



**FCTC**

اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية  
بشأن مكافحة التبغ

## مؤتمر الأطراف

هيئة التفاوض الحكومية الدولية المعنية بوضع  
بروتوكول حول الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./6

١٨ أيار/مايو ٢٠٠٩

الدورة الثالثة

جنيف، سويسرا، ٢٨ حزيران/يونيو - ٥ تموز/

يوليو ٢٠٠٩

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

# نص الرئيس المنقح الخاص ببروتوكول حول الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ ومناقشة عامة

## رأي قانوني بشأن نطاق البروتوكول

- ١- طلبت لجنة التفاوض الحكومية الدولية في دورتها الثانية (٢٠-٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، جنيف) الحصول على رأي قانوني بشأن نطاق البروتوكول، ولاسيما فيما يتصل بالمدخلات ومعدات الصنع.
- ٢- وبالتشاور مع الرئيس، طلبت الأمانة من المستشار القانوني للمنظمة أن يعد مذكرة بهذا الشأن. وترد المذكرة في مرفق هذه الوثيقة ويجري عرضها هنا على هيئة التفاوض الحكومية الدولية حتى تحيط علماً بها.



## المرفق

## نطاق البروتوكول الخاص بالاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

### مذكرة من المستشار القانوني لمنظمة الصحة العالمية

١- خلال مناقشة نص الرئيس الخاص بالبروتوكول حول الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، التي دارت في دورة هيئة التفاوض الحكومية الدولية الثانية، طرح بعض الأطراف أسئلة تتعلق بنطاق البروتوكول المقبل، وذلك في ضوء المادة ١٥ من الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ ومن أجل ضمان فعالية البروتوكول في القضاء على جميع أشكال الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. وقد أنشأت الهيئة الحكومية الدولية فريقاً عاملاً للنظر في المدخلات ومعدات الصنع، بالإضافة إلى النطاق الشامل للبروتوكول. وأشار تقرير الفريق العامل إلى الاتفاق الذي تم من حيث المبدأ بإدراج معدات الصنع والمدخلات الرئيسية (التي ستحدد في وقت لاحق) وأوراق التبغ وتجار التبغ وسماسته؛ ولم يتم التوصل إلى أي توافق في الآراء بشأن إدراج زارعي التبغ في البروتوكول. ومع ذلك فإن الهيئة الحكومية الدولية لم تتخذ، في دورتها الثانية، أي إجراء بشأن تقرير الفريق العامل وطلبت من الأمانة أن تزودها بالمشورة بشأن نطاق البروتوكول، مع التركيز بوجه خاص على المدخلات الرئيسية ومعدات الصنع.

٢- ويمكن معالجة الأسئلة المتصلة بنطاق البروتوكول المقبل من الجانبين التاليين: تحديد ما إذا كان يجوز للبروتوكول، من حيث المبدأ، أن يكون أوسع نطاقاً من الاتفاقية الأصلية نفسها، ومن جانب آخر تطبيق شرح المبادئ المقبولة عموماً لتطبيق المعاهدات عند تنفيذ الاتفاقية الإطارية.

٣- وفيما يتصل بالجانب الأول، فإن الخلوص إلى استنتاجات عامة واضحة أمر صعب. وذلك، أولاً، لأن البروتوكولات هي معاهدات دولية مستقلة في حد ذاتها، حيث تكون للأطراف المتفاوضة (وهي عادة أطراف في "الاتفاقية الأصلية") صلاحية تحديد نطاق البروتوكولات وفحواها. ومن جانب ثان، تؤلف البروتوكولات عناصر فرعية وأساسية من الاتفاقية الأولية، وذلك فيما يتصل بالأغراض والوظائف، والنطاق بالنتيجة؛ وبالإضافة إلى أن البروتوكول الذي يتجاوز نطاق الاتفاقية الأولية قد يمثل "تعديلاً خفياً" لها، حيث قد تجد الأطراف نفسها مقيدة بالتزامات لم تقصد التقييد بها لدى التفاوض بشأن الاتفاقية. ويندرج اعتماد بروتوكولات التطبيق المفصلة والبروتوكولات المكملة لأحكام الاتفاقيات في صلب مفهوم اتفاقية إطارية ما، ولقد نوقشت هذه المسألة في أكثر من مناسبة خلال عملية التفاوض بشأن الاتفاقية الإطارية. وتتص الاتفاقية الإطارية على أن بروتوكولاتها تستهدف الأغراض نفسها (المادتان ٣ و ٤) ولكنها لا تتناول ذلك بإسهاب وإنما تقتصر على تحديد إجراءات الاعتماد وبدء النفاذ (المادة ٣٣). ومن الصعوبة بمكان تقييم الحالات السابقة الخاصة بالاتفاقيات الإطارية، وذلك بالنظر للطبيعة العامة لأحكام تلك الاتفاقيات، أو على العكس، أي بالنظر لتعدد تلك الأحكام والأحكام الخاصة ببروتوكولاتها. وتبقى الأطراف المتفاوضة، في نهاية المطاف، الجانب الذي يمتلك صلاحية تقدير مدى توافق واتساق البروتوكول ونطاقه مع الاتفاقية الأولية.

٤- أما فيما يتصل بشرح الاتفاقية الإطارية، فإن المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات تنص على حكم عام بشأن شرح المعاهدات، وهو يستند إلى (١) المعنى العام للمصطلحات والأحكام، والتي يتم شرحها وفقاً لسياقها الخاص وفي ضوء موضوع المعاهدة والغرض المنشود منها، (٢) أي اتفاق لاحق تتوصل إليه الأطراف فيما بينها بشأن شرح تلك المعاهدة.

٥- وتركز المادة ١٥ من الاتفاقية الإطارية على منتجات التبغ بالدرجة الأولى، وذلك وفقاً لتعريف تلك المنتجات في المادة ١ من الاتفاقية. والغرض من المادة كما تبينه الاتفاقية هو القضاء على كافة أشكال الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ باعتباره عنصراً أساسياً من عناصر مكافحة التبغ. وبالإضافة إلى ذلك، فإن معظم أحكام هذه المادة تشير بشكل ثابت إلى منتجات التبغ باعتبارها موضوع تطبيق الالتزامات المذكورة فيها. ومع ذلك فإن الفقرة ٤ تورد ما يلي، "يعمل كل طرف، من أجل القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، على ما يلي: ... (ج) ... إتلاف كل معدات التصنيع المصادرة ... أو التخلص منها ...". وفي رأي المستشار القانوني أن ذكر الإلزام بإخضاع معدات التصنيع لتدابير إنفاذ القانون كالمصادرة والإتلاف، كما تورد المادة ١٥ من الاتفاقية، يدل على أن ما قصده القائمون على كتابة النص من عدم استثناء إمكانية إدراج عناصر أخرى من غير منتجات التبغ في نطاق تطبيق الاتفاقية، وذلك إذا كانت تلك العناصر عناصر رئيسية وأساسية للاتجار بمنتجات التبغ وإذا ما وجدت علاقة سببية واضحة بين تنظيم تلك العناصر والقضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ.

٦- وفيما يتصل بسياق الاتفاقية الإطارية وموضوعها وغرضها، تجدر الإشارة إلى أن الاتفاقية الإطارية وبروتوكولاتها تُولف صكوكاً خاصة بمجال الصحة العمومية، والهدف النهائي منها هو "حماية الأجيال الحالية والمقبلة من العواقب ... المدمرة الناجمة عن تعاطي التبغ والتعرض لدخانها" (المادة ٣). وتتيح الاتفاقية وبروتوكولاتها "إطاراً لتدابير مكافحة التبغ" من أجل تقليص انتشار تعاطي التبغ والتعرض لدخانها على نحو ملموس ومتواصل. وتؤكد ديباجة الاتفاقية الإطارية وموادها الأخرى (مثل المادتين ٤ و ٥) هذه الاعتبارات وتعززها. وتجدر الإشارة إلى أن المادة ١ تحدد الاتجار غير المشروع بمعناه الواسع على أنه "أية ممارسة يحظرها القانون أو أي سلوك يحظره القانون مما يتعلق بالإنتاج أو الشحن أو الاستلام أو الحيازة أو التوزيع أو البيع أو الشراء ..." (الحروف المائلة مقصودة هنا). وعلى ما يبدو فإن تركيز الاتفاقية على الصحة العمومية، والطبيعة المتكاملة والدعم المتبادل اللذين تتميز بهما التدابير المعينة في البابين الثالث والرابع من الاتفاقية، يؤكدان ويبرران شرح أحكام الاتفاقية الإطارية بما يتيح تحقيق الأثر الأقصى لمتابعة هدف الصحة العمومية المذكور في المادة ٣، مما يعزز بدوره الإطار المتكامل الذي تشكله التدابير الموضوعية الواردة في الاتفاقية برمتها. وعلاوة على ذلك فإن التعريف الواسع للاتجار غير المشروع، الذي يشمل أيضاً الممارسات المتصلة بصنع منتجات التبغ، يؤكد كما يبدو الشرح الذي يقصد غاية معينة ألا وهي السماح بإدراج الممارسات والعناصر التي تسهم إسهاماً أساسياً في صنع منتجات التبغ في نطاق تطبيق المادة ١٥.

٧- وفيما يتصل بالاتفاقات اللاحقة بين الأطراف يجدر التذكير بأن مؤتمر الأطراف قرر، في دورته الأولى، إنشاء فريق للخبراء يتولى إعداد نموذج لبروتوكول خاص بالاتجار غير المشروع. ويرد شرح كل مجال من المجالات الموضوعية التي اعتبرها فريق الخبراء ذات صلة بالبروتوكول المقبل، وذلك في النموذج الملحق بالتقرير الذي قدمه فريق الخبراء إلى مؤتمر الأطراف في دورته الثانية. ولا يسمح مجال هذه الوثيقة

١ المادة ١(و): "تعني عبارة "منتجات التبغ" المنتجات التي تتكون كلياً أو جزئياً من أوراق التبغ كمادة خام والتي تصنع لغرض الاستخدام سواء بتدخينها أو امتصاصها أو مضغها أو تنشقها".

٢ الوثيقة A/FCTC/COP/1/DIV/8، القرار FCTC/COP1(16).

بإجراء شرح مسهب للنموذج المذكور، ولكن فريق الخبراء يقترح عددا من التدابير تتدرج فيها عناصر مادية من غير منتجات التبغ بمعناها الضيق (مثل أوراق التبغ، ومعدات الصنع، والمدخلات)، فضلا عن المشغلين الاقتصاديين كتجار أوراق التبغ و"أهم مجهزي المدخلات اللازمة لعملية الصنع". وكما يبدو، فإن الأساس المنطقي لهذه المقترحات هو كونها مقترحات سليمة تقنيا ومنطقيا: فصنع منتجات التبغ غير المشروع وتهريبها وتزييفها لا يحدث في فراغ، وإنما ينطوي على عملية معقدة كثيرا ما تتولى إدارتها تنظيمات إجرامية. وعلى حد رأي فريق الخبراء فإن الأسلوب الفعال الوحيد للقضاء على جميع أشكال الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ هو قيام الأطراف بتنظيم الأنشطة التي تشتمل على عناصر مادية من غير منتجات التبغ المصنوعة، أو فرض التراخيص على تلك الأنشطة أو تجريمها أو ملاحقتها قضائيا، مع تطبيق التدابير نفسها على الجهات الفاعلة الاقتصادية المسؤولة عن تلك الأنشطة.

٨- وفي قرار بدء التفاوض بشأن البروتوكول (FCTC/COP2(12)، الذي اتخذته مؤتمر الأطراف في دورته الثانية، يقر مؤتمر الأطراف بأن النموذج الذي اقترحه فريق الخبراء يشكل قاعدة للتفاوض بشأن البروتوكول. كما قرر مؤتمر الأطراف بأن هذا البروتوكول "يستند إلى أحكام المادة ١٥ من الاتفاقية ويكملها" (الحروف المائلة مقصودة هنا). وما من شك في أن القرارات التي يتخذها مؤتمر الأطراف، باعتباره الهيئة العليا التي تضم جميع الأطراف في الاتفاقية الإطارية، تمثل "اتفاقا لاحقا بين الأطراف بشأن تفسير الاتفاقية"، وذلك وفقا لما تنص عليه أحكام المادة ٣١ من اتفاقية فيينا. وإذ يشير مؤتمر الأطراف إلى النموذج باعتباره أساسا للتفاوض، بل وأن يذكر أن البروتوكول يستند إلى الاتفاقية الإطارية ويكملها، فإن هذا المؤتمر يؤكد، كما يبدو، تفسير المادة ١٥ على أساس ما يفهم بأن معالجة العناصر الأخرى من الاتجار بالتبغ أو من أنشطة صنعه يمكن أن تتدرج في نطاق تنفيذ المادة ١٥، وذلك بشرط وجود صلة متينة بدرجة كافية بين هذه العناصر الأخرى وتحقيق هدف القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ.

٩- وبالاستناد إلى التحليل السابق، يرى المستشار القانوني أن العناصر المادية التي قد تشكل عناصر رئيسية أو أساسية في الاتجار بمنتجات التبغ يمكن أن تتدرج، إلى حد معقول، في نطاق البروتوكول المقبل. وينبغي للأطراف أن تناقش ماهية العناصر الرئيسية أو الأساسية هذه بالاستناد للاعتبارات التقنية أو العملية، وذلك بالنظر لضرورة بيان العلاقة السببية بين تلك العناصر والاتجار غير المشروع. ويبدو أن المنتجات والعناصر الأخرى غير الرئيسية أو غير الأساسية للاتجار في التبغ لا تتدرج في نطاق أحكام المادة ١٥، وذلك حتى لو كانت تلك المنتجات والعناصر تتصل بالاتجار إلى حد ما، كعلب الكبريت والورق وغيرها من المواد أو الأجهزة المستعملة في تدخين التبغ أو استهلاكه. ويمكن للأطراف أن تستعين في هذا الصدد بما ورد آنفا من إشارة الفريق العامل فيما يتصل بنطاق البروتوكول.

= = =