اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية
بشأن مكافحة التبغ

مؤتمر الأطراف

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

الدورة الثالثة
جنيف، سويسرا، ٢٨ حزيران/ يونيو – ٥ تموز/ يوليو ٢٠٠٩

FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./8
٢٦ حزيران/ يونيو ٢٠٠٩

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

نص الرئيس المنقح الخاص ببروتوكول بشأن الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ والمناقشة العامة

تقدير المتطلبات المحتملة على المستوى الوطني فيما يتعلق بإنشاء نظام دولي لاقتفاء أثر منتجات التبغ وتحديد منشئها

مذكرة من أمانة الاتفاقية

١- يشكل إنشاء نظام دولي لاقتفاء أثر منتجات التبغ وتحديد منشئها أحد العناصر الأساسية في نص الرئيس المنقح الذي سيُعرض على الدورة الثالثة لهيئة التفاوض الحكومية الدولية المعنية بوضع بروتوكول بشأن الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. وفي هذا الصدد طلب رئيس هيئة التفاوض من أمانة الاتفاقية أن تقوم في بلدان معينة بتقدير المتطلبات التكنولوجية والمالية التي سيلزم الوفاء بها من أجل تنفيذ نظام من هذا القبيل على المستوى الوطني، وخصوصاً في البيئات القليلة الموارد، بهدف عرض نتائج التقدير على الدورة الثالثة لهيئة التفاوض.

٢- وبعد التشاور مع هيئة مكتب هيئة التفاوض الحكومية الدولية، وبالتعاون مع الحكومات المضيفة، اضطلعت أمانة الاتفاقية بعملية التقدير في ثلاثة بلدان، هي: بنغلاديش وجيبوتي وكينيا. وقد عمل فريق الخبراء التابع لأمانة الاتفاقية مع الخبراء الوطنيين الذين يمثلون قطاعي الصحة والجمارك والسلطات التنظيمية المعنية، ومع خبراء آخرين متخصصين في جوانب محددة تتعلق بتكنولوجيا المعلومات وبالشؤون القانونية والاقتصاد. وقد أُنجز العمل من خلال إرسال بعثات إلى البلدان، وبواسطة استبيان موحد نفذ مسبقاً مع الممثلين الوطنيين ومن خلال الاتصال بواسطة البريد الإلكتروني أيضاً.

٣- وتعرض هذه المذكرة بإيجاز المتطلبات المحتملة لإنشاء نظام من هذا القبيل لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، وبناءً على الخصائص المحتملة لهذا النظام، على المستوى الوطني واستناداً إلى عملية التقدير المذكورة أعلاه. وتعرض الوثيقة ملخصاً أُعد على أساس الملاحظات المجراة في البلدان الثلاثة، ويمكن أيضاً الاطلاع على المزيد من المعلومات المفصلة عن النُظم والترتيبات القائمة في تلك البلدان وتبادلها عند الطلب. كما أن الوثيقة تعرض، في جميع أجزائها، نماذج خاصة ببلدان معينة.

الهيكل الممكن للنظام الدولي

٤- ينبغي أن يتيح النظام الدولي المبين أعلاه في نص الرئيس المنقح معلومات عن العناصر التالية في حالة ضبط أحد منتجات التبغ: تاريخ الصنع، ومرفق الصنع، والآلة المستخدمة في صنع منتجات التبغ، ونوبة الإنتاج في المصنع، واسم أول زبون غير منتسب إلى المصنع والفاتورة الخاصة به والرقم المسلسل الخاص به وسجل دفعه للمقابل، والسوق المستهدفة للبيع بالتجزئة أو البلد المستهدف لتركيب معدات الصنع أو استخدامها، ووصف المنتج، وأية معلومات عن التخزين والشحن، وهوية أي مشترٍ معروف فيما بعد، وطريق الشحن المعتزم سلوكه، وتاريخ الشحن، ووجهة الشحن، ونقطة المغادرة، والمرسل إليه.

٥- وسيقوم النظام عموماً على وضع علامة على أغلفة منتجات التبغ وعلى الآلات المستخدمة في إنتاج منتجات التبغ. وفي حالة ضبط المنتجات يجب أن تكون العلامة مقروءة بحيث يمكن استخدامها في إرسال استفسار إلى نظام (آلية تبادل معلومات) يمكن أن يوفر عناصر البيانات المتعلقة باقتفاء أثر منتجات التبغ المضبوطة وتحديد منشئها.

٦- ويمكن أن تنتسب الجهات المعنية إلى النظام الدولي في فئتين، ألا وهما:

(١) مصادر البيانات – المنظمات والهيئات المشاركة في سلسلة التوزيع والتي ينبغي أن تضع العلامات على البضائع وأن توفر عناصر البيانات ذات الصلة (أي الصانعون والمستوردون والجمارك والموزعون والنقاط المركزية الوطنية). وكلما تم وضع العلامة وإعداد البيانات مبكراً في سلسلة التوزيع كان ذلك أفضل لمنع انحراف منتجات التبغ نحو قنوات غير شرعية. لذا فإن الأمر المثالي في هذا الصدد هو أن يكفل النظام أن يضع الصانعون علامات على البضائع وأن يوفروا عناصر البيانات اللازمة.

(٢) مستخدمو البيانات – السلطات المختصة التي تحتاج إلى معلومات واضحة عن الاتجار غير المشروع من النظام الدولي كي تحصل على المعلومات الخاصة بأي منتج يتم ضبطه. وهناك خيارات مختلفة يمكن أن تستخدمها السلطات المختصة في الحصول على هذه المعلومات (مثل وصلة على شبكة الإنترنت أو نظام هاتفي تفاعلي لإعطاء إجابات صوتية أو نظام مؤتمت لإرسال البريد الإلكتروني).

٧- ومثلما أشير إليه في نص الرئيس المنقح سيتضمن النظام الدولي التحميل الدوري للبيانات من مصدرها إلى النقطة المركزية الوطنية. وعندئذ ستقوم النقطة المركزية الوطنية بتحميل البيانات إلى الآلية الدولية لتبادل المعلومات طبقاً للمجموعة الأساسية من البيانات الموحدة قياسياً في نص الرئيس. وسيتطلب تسلسل الأحداث هذا وجود نسق وبروتوكول لتبادل البيانات يتم تطبيقهما لإتاحة تبادل البيانات بين مختلف النُظم على المستويين الوطني والدولي. وعندئذ سيتمكن كل مستخدمي البيانات من الوصول إلى الآلية الدولية لتبادل المعلومات عن طريق النقطة المركزية الوطنية، باستخدام قناة مؤمنة على شبكة الإنترنت.

٨- وتوجد بالفعل أمثلة في البيئات القليلة الموارد للتبادل الإلكتروني للبيانات على المستويين الوطني والإقليمي، مثل النظام الإلكتروني المسمى "نظام تبادل البيانات الرقمية لسلطات الدخل"، الذي تستخدمه سلطة الدخل الكينية. ويتيح هذا النظام توصيل البيانات الجمركية إلكترونياً من نقاط الدخول مروراً بنقاط المرور العابر وحتى الوجهة النهائية، كما أنه بمثابة مركز للتبادل الإلكتروني للبيانات بين نظم تكنولوجيا المعلومات الوطنية الخاصة بالجمارك في عدة بلدان أفريقية.

المتطلبات والمشكلات على المستوى الوطني

التطبيق الحاسوبي

٩- يجب أن تعمل الآلية الدولية لتبادل المعلومات والنقاط المركزية الوطنية بطريقة متشابهة إلى حد بعيد. ويمكن أن يُستخدم في صُلب النظام تطبيق حاسوبي، أي آلية تبادل معلومات "نوعية"[1] يمكن تصميمها وإعدادها من قِبَل أمانة الاتفاقية ويتم أساساً تركيبها في البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات لدى الأمانة، ويتم ضبط إعداداتها باعتبارها الآلية الدولية لتبادل المعلومات. ويمكن أيضاً أن يصمم هذا التطبيق الحاسوبي بحيث يلبي طلبات الأطراف من أجل استخدام هذا البرنامج الحاسوبي على مستوى النقطة المركزية الوطنية. لذا فقد يمكن توفير التطبيق الحاسوبي مجاناً للبلدان التي تطلبه.

النقاط المركزية الوطنية

١٠- ستحتاج البلدان التي تستخدم نقطة مركزية وطنية إلى بنية تحتية سليمة لتكنولوجيا المعلومات، وإلى وسيلة للاتصال المستقر بشبكة الإنترنت وإلى بضعة خواديم وعدد من الموظفين. وقد يمثل ذلك مشكلات بالنسبة إلى البلدان التي لا تتوافر فيها إمدادات موثوقة من الطاقة الكهربية أو التي تعاني من رداءة الاتصال بشبكة الإنترنت. وتوجد حلول لهذه المشاكل، مثل استخدام "وحدة الإمداد المتواصل بالطاقة الكهربية" ووسائل الاتصال بالتوابع الاصطناعية ووسائل الاتصال الدولية، ولكنها ستزيد تكلفة امتلاك نظام من هذا القبيل. وفي جيبوتي، على سبيل المثال، تُستخدم وحدة الإمداد المتواصل بالطاقة الكهربية للتغلب على الأعطال المتكررة في نظام إمدادات الطاقة الكهربية، كما تُستخدم شبكة خاصة افتراضية من أجل زيادة القدرة على الاتصال بمشغلي النظم. ويمكن أيضاً أن تصمم النقطة المركزية الوطنية بحيث تلبي متطلبات محددة للبلدان، مثل تعزيز القدرة الوطنية على مراقبة منتجات أخرى (مثل الكحول).

١١- وقد تكون تكلفة إنشاء النقطة المركزية الوطنية مرتفعة إذا ما تولى ذلك الطرف وحده، ولاسيما في البيئات القليلة الموارد، ومع ذلك فقد تكون هذه التكلفة أقل بكثير إذا قرر الطرف استخدام التطبيق الحاسوبي للآلية النوعية لتبادل المعلومات الذي توفره أمانة الاتفاقية. وفي هذه الحالة سيلزم أيضاً الحصول على الدعم التقني الملائم من أمانة الاتفاقية.

١٢- وتتطلب النقاط المركزية الوطنية وجود وسيلة جيدة للاتصال بين العناصر الثلاثة، أي مصادر البيانات ومستخدمو البيانات والآلية الدولية لتبادل المعلومات. وفي بعض البيئات القليلة الموارد يمكن أن ينطوي توفير وسيلة الاتصال هذه على مشكلات ولكنه أمر يمكن تحقيقه عموماً.

---

١ يعني مصطلح "نوعية" أن التطبيق الحاسوبي يمكن أن يُستخدم على كل من المستوى العالمي والوطني مع القيام، ببساطة، بتعديل بارامترات معينة لتناسب بيئة تكنولوجيا المعلومات المحلية.

وضع العلامات

١٣- الأمر المثالي في هذا الصدد هو أن يطبع الصانعون العلامات المميزة على أغلفة المنتجات في وقت صنعها. وفي تلك الحالة يكون الصانع هو مصدر البيانات ويكون من المتوقع منطقياً أن يتحمل تكلفة وضع العلامات، أو معظم هذه التكلفة. ويمكن تنفيذ ذلك من قِبَل الصانع الذي يستخدم سلسلة إنتاج مؤتمتة، بيد أن التنفيذ لن يكون سهلاً مع ذلك بالنسبة إلى صغار الصانعين ذوي سلاسل الإنتاج اليدوية. ففي بنغلاديش، على سبيل المثال، هناك أكثر من ٨٠٠ شركة تصنع منتجات التبغ، ومع هذا فإن عدداً قليلاً للغاية منها يُعتبر من الشركات الكبرى، ويتم صنع منتجات التبغ غير السجائر يدوياً وبأحجام صغيرة.

١٤- ويفضَّل أن تشمل هذه العلامة المطبوعة عنصراً يمكن أن يقرأه البشر. فالعلامات التي لا يمكن قراءتها إلا بواسطة أدوات إلكترونية، مثل رمز الأعمدة المتوازية (barcode) الثنائي البُعد يكون تقليدها أصعب، ومع ذلك فإذا شكلت الأدوات الإلكترونية الوسيلة الوحيدة للترميز ستزيد كثيراً تكلفة التنفيذ على البلد لأنه سيحتاج إلى ماسحات ضوئية محمولة وملائمة.

١٥- ويتمثل أعقد الحلول في إضافة علامة "تعريف بواسطة ترددات الراديو". وهذا النظام، الذي يُستكمل بتكنولوجيا النظام العالمي للاتصالات النقالة ومجموعة خدمة الراديو العامة يعمل في كينيا حالياً. بيد أن هذا الحل يتطلب أيضاً وجود معدات معقدة للقراءة مما يزيد أكثر فأكثر تكلفة التنفيذ بالنسبة إلى البلد.

١٦- ومن الحلول البديلة إضافة العلامات على أغلفة المنتجات بعد أن ينتجها الصانع. وتفرض بعض البلدان بالفعل وضع علامة على المنتجات ذات الضرائب المرتفعة (مثل الدمغات الضريبية في كينيا و"طوابع الدمغة الضريبية" في بنغلاديش). وعلى الرغم من أن من الممكن نظرياً إضافة علامة محددة إلى غلاف منتج التبغ فإن ذلك يزيد درجة التعقيد في النظام الحالي مما يزيد تكاليف التنفيذ بالنسبة إلى البلد.

التغطية الدولية الكاملة

١٧- في البلدان التي يوجد فيها صانعون ستتولى النقطة المركزية الوطنية جمع البيانات مباشرة من الصانعين الموجودين داخل أراضيها. وسيُشترط على الصانعين طبع العلامات على المنتجات. ويمكن أيضاً أن تجمع النقطة المركزية الوطنية المعلومات من مصادر بيانات أخرى، مثل المعلومات الخاصة بالواردات والمتأتية من السلطات الجمركية. وإذا كانت المنتجات المستوردة قد صُنعت داخل طرف آخر من أطراف البروتوكول فسيكون قد تم وضع العلامات عليها بالفعل واستخدام عناصر البيانات التي أعدتها النقطة المركزية الوطنية في ذلك البلد. وبناءً على ذلك ستتاح البيانات في الآلية الدولية لتبادل المعلومات.

١٨- وإذا كانت المنتجات المستوردة مصنوعة في بلد ليس طرفاً في البروتوكول فقد لا يكون قد تم بالضرورة وضع علامات عليها، ولا تسجيلها في الآلية الدولية لتبادل المعلومات. وسيحدث ذلك بوجه خاص في الأطراف التي لا "تستضيف" صانعي منتجات التبغ ومن أمثلتها جيبوتي. وقد يكون من الحلول الممكنة فرض شرط على مصادر البيانات الموجودة داخل الأطراف في البروتوكول (مثل المستوردين أو الموزعين) يقضي بوضع علامات على المنتجات وتوفير عناصر البيانات. ومع ذلك فإن مصادر البيانات تلك لا تكون عادة في وضع يتيح لها توفير كل عناصر البيانات. وعلاوة على ذلك فقد يتعين أن يتم وضع العلامات على المنتج بعد إنتاج المنتج وذلك باستخدام ملصقات أو طوابع أو طوابع دمغة ضريبية لا يمكن نزعها.

١٩- وهناك حل آخر هو أن تشترط الأطراف في البروتوكول طبع العلامات اللازمة على كل منتجات التبغ المستوردة، أياً كان مصدرها. وفي جيبوتي على سبيل المثال توضع علامة "مخصص للبيع في جمهورية جيبوتي" على جميع علب السجائر، بصرف النظر عن طبيعة وموقع الصانع.

٢٠- وتجدر الإشارة إلى أن إعداد المعلومات في وقت الاستيراد قد لا يكون الحل الأمثل لأن المنتجات قد تكون انحرفت عن مسارها بالفعل.

صدقية المعلومات

٢١- ينبغي للنقطة المركزية الوطنية (للمعلومات) أن تحرص على صحة المعلومات المستمدة من مصادر البيانات. وإذا كان الأمر غير ذلك فإن الاحتمال قائم بشأن قيام النقاط المركزية الوطنية ذاتها دون قصد منها بإضفاء الشرعية على المعلومات المزورة. وكلما تم الحصول على المعلومات في مراحل أبكر وإدخالها إلى سلسلة التوزيع كان من الأيسر التحقق من صدقية المعلومات المعنية.

الشارات المحددة

٢٢- الشارة المحددة عبارة عن سلسلة من الحروف التي يمكن إدخالها إلى نظام الحاسوب عن طريق لوحة المفاتيح. ويمكن قراءة الشارة المحددة رأساً من قِبَل أي شخص (إذا كانت في شكل عددي) أو لعل الأمر يقتضي إذا كانت الشارة في شكل بياني، مثل البار كود الثنائي الأبعاد، استخدام آلة للقيام بذلك. ولابد أن تكون الشارة المحددة الناتجة غير قابلة للفك بمعنى عدم إمكانية استنتاج المعنى المتوخى المتضمن في عناصر البيانات. ويجب أيضاً إنتاج الشارة المحددة أو أجزاء منها بشكل عشوائي لتلافي تخمين الشارات المحددة المصدوقة بسهولة. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن الشارة المحددة المصدوقة لا تعطي توكيداً بأن المنتج المعني هو منتج حقيقي، ذلك أن بإمكان الجهة المزوّرة أن تحصل بسهولة على شارة محددة مصدوقة من منتجات التبغ المشروعة. وإذا تمت إتاحة المنتج، بعد ذلك، في سوق البيع بالتجزئة المراد طرح المنتج فيه فإنه سيتعذر التعرف عليه فوراً بوصفه منتجاً مزيفا. وعلاوة على ذلك فإنه ينبغي لأي سجل ضمن البرنامج الدولي لتبادل المعلومات أن يستخدم شارة محددة وحيدة.

اللغة المستخدمة

٢٣- يمكن أن تشكل اللغة المستخدمة في صياغة عناصر البيانات النصية عائقاً يحول دون استغلال النظام. إذ لن يتمكن المستخدم الأوروبي من استغلال النظام إذا كانت عناصر البيانات المذكورة مكتوبة باللغة العربية، على سبيل المثال. ولتلافي مثل هذه المصاعب يطرح خياران معقولان وهما كالتالي:

- استخدام لغة يتم الاتفاق عليها من قِبَل كل البلدان؛
- استخدام لغة متفق عليها إلى جانب اللغة الوطنية الرسمية المستخدمة في البلد مصدر البيانات؛

وهناك أمثلة عديدة، في إطار الممارسات الدولية، تستند فيها الوصلة البينية التي يلجأ إليها المستخدم إلى لغة متفق عليها.

الموارد القطرية

٢٤- تعتمد المتطلبات المالية لبلد ما على طبيعة النظام الذي يقع عليه الاختيار. وعليه فإن أبسط الحالات تقتضي ما يلي:

- أن يتمكن الأشخاص من قراءة العلامات وأن يتولى الصانعون الذين هم مصادر المعلومات الرئيسية الطباعة وعليه فإنهم يتحملون عبء تزويد النقاط المركزية الوطنية بالمعلومات؛
- أن يتولى البلد المعني تشغيل النقطة المركزية الوطنية باستخدام برنامج حاسوبي نوعي خاص بمركز تبادل المعلومات توفره له أمانة الاتفاقية، كما تتولى الأمانة أمر توفير الدعم والتدريب التقنيين.

٢٥- أما الموارد اللازمة لتنفيذ النظام فهي كالتالي:

- قيام العاملين في مجال تكنولوجيا المعلومات بإنشاء النقطة المركزية الوطنية وتحديد معالمها
- توفير الأجهزة: ومنها وحدتان من وحدات السيرفر ووصلة للحصول على خدمة الإنترنت ومعدات للنسخ الاحتياطي ومصدر للتيار الكهربائي لا ينقطع
- توفير عاملين في مجال تكنولوجيا المعلومات يقومون على دعم وصيانة وتشغيل النقطة المركزية الوطنية
- دعم وتدريب العاملين الآخرين غير المتخصصين في تكنولوجيا المعلومات مثل موظفي الجمارك
- توفير وصلات جيدة بين:
  - مصادر البيانات والنقطة المركزية الوطنية
  - المركز الدولي لتبادل المعلومات والنقطة المركزية الوطنية.

٢٦- وهناك أنواع من النُظم الأخرى لابد فيها من مراعاة مسألة تحمل تكاليف إضافية وذلك عند:

(أ) وضع برامج الحاسوب على الصعيد الوطني (إلا إذا كانت تلك البرامج موجودة أصلاً)

(ب) استخدام العلامات التي تتعذر قراءتها من قِبَل الأفراد مما يقتضي استخدام تكنولوجيا متطورة لفك رموزها

(ج) تنفيذ النظام من خلال عدد كبير من نقاط الدخول في الجمارك كما يحدث ذلك نسبياً في البلدان الكبرى.

٢٧- ويمكن أن تطرح مسألة تحمل تكاليف إضافية أيضاً ولكن ليس أمام الحكومات المعنية، في جزء كبير منها، إذا تم توفير العلامات وعناصر البيانات في مرحلة متأخرة من سلسلة التوزيع إذا ما قام بالإنتاج مشغلون آخرون من غير الصانعين (أي الموردون أو الموزعون).

= = =