخفض من 4.3 مليار في 2000 إلى 3.1 مليار في 2001 و 2.3 مليار في 2002.^{xii} لاحق لمقاضاة فيليب موريس الدولية وتبغ اليابان الدولية انتهت إلى مكافحة التهريب و مكافحة التزوير وبموافقة من قبل المجموعة الأوروبية و ب 26 دولة من 27 من الدول الأعضاء. عناصر هذه الإتفاقيات - مثل التتبع والإتقاء، سلسلة السيطرة والتجهيز على حجز المُنْتَجَاتِ الممنوعة - مُتضمنة في طبعه البروتوكول المعدة من قبل مجموعة خبراء الاتجار غير المشروع و المؤسسة من قبل مؤتمر أطراف الإتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ^{xiii}. حتى الآن، تُنطبق هذه الإتفاقيات فقط على شركتين و 26 بلد أوروبي وليس على كل شركات التبغ و الدول.

6. لماذا البروتوكول ضروري لمعالجة الاتجار غير المشروع عملياً؟

اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية لمكافحة التبغ، تُقر بأنَّ الاتجار غير المشروع مشكلة حدودية التي يُمكن أن تعالج عملياً في حال تعاونت البلدان للقيام بذلك، لكن المادة 15، التي تتعامل مع الاتجار غير المشروع^{xiv}، ليست مُفصلة أو شاملة بما فيه الكفاية لتعالجه عملياً. مؤتمر الأطراف قرَّر الشروع في المفاوضات على بروتوكول الاتجار غير المشروع. الأطراف 152 لاتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية لمكافحة التبغ^{xv} تُعطي 80 % من سكان العالم ومن إنتاج أوراق التبغ، 76 % من إنتاج السجائر، 78 % من إستهلاك السجائر،

و70% من مصدري أوراق التبغ^{vi} والسجائر. هذه شبكة عالمية حقاً. التنبئ والتصديق والتطبيق لبروتوكول قوي من قبل أطراف اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية لمكافحة التبغ لمعالجة التجارة الإجرامية الدولية المتطورة لمُنتجات التبغ، والتدخل المباشر أو الغير مباشر لصناعة التبغ في هذه التجارة الإجرامية.

7. ماذا يجب أن يتضمّن البروتوكول؟

مسودة البروتوكول على الاتجار غير المشروع البروتوكول المعدة من قبل مجموعة خبراء الاتجار غير المشروع و المؤسسة من قبل المؤتمر الأول^{xvii} لأطراف الإتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ. الجلسة الثانية لمؤتمر الأطراف إُتُرفت بالمسودة كقاعدة لبُذء المفاوضات على البروتوكول^{xviii}. يدعّم تحالف الإتفاقية الإطارية FCA المسودة^{xix}، التي تتضمّن مجموعة شاملة من الإجراءات، المحلية والدولية، لمعالجة الاتجار غير المشروع. الإجراءات المعروضة فيالمسودة تتضمّن تأشير مُنتجات التبغ لذا يُمكن أن يتعقبوا ويتتبعوا بدءاً من الصناعة إلى نقطة البيع والمُنتجات المحظورة، من ضمن ذلك التزييف^{xx}، حيث يُمكن أن يُميز. هذا يُساعد على تقرير نقطة الإحراف أيضاً من القانون إلى السوق المحظورة. ترخيص المشاركين ضمن سلسلة التزويد يضمن بأنهم يُمكن أن يُراقبوا عملياً والخطر الذي قد يفقدُهم رخصتهم إذا تبيّن بأنهم كانوا يتعاملون بمُنتجات محظورة. تتضمّن المسودة الإلتزامات أيضاً على المنتجين للسيطرة على سلسلة التزويد لمُنتجاتهم، بالعقوبات المالية الجديّة لتلك التي تُخفق في عمَل ذلك. تطبيق القانون المُحسن والإجراءات التعاونية الدولية، مثل التعاون في التحقيق وإدعاء المخالفات، الإشتراك بالمعلومات، المساعدة القانونية المتبادلة وترتيبات التسليم، يُحسن قدرة الحكومات للعمَل سوية للتعلّب على الاتجار غير المشروع.

8. ما هي التكلفة و المنافع في مكافحة الاتجار غير المشروع؟

سيكون هناك تكلفة مرتبطة بتطبيق البروتوكول على الاتجار غير المشروع لمُنتجات التبغ. هذه التكلفة، على أية حال، من المحتمل أن يُوزن أكثر يقارن بشكل أكبر بمكاسب الإيرادات الحكومية من خلال الإلتزام المتزايد بقوانين النظام الضريبي. بالإضافة، التشريع يُمكن أن يتطلّب صناعة التبغ لدفع كلف مكافحة الاتجار غير المشروع. تكاليف تقديم التقنية المتطورة لفرض ضريبة على نظام الطابع في البرازيل في 2007 كانت أقل ما يمكن، بينما يشترط القانون بأن الكلف يتحملها منتجي التبغ.

تجربة كاليفورنيا تُبيّن بأن مكافحة الاتجار غير المشروع تُؤدّي إلى مكاسب عامّة للإيرادات الحكومية. جعلت السلطات الكاليفورنية الترخيص إلزامي في تجارة التبغ وقدم طابع ضريبية وتقنية متطورة و سلطة إستقصائية لتحسين أوضاع السيطرة على سلسلة التوزيع. التكاليف حُسبت لكي تُكون 9 مليون دولار أمريكي بالسنة مقابل دخل الضريبة الإضافي الهام على السجائر - بالإضافة إلى 75 مليون دولار جُمع بين يناير/كانون الثاني 2004 ومارس/آذار 2006 كنتيجة لعمَل ختم الترخيص والضريبة^{xxi}.

الإجراءات المربحة لمكافحة الاتجار غير المشروع أيضاً طُبقت في إسبانيا، حيث حصة سوق السجائر المُهرّبة نُقصت من 16% في 1995 إلى 2% في 2002، بينما الدخل الضريبي من السجائر تضاعف من 2.3 مليار يورو إلى 5.2 مليار يورو في نفس الفترة^{xxii}. طبقاً لسلطات الجمارك الإسبانية، نجاحهم لم يكن بسبب السيطرة على التوزيع على مستوى الشارع، الذي شبه مستحيل، لكن إلى تخفيض التزويد إلى البلاد في ' مستوى الحاويات'، من خلال الإستخبارات والنشاط والتعاون، والتقنية^{xxiii}.

9. هل الإتفاقية الدولية لمكافحة الاتجار غير المشروع ترغب بأن تُكون مقيدة من قبل التجارة الدولية؟

نظام دولي موحد و الذي يفرض المتطلبات الثابتة على مُنتجات التبغ في السلطات القضائية المختلفة من المحتمل أن يفرض أعباء أقل على التجارة المجانية من النظر إلى المشكلة التي تختلف باختلاف السلطة القضائية^{xxiv}. بقدر ما بعض الإجراءات المطلوبة لإزالة الاتجار غير المشروع لمُنتجات التبغ قد تُكون تقييدية من التجارة، هناك سوابق لهذا في المعاهدات المتعددة الأطراف العديدة. على سبيل المثال، النظام ضد التصنيع المحظور والتهرب للأسلحة النارية، أجزائها ومكوناتها ونخبيرتها والإتفاقية على التجارة الدولية في الأنواع المعرضة للخطر الحيوانات البرية (CITES) تحتوي على البنود. إن إدراج الشروط التقييدية التجارية في هذه المعاهدات مُقدّمة على الفرضية على تلك الإستثناءات مثل الصحة والإستثناءات البيئية في المادة العشرون من الإتفاقية الدولية للتجارة والتعرفة الجمركية. في ديباجة الإتفاقية الإطارية، تصمم الأطراف "الإعطاء الأولوية في حقهم لحماية الصحة العامة" يُعترفون بذلك بشكل واضح.

-
- ⁱ Framework Convention Alliance, *How big was the illicit tobacco problem in 2006?* Geneva, 2007, available at http://fctc.org/x/documents/HowBigWasTheIllicitTobaccoTradeProblem_2006_English.pdf.
- ⁱⁱ WHO Tobacco Free Initiative Tobacco Fact sheet June 2007, available at http://www.who.int/tobacco/framework/cop/facts_and_figures_about_tobacco.pdf
- ⁱⁱⁱ World Bank, *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*, Washington, DC, 1999, available at <http://www1.worldbank.org/tobacco/reports.htm>.
- ^{iv} US General Accounting Office (GAO), 'Terrorist Financing: US Agencies Should Systematically Assess Terrorists Use of Alternative Financing Mechanisms', Report to Congressional Requesters GAO-04-163, November 2003. available at <http://www.gao.gov/new.items/d04163.pdf>
- ^v Billingshea, W., 'Cigarette Trafficking and the Funding of Terrorism', *The Police Chief*, vol. 71, no. 2, February 2004, available at http://policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=print_display&article_id=226&issue_id=22004
- ^{vi} US General Accounting Office (GAO), 'Cigarette smuggling: Federal law enforcement efforts and seizure increasing', Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Committee on Government Reform, House of Representatives GAO-04-641, May 2004, available at <http://www.gao.gov/new.items/d04641.pdf>
- ^{vii} Joossens, L., Raw, M., 'How can cigarette smuggling be reduced?', *British Medical Journal* 321:947-950, 14 October 2000, available online at <http://bmj.com/cgi/content/full/321/7266/947>.
- ^{viii} Lee, K., Collins, J., "'Key to the future". BAT and smuggling in China', *Plosmedicine*, July 2006, Vol 3 (3), e228, July 2006.
- ^{ix} Beelman, M.S., Birnbauer, B., Campbell, D., Marsden, W., Schelzig, E., Sisti, L., *Tobacco Companies Linked to Criminal Organizations in Cigarette Smuggling*, Washington, DC, Center for Public Integrity, available at <http://www.publicintegrity.org/report.aspx?aid=351>.
- ^x US Department of Justice press release. 22 December 1998. *RJ Reynolds affiliate pleads guilty, pays \$15 million in criminal fines and forfeitures as part of cigarette smuggling operation.* <http://www.usdoj.gov/opa/pr/1998/December/605usa.htm>
- ^{xi} The Guardian, Thursday February 3, 2000. [BAT exposé: special report](http://www.guardian.co.uk/bat/article/0,,191288,00.html) <http://www.guardian.co.uk/bat/article/0,,191288,00.html>
- ^{xii} Source: 2000 cigarette seizure European Anti-Fraud Office and UK Customs & Excise, 2001-2002 seizures European Anti-Fraud Office. European Commission, Contraband and counterfeit cigarettes: frequently asked questions, December 14, 2007. HM Treasury, Tackling fraud and smuggling, 27 November 2001, press release, available http://www.hm-treasury.gov.uk/pre_budget_report/prebud_pbr01/press_notices/prebud_pbr01_presscust1.cfm.
- ^{xiii} 'Elaboration of a template for a protocol on illicit trade in tobacco products' (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, second session, provisional agenda item 5.4.1, A/FCTC/COP/2/9, 19 April 2007) 8, available at http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_9-en.pdf.
- ^{xiv} Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, Third Report of Committee A, 6 July 2007, A/FCTC/COP/2/22 available at http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_22-en.pdf
- ^{xv} *WHO Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC), 16 January, 2008 Parties (Ratifications/Accessions) <http://www.fctc.org/docs/treaty/fca-fctc-ratification-overview-en>
- ^{xvi} WHO Tobacco Free Initiative Tobacco Factsheet, June 2007, available at http://www.who.int/tobacco/framework/cop/facts_and_figures_about_tobacco.pdf.
- ^{xvii} Elaboration of Protocols (decision FCTC/COP1(16)) Elaboration of a template for a protocol on illicit trade in tobacco products A/FCTC/COP/2/9. World Health Organization. Geneva, April 2007.
- ^{xviii} Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, Third Report of Committee A, 6 July 2007, A/FCTC/COP/2/22 available at http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_22-en.pdf
- ^{xix} FCA: Comments on the template for a protocol on illicit trade in tobacco products. Framework Convention Alliance. November, 2007 available at <http://www.fctc.org/docs/documents/fca-2007-inb-illicit-trade-inb1-briefing-en.pdf>
- ^{xx} "Tracking" refers to the ability of competent authorities to systematically monitor the movement of tobacco products from the place of manufacture, through the distribution chain, to the intended market of retail sale, making sure all relevant duties and taxes have been paid. "Tracing" refers to the ability of competent authorities, on the occasion of an audit or a seizure of a genuine product, to recreate the route taken by a tobacco product from the place of manufacture, through the distribution chain, to the point where the product has been diverted into illegal trade channels. (Source: Elaboration of a template for a protocol on illicit trade in tobacco products.)
- ^{xxi} California State Auditor, Implementation of State Auditor's Recommendations, Audits released in January 2005 through December 2006, Report NO. 2007-406, February 2007, Sacramento, available at <http://www.bsa.ca.gov/pdfs/reports/2007-406.pdf>.
- ^{xxii} Bonilla Penvela, N.J., 'Evolución del contrabando de tabaco en España', *Prevención del tabaquismo*, 5(2), 127-135, Abril-Junio 2003.
- ^{xxiii} Joossens, L., *Report on smuggling control in Spain*, World Health Organization, 2003, available at http://www.who.int/tobacco/training/success_stories/en/best_practices_spain_smuggling_control.pdf
- ^{xxiv} Relative uniformity in technical regulations reduces the transaction costs associated with exportation.