اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية
بشأن مكافحة التبغ

مؤتمر الأطراف

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

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

FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./5
٧ أيار/ مايو ٢٠٠٩

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

الصيغة المنقحة لنص الرئيس الخاص بوضع بروتوكول بشأن الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

استعراض الخبراء لجدوى إنشاء نظام دولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر يصلح لمنتجات التبغ

مذكرة من الأمانة

١- طلبت هيئة التفاوض الحكومية الدولية في دورتها الثانية (٢٠-٢٥ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨، جنيف) من الرئيس ومن أمانة الاتفاقية اتخاذ الترتيبات اللازمة ليستعرض الخبراء عدداً من عناصر نص الرئيس.

٢- ونزولاً على ذلك الطلب حددت أمانة الاتفاقية بالتشاور مع الرئيس من هم الخبراء بالمجالات ذات الصلة بصياغة الوثائق التقنية. واستعرض النظراء جميع الوثائق المتخصصة استعراضاً مسهباً، واقتضت إحداها عقد اجتماع للخبراء.

٣- وتولت هيئة مكتب هيئة التفاوض الحكومية الدولية في اجتماعها المعقود في ٥ شباط/ فبراير ٢٠٠٩ استعراض التقدم المحرز في الأعمال التحضيرية اللازمة للاستعراض الذي سيجريه الخبراء.

٤- ويتضمن مرفق هذه الوثيقة استعراض الخبراء لجدوى إنشاء نظام دولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر يصلح لمنتجات التبغ، وهو معروض على هيئة التفاوض للإحاطة به علماً.

المرفق

استعراض الخبراء لجدوى إنشاء نظام دولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر يصلح لمنتجات التبغ

١ - مقدمة

١-١ الحاجة إلى إنشاء نظام مجد لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر

تقضي الحاجة بإنشاء نظام مجدٍ وفعال لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر، وذلك بسبب نقص المراقبة الوافية على التحركات الدولية لمنتجات التبغ. وقد تبين أن غياب نظام مأمون لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر في التجارة الدولية يشجع السوق غير المشروعة لأنه يتيح للمهربين الحصول على إمدادات كبيرة من منتجات التبغ دون دفع ضرائب أو رسوم. وبالتالي فإن إنشاء نظام لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر سيسهم في منع تحريف منتجات التبغ صوب القنوات غير المشروعة، وسيضمن إنفاذ القانون بطريقة أفضل.

وتعرض هذه الورقة جدوى إنشاء ترتيبات على المستوى الدولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر؛ وهي لا تتطرق إلى سمات الأجهزة الوطنية أو الإقليمية. بيد أنها تشمل شرحاً لسمات مركز الاتصال لتبادل البيانات على المستوى الوطني، بحيث يتولى هذا المركز ضبط الاتصال بين الأجهزة الوطنية والنظام الدولي. ولهذا السبب تتحدث هذه الورقة عن "نظام" دولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر، ويشير المصطلح "جهاز" إلى الترتيبات الوطنية والإقليمية.

وتركز هذه الورقة بصفة خاصة على جدوى إنشاء نظام دولي لصالح البلدان القليلة الموارد، على النحو الذي طلبته هيئة التفاوض الحكومية الدولية. وجدير بالملاحظة أن أمانة الاتفاقية تعكف على تقييم عدد مختار من البلدان بناءً على طلب رئيس هيئة التفاوض، وذلك للوقوف على الاحتياجات التكنولوجية والموارد المطلوبة لتنفيذ هذا النظام على المستوى الوطني، وخصوصاً في البلدان القليلة الموارد. وستعرض النتائج على هيئة التفاوض في دورتها الثالثة.

١-٢ المادة ١٥ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

إن تهريب منتجات التبغ، الأصلية والمزيفة، يسفر عن خسارة اقتصادية فادحة للحكومات وعن إتاحة منتجات التبغ بأسعار رخيصة، الأمر الذي يثير قلقاً عظيماً على الصحة العمومية. ولذلك فإن المادة ١٥ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ تلزم الأطراف باتخاذ جميع الخطوات الضرورية لكبح الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. ومن الخطوات السديدة في هذا الصدد إنشاء نظام عملي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر. وقد طالبت الفقرة ٢ من المادة ١٥ الأطراف بإقرار وتنفيذ تدابير فعالة تتيح لهم تحديد نقطة تحريف منتجات التبغ من القنوات القانونية، ورصد وتوثيق ومراقبة تحركات منتجات التبغ وأوضاعها القانونية. ومع ذلك أُعطيت المرونة للأطراف لينشئوا جهازاً لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر أو أي جهاز آخر ملائم.

١-٣ التزامات تحديد المنشأ واقتفاء الأثر في المعاهدات والاتفاقات الأخرى

تحتوي بعض المعاهدات والاتفاقات الراهنة التزامات بشأن تحديد المنشأ واقتفاء الأثر. مثل ذلك أن "بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة"، المكمل

لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، يلزم الأطراف فيه بوسم الأسلحة النارية وسماً فريداً من نوعه للتعرف عليها واقتفاء أثرها. وقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠٠١ هذا الصك الدولي لاقتفاء أثر الأسلحة النارية، وبدأ نفاذه في عام ٢٠٠٥. ومن بين السمات البارزة فيه أنه يتيح للأطراف تحديد أجهزة كل منها مادامت موافقة على تبادل المعلومات المطلوبة بالطريقة المقررة.

أما فيما يتعلق بالتبغ، فقد وردت عناصر لنظام تحديد المنشأ واقتفاء الأثر في الاتفاقين اللذين عقدتهما الجماعة الأوروبية مع شركة فيليب موريس الدولية ومع شركات التبغ اليابانية.

وبالنظر إلى غياب نظام حقيقي دولي وكامل للتشغيل لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر يتضمن أحكاماً وقواعد عالمية، ازدادت بشدة الأنشطة في مجالات مثل مكافحة المخدرات ومراقبة شحنات البريد، على النحو المشروح في الفرع ٤ من هذه الورقة.

٢- الأغراض الممكنة للنظام الدولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر

٢-١ *التعاريف*

تعني عبارة "تحديد المنشأ" ومرادفاتها قدرة السلطات المختصة على الرصد المنهجي لتحركات منتجات التبغ ابتداءً من مكان صنعها، ومروراً بسلسلة توزيعها، وانتهاءً بالسوق المعتزم بيعها فيها بالتجزئة، وضمان دفع جميع الرسوم والضرائب المفروضة عليها.

وتعني عبارة "اقتفاء الأثر" ومرادفاتها قدرة السلطات المختصة عند تدقيق أو ضبط منتج حقيقي، على تحديد مسار منتج التبغ ابتداءً من مكان صنعه، ومروراً بسلسلة توزيعه، وانتهاءً بالنقطة التي تم تحريفه منها صوب قنوات التجارة غير المشروعة.

٢-٢ *الأغراض*

إن الغرض من إنشاء نظام دولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر غرض مزدوج: الغرض الأول هو تمكين السلطات من رصد تحركات منتجات التبغ على الصعيد الدولي من أجل تفادي تحريفها صوب أسواق غير قانونية، وضمان دفع الرسوم والضرائب ذات الصلة (تحديد المنشأ)، والغرض الثاني هو تمكين السلطات من تحديد المكان الذي حُرّف فيه مسار منتجات التبغ صوب القنوات غير القانونية (اقتفاء الأثر).

٢-٣ *النهج الشامل*

إن النظام الدولي الفعال لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر سوف يعالج مسألة إيرادات الضرائب ومسألة إنفاذ القانون. ولكي يكون هذا النظام فعالاً بحق ينبغي أن يستكمل بتدابير أخرى على الصعيد الوطني أو الإقليمي، مثل إنشاء نظام ترخيص أو مراقبة، ووضع تدابير لتحديد الزبائن والتحقق من هوياتهم، ومسك السجلات، وتدابير الأمن والوقاية. وهذه التدابير شروط أساسية لإنشاء نظام دولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر.

ولن يتسنى لأي طرف أن ينضم بكفاءة إلى النظام الدولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر إلا بعد أن يُنشئ جهازاً مماثلاً، وطنياً أو إقليمياً، ويكون قد اتخذ التدابير اللازمة لتبادل المعلومات دولياً. وبالتالي فإن اتباع نهج شامل يُعد أمراً مهماً في تصميم هذا النظام.

٣- الشروط المسبقة الممكنة لجدوى النظام الدولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر

٣-١ *التكلفة*

لكي يكون هذا النظام فعال التكلفة ومراعياً لأوضاع البلدان القليلة الموارد، من الضروري أساساً ألا يقتضي أي تكنولوجيا بعينها أو أي أسلوب أو نظام دون غيره.

تستند نُظم تحديد المنشأ واقتفاء الأثر عادة على تكنولوجيا خاصة أو أسلوب خاص أو نظام خاص للوفاء بالاحتياجات والوسائل والقوانين السائدة في البلد. ولكي يكون النظام الدولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر مجدياً ينبغي أن يقبل التشغيل مع الأجهزة المختلفة على الصعيد الوطني أو الإقليمي وأن تكون هذه الأجهزة مأمونة وقابلة للتحسين من جانب الأطراف من آن إلى آخر. وينبغي على وجه الخصوص أن تعتمد البلدان على تكنولوجيا أو طريقة متاحة مادامت هذه التكنولوجيا أو الطريقة قادرة على تبادل المعلومات ذات الصلة مع البلدان الأخرى والسلطات المختصة في التوقيت المناسب.

والتكاليف الأساسية اللازمة لإنشاء نظام دولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر سوف تصرف على أدوات وقواعد تبادل المعلومات، وإنشاء مرفق لتبادل المعلومات على الصعيد الدولي، وإنشاء نقاط اتصال على المستوى الوطني، وضمان تدفق البيانات.

ولتمويل معظم تكاليف أي جهاز من هذا القبيل توجد عدة أمثلة، تتراوح بين التمويل الحكومي والتمويل المقدم من دوائر الصناعة (على أساس اتفاقات طوعية أو لوائح حكومية).

وقد وردت إشارة أخرى إلى آليات التمويل الممكنة في مجال ذي صلة، في التقرير المرحلي الذي قدمه الفريق العامل المعني بالمادتين ٩ و١٠ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، إلى الدورة الثالثة لمؤتمر الأطراف، فقد وردت في ذلك التقرير قوائم بمصادر التمويل الممكنة لبرامج تنظيم منتجات التبغ: الضرائب المخصصة للتبغ، ورسوم صنع التبغ و/ أو رسوم ترخيص الاستيراد، ورسوم تسجيل المنتجات، ورسوم استصدار رخص بيع التبغ والرسوم التي تفرض على دوائر الصناعة في حالة عدم التزامها بالقواعد.

٣-٢ *المعايير العالمية*

لا ينبغي لأي نظام دولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر أن يفرض نظاماً بعينه، وينبغي مع ذلك أن يشمل عناصر أساسية معينة، ومنها المقتضيات الوظيفية والمعايير التي يجب استيفاؤها ليتسنى التحقق من منشأ منتجات التبغ وصحة أصلها.

وينبغي إعداد معايير عالمية تعرِّف بوضوح ما هي المقتضيات الأساسية والإجراءات الشكلية التي يتعين اتباعها في تصميم وتنفيذ جهاز اقتفاء الأثر. ولا بأس من أن تشمل مثلاً تحديد الأطراف والبنود والأحداث؛ والتوسيم ووضع العلامات أو البطاقات على المنتجات؛ وطبيعة ونوع البيانات التي ينبغي تقصيها وتجميعها؛ ومسك السجلات والمحفوظات وخزن البيانات؛ والاتصالات، وتبادل المعلومات، واسترجاع المعلومات والبحث عنها.

وهذه المجموعة الدنيا من المعايير العالمية الأساسية تهيئ الأرضية لاتباع نهج مرن ومشترك وفعال التكاليف لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر، بصرف النظر عن نوع التكنولوجيا المتاحة. وسوف تستفيد البلدان القليلة الموارد من هذا النهج. وإن كانت جميع المكاسب التي ستعود من إقرار هذه المعايير لمنتجات التبغ مازالت تنتظر الإثبات على الصعيد الدولي، فيمكن الشروع منذ الآن في تحديدها. ومن المجدي تقنياً مثلاً الاعتماد على الممارسات الراهنة بما يلغي الحاجة إلى شراء أو إنشاء أو ضم نُظم جديدة. هذا فضلاً عن أن هذه المعايير تحدد عادة بعبارات شائعة ومحايدة ومقبولة دولياً.

وينبغي تحديد تطورات التكنولوجيا والأساليب منذ الآن حتى نضمن أن النظام لن يتقادم وسيظل يعمل بكفاءة وأمن ومردودية. وبالتالي ينبغي أن يستند النظام الدولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر إلى معايير غير "مجمدة" بل إلى معايير مفتوحة تقبل المزيد من التطوير والتعديل على المستوى الدولي.

ومن الأمثلة على المعايير المفتوحة نجد المعايير التي وضعتها مؤسسة معايير دولية اسمها GS1. وأيدتها المنظمة الدولية للتوحيد القياسي واللجنة الأوروبية للتوحيد القياسي. ولما كان معيار اقتفاء الأثر الذي وضعته منظمة GS1 متوافقاً مع المعيار ISO 22005 فإنه يضمن أقصى تشغيل بيني لمختلف النُظم الاقتفائية في جميع مراحل سلسلة التوريد.

٤- الخبرة المكتسبة في مجالات أخرى

سوف يستند النظام الدولي المجدي لتحديد منشأ منتجات التبغ واقتفاء أثرها إلى الممارسات والخبرات المكتسبة في رصد تدفق السلع أو الخدمات وتدفق المعلومات في القطاعات الأخرى. أي أن من المفيد دراسة التقدم المحرز في القطاعات الأخرى مثل قطاع الأغذية وقطاع الشحن بالبريد وقطاع الصحة.

٤-١ تتبع الأغذية

يوجد اعتراف واسع النطاق بأهمية الترويج لتبادل المعلومات عن السلامة الغذائية بين البلدان، وتحسين التعاون بين السلطات المعنية بالسلامة الغذائية على الصعيدين الوطني والدولي. ولذلك أنشأت منظمة الصحة العالمية "الشبكة الدولية للسلطات المعنية بالسلامة الغذائية" (إنفوسان)، والتي ستشمل "شبكة طوارئ السلامة الغذائية" (طوارئ إنفوسان). وهذه الشبكة الأخيرة تكمل الشبكة العالمية للإنذار بحدوث الفاشيات ومواجهتها، والتي تشمل عنصراً للإنذار بالحوادث الكيميائية والتصدي لها. وإن كانت هذه الترتيبات لا تندرج ضمن النُظم الكاملة لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر، فإنها تشكل أمثلة مفيدة لإنشاء نقاط اتصال مركزية في البلدان وإنشاء قاعدة بيانات مركزية (في منظمة الصحة العالمية).

وعلى هذا المنوال ترعى المفوضية الأوروبية مشروعاً مدته خمس سنوات واسمه TRACE لزيادة ثقة المستهلكين في صحة منشأ ومسار الأغذية الأوروبية، وذلك بضمان تتبعها "من المزرعة إلى المائدة". والغرض من إطار تتبع الأغذية هو التمكن من متابعتها إلكترونياً في جميع حلقات سلسلة التوريد. ويركز هذا المشروع على التوحيد القياسي، لأن تكنولوجيا المعلومات تقتضي كلمات موحدة قياسياً وقواعد موحدة قياسياً من أجل وضع المعلومات في الهيكل السليم وإبلاغها. وتقدم شبكة تتبع الأغذية إلى المستخدمين البنية التحتية اللازمة بما فيها برامج تبادل المعلومات إلكترونياً بلغة XML وتعاريف ورموز فريدة من نوعها لتحديد وحدات الأغذية واقتفاء أثرها بشفرات GS1.

٤-٢ الصحة والمستحضرات الصيدلانية

تعكف منظمة الصحة العالمية حالياً على إعداد آلية دولية لتبادل الفيروسات والفوائد. وقد روعيت في المناقشات التقنية التي أُجريت حول نطاق ومحتوى آلية تتبع فيروسات الأنفلونزا السمات الخاصة بمختلف الأقاليم والبلدان النامية. وستتولى منظمة الصحة العالمية ملكية وإدارة هذا النظام. ويجري النظر أيضاً في استعمال نُظم تحديد المنشأ واقتفاء الأثر في مجالات الصحة الأخرى، مثل قطاع المستحضرات الصيدلانية والدوائر الصناعية، التي ستتبع معايير التتبع العالمية لمكافحة التزييف.

٤-٣ مراقبة المخدرات

أعد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة نظاماً وطنياً لمراقبة المخدرات، تم وصله بما يقرب من خمسين بلداً في عام ٢٠٠٨. ويتيح هذا النظام الذي يدير المعلومات تبادل المعلومات بين الشركات التجارية والهيئات الوطنية لمراقبة المخدرات، والمكاتب الجمركية، والمكاتب الدولية لمراقبة المخدرات. وتستعمل الإدارات الوطنية هذا النظام لتتبع جميع المعاملات الفردية وبياناتها بدءاً من صرف الرخص ومروراً بتراخيص الاستيراد والتصدير، وانتهاءً بشهادات وإشعارات التجارة الدولية المشروعة الموجهة إلى التجارة المحلية.

وهذا النظام القائم على استعمال شبكة الإنترنت يتيح الرصد الوطني للمعلومات المتوفرة عن إنتاج وصنع واستهلاك ومصادرة وضبط المنتجات، ويتيح أيضاً بيانات إلكترونية للتبادل بين البلدان والمكاتب الدولية لمكافحة المخدرات. وبفضله يصبح بوسع الجهاز الوطني لمكافحة المخدرات أن يحدد منشأ الشحنات وأن يقتفي أثرها، وأن يتبادل البيانات على الصعيدين الوطني والدولي مهما اختلفت النُظم الإلكترونية المستعملة (لأن اللغة الموحدة هي XML). ويمكن دمج هذا النظام مع النُظم الأخرى للرصد وتحديد المنشأ.

٤-٤ الشحنات البريدية

تم إحراز بعض التقدم في إعداد نظام عالمي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر يصلح لقطاع الشحن بالبريد. ويُعد الآن الاتحاد البريدي العالمي نظاماً عالمياً للرصد يتيح لكل مشغل بريد مكلف بالمشاركة معلومات دقيقة عن جودة نتائج أداء خدمة البريد الوارد، وذلك لقاء رسوم يدفعها المستخدمون النهائيون.

ويعتمد النظام العالمي للرصد الذي يضعه الاتحاد البريدي العالمي على أجهزة مجيبة لتحديد الهوية تعمل على الترددات الراديوية وتطبق على كل رسالة أو طرد، وتسجلها تلقائياً البوابة، أو جهاز القراءة المركب في مكتب التبادل، أو وحدة البريد الجوي، في كل مكتب بريد مشارك في هذا النظام. وهذا النظام يتبع المبادئ الأساسية لتشغيل الخدمة حسب احتياجات العملاء، وهو يقبل التطبيق العالمي، وميسور التكلفة، وشفاف وعادل ودقيق ويعول عليه بالقدر الكافي، وخارج عن سلطة أعضاء الاتحاد البريدي العالمي، وهو مفيد محلياً وبسيط ومتواصل الخدمة.

٥- الجدوى التقنية لإنشاء نظام عالمي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر

سوف تشمل البنية التحتية لنظام تحديد المنشأ واقتفاء الأثر ما يلي: ترقيم فريد من نوعه للمنتجات القابلة لاقتفاء أثرها، ومفردات لغوية منسقة، وقواعد معيارية للترميز الإلكتروني وإرسال البيانات ذات الصلة، وممارسات مشتركة لقياس وجمع بيانات اقتفاء الأثر، ودلائل إرشادية ملائمة لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر. ويقتضي التنفيذ الفعال لهذا النظام على الصعيد الوطني سن تشريع ملائم.

وينبغي أن يشمل النظام الدولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر العناصر التالية:

٥-١ *وضع العلامات والترميز والتوسيم*

(أ) تحديد الهوية بطريقة فريدة من نوعها

إن العنصر الرئيسي في أي نظام لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر هو استعمال رمز وحيد من نوعه ومأمون، أو تمغة لتحديد هوية المنتجات. ولا يمكن تحديد هوية أي إنتاج بدقة من وثائق الشحن أو النقل وحدها. ولكي يكون النظام فعالاً يجب وضع علامات على المنتجات، فيها معلومات تساعد على القطع بمكان البيع (السوق المعتزمة للبيع بالجملة أو بالتجزئة) وموعد ومكان الصنع. وقد عمدت بالفعل بعض شركات كبيرة لصنع السجائر إلى وضع رموز هوية فريدة من نوعها على العبوات، وذلك لغرض استعادة المنتجات.

والغرض من وضع العلامات على المنتجات هو ضمان كشف هوية كل بند منها (الكرتونة، والعلبة، والصندوق الكبير). وتوضع العلامات بالتوزيع الشبه عشوائي لرقم متسلسل ومأمون بحيث لا تكون الأرقام المتسلسلة مرتبة حسب تسلسلها وإنما ناتجة عن خوارزميات.

وينبغي أن يقبل إثبات الهوية الفريد من نوعه إضافة أي معلومات أخرى إليه قد تطلبها البلدان لاقتفاء أثر الشحنات، وللاطلاع مثلاً على هوية أول مشتر وأي مشتر آخر لاحق له، بالإضافة إلى تفاصيل الشحن الأخرى.

(ب) مستوى وضع العلامات

إن المستوى الممكن لوضع العلامات قد يثير القلق. لأنه حتى وإن كان وضعها ممكناً تكنولوجياً على الوحدات أو عبوات التجزئة فإنه ينطوي على تكاليف إضافية قد لا تقبلها دوائر الصناعة لأنه قد يضطرها إلى تغيير خطوط الإنتاج ومصفوفات البيانات. والأمل معقود على أن تتطور هذه التكنولوجيا على مدى السنوات القليلة المقبلة وتتيح الترميز السريع والمسح الإلكتروني في معظم البلدان.

(ج) مستوى الأمن

الأمر الآخر المثير للقلق قد يكون بلوغ المستويات المثلى من الأمن و/ أو تحديد تفاصيل خاصة لنُظم تحديد المنشأ واقتفاء الأثر. فهناك عدد من البلدان، مثل البرازيل وماليزيا وتركيا، أقرت اعتماد المنتجات بطريقة مدمجة في الإنتاج، كما أقرت أجهزة لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر. وهذه التطبيقات تصدر رموزاً فريدة من نوعها ومأمونة للوثائق أو المنتجات. وكل رمز مشفر ومرئي أو غير مرئي يخرج من الحاسوب عبر قاعدة

بيانات مؤمنة إلى أقصى حد. وتنطبق هذه التكنولوجيا على منصات التحميل والكرتونات والصناديق والعبوات، إما مباشرة وإما عن طريق بطاقات، بما في ذلك وضع تمغات الضرائب.

لكن كل بلد حر في البت في الجهاز الذي سيعتمد عليه، حسب مقتضياته، بشرط أن يكون مأموناً وقادراً على تبادل المعلومات وتدفق البيانات على النحو السليم مع النظام الدولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر. وقد تتحكم التكاليف في نوع التكنولوجيا المفضلة.

وفي إطار الاتفاقات المعقودة بين كبرى شركات صنع التبغ والمفوضية الأوروبية، ولاسيما شركة فيليب موريس الدولية وشركات التبغ اليابانية، تقوم هذه الشركات بوضع العلامات على الصناديق الكبيرة على شكل شريط برموز الحاسوب (بار كود) بوسع أي شخص أو أي حاسوب أن يقرأها. ويشمل البار كود وصف المنتج، وتاريخ ومكان صنعه، والآلة التي أنتجته، وتوقيت الإنتاج.

٥-٢ *المسح الإلكتروني أو التسجيل وتدفق المعلومات الإلكترونية*

إن نقل رمز المنتج باستخدام المسح الإلكتروني أو التسجيل، يدوياً أو آلياً (بالابتعاث الراديوي)، يشكل عنصراً مهماً آخر في جهاز تحديد المنشأ واقتفاء الأثر. وقد تختلف تكلفة المسح الإلكتروني أو التسجيل حسب مدى تعقد النظام. ويمكن تركيب جهاز لالتقاط البيانات بتكلفة دنيا على خط الإنتاج نفسه. ومهما اختلفت التكنولوجيا يظل الهدف هو ضمان اقتناء كل طرف جهازاً لتسجيل العلامات والمعلومات المرتبطة بها، ونظاماً لاسترجاع هذه البيانات. وقد أثبت الاتحاد الدولي للنقل الجوي (آياتا) جدوى استعمال نظام موحد دولياً لتسجيل بطاقات المغادرة. وقد بدأ العمل ببطاقات المغادرة المزودة ببار كود في عام ٢٠٠٥ ومن المتوقع زيادة استخدامها من قِبَل شركات الطيران الأعضاء على مدى السنوات القليلة المقبلة.

أما العناصر الأساسية الدنيا في أي نظام دولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر فهي المعلومات التي تتيح تحديد الحالة الضريبية، ومكان المنشأ، واسم المصنع، وهوية خط الإنتاج، وهوية أول مشتر، واسم السوق المعتزم البيع فيها بالتجزئة.

٥-٣ *نظام تسجيل وإدارة البيانات*

(أ) نظام معلومات الإدارة

تشكل إدارة مصفوفة البيانات مكوناً حاسماً في أي جهاز لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر. ويجب أن يكون نظام خزن بيانات الصنع والتوزيع نظاماً مأموناً وأن يسهل التحقق عن بُعد من معاملات تحديد المنشأ واقتفاء الأثر، والتمكين من مضاهاة البيانات فوراً.

ومن المجدي أن تكون الأجهزة القطرية قادرة على تبادل البيانات على الصعيد الدولي. وهذا الخيار يتيح للبلدان أن تحدد التفاصيل التي ترتضيها من أجل تحديد المنشأ واقتفاء الأثر، وضمان تبادل البيانات المطلوبة بعد وضعها في شكل موحد قياسياً على المستوى الدولي.

(ب) التشغيل البيني للأجهزة على الصعيد الدولي

يبدو أن أنسب الاستراتيجيات الملائمة هي الاعتماد على نظام دولي ينسق ويتبادل البلاغات مع الأجهزة الوطنية. ولكي يعمل النظام على المستوى العالمي ينبغي أن توافق البلدان أولاً على المعايير الدولية لتبادل المعلومات، بما في ذلك تحديد شكل التقارير. ومن الممكن تقنياً إنشاء وصلة بتكنولوجيا المعلومات. وبالتالي يصبح الدعم التكنولوجي للتقنيات والمعلومات عنصراً أساسياً، هو والتعاون على المستويين العالمي والوطني.

ويمكن استخدام تطبيق برمجي بوصفه مركزاً "جنيساً" لتبادل المعلومات على الصعيد الدولي، على أن يبدأ بوصفه المركز العالمي لتبادل البيانات. ويمكن أيضاً إعطاء البلدان هذا التطبيق البرمجي وتركيبه لكي تبدأ في فتح مراكزها لتبادل المعلومات (نقاط الاتصال). وبعد ذلك ستحتاج هذه البلدان إلى البنية التحتية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات، وهي التوصيل بالإنترنت أساساً، وحاسوب الخدمة (سرفر) والموظفين.

ولا بأس من التشغيل البيني على أساس نظام "أخذ وإعطاء" تقوم بموجبه جميع الوحدات الطرفية بإرسال المعلومات المطلوبة (مباشرة أو عن طريق نقاط الاتصال، وتتكون هذه المعلومات من بيانات ومحدد وحيد للهوية) إلى المركز الرئيسي بصفة دورية وبشكل متفق عليه (مثل استخدام برنامج إكسل، أو لغة XML، ووضع الأرقام مفصولة بشاولة). ويمكن إنشاء المركز الرئيسي لتبادل البيانات وتجديده بالطريقة التي تقررها الأطراف، فهناك مثلاً في بعض الحالات مراكز تبادل من هذا القبيل تشرف عليها أمانات الاتفاقات الدولية، مثل تلك المذكورة في الفرع ٤. وبعد ذلك يمكن إعطاء السلطات المكلفة وكل مستخدم محتمل كلمة سر يستفسر بها من مركز التبادل. ويمكن وضع حد للاستفسارات حسب المقرر في الإذن الذي يصرف للمستخدمين.

٦- توافق نظام تحديد المنشأ واقتفاء الأثر مع قانون منظمة التجارة العالمية

٦-١ *المسموح*

لا يوجد قانون أو قرار صادر عن هيئة مختصة في منظمة التجارة العالمية فيه أحكام بخصوص تحديد المنشأ واقتفاء الأثر. وتتيح قواعد منظمة التجارة العالمية تصريف شؤون تجارة السلع والخدمات بما يفي بأهداف الصحة العالمية في البلدان. كما إن الفقرة الافتتاحية للمادة العشرين (الاستثناءات العامة) والفقرة (ب) منها في الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة، ١٩٩٤ (اتفاق الغات ١٩٩٤) تتيحان للبلدان إقرار وإنفاذ التدابير الضرورية لحماية حياة البشر أو صحتهم. وتتيح الفقرة (د) من المادة العشرين لأعضاء تلك المنظمة إقرار التدابير الضرورية للتأكد من الالتزام بالقوانين أو اللوائح "غير المخالفة" لقانون منظمة التجارة العالمية، بما في ذلك القوانين واللوائح المتعلقة بإنفاذ الأحكام الجمركية وحماية الملكية الفكرية. ويجوز للأعضاء الاستناد إلى الأسباب الضريبية حتى وإن كانت غير منصوص عليها صراحة في الفقرة (د) من المادة العشرين، خاصة وإن هذا التدبير مفيد في مكافحة التهرب من الضرائب. ويتيح الاتفاق المتعلق بالحواجز التقنية للتجارة أن تقوم البلدان بتقييد التجارة لبلوغ "أهداف مشروعة"، منها الصحة، مادامت هذه الأهداف غير تمييزية.[١]

١ المادة ٢-٢ من الاتفاق المتعلق بالحواجز التقنية للتجارة.

ويحق أيضاً لأعضاء منظمة التجارة أن يحددوا مستوى المعايير الذي يعتبرونه ملائماً، بشرط أن يتمكنوا من تسويغ قرارهم في الإطار الذي وضعته منظمة التجارة العالمية. وقد أثبتت قوانين القضايا في منظمة التجارة العالمية بوضوح أن للأعضاء الحق في تقرير مستوى حماية الصحة الذي يعتبرونه ملائماً.[١]

٦-٢ *غير المسموح*

لا تعطي قواعد وقوانين منظمة التجارة العالمية الحرية التامة للبلدان. لأن اللوائح والمعايير التقنية المقررة بموجب الاتفاق المتعلق بالحواجز التقنية للتجارة، بما في ذلك مقتضيات وإجراءات التغليف ووضع العلامات والتوسيم اللازمة لتقييم مدى الالتزام بتلك اللوائح والمعايير، يجب ألا تهيئ عوائق لا ضرورة لها أمام التجارة الدولية. وينبغي ألا تكون اللوائح التقنية مقيدة للتجارة أكثر من القدر اللازم لتحقيق "الهدف المشروع". وعند إعداد لائحة تقنية أو إقرارها أو تطبيقها لبلوغ أحد الأهداف المشروعة المذكورة صراحة في ذلك الاتفاق، أو إذا كانت مطابقة للمعايير الدولية ذات الصلة، فيفترض ألا تهيئ عائقاً لا داعي له أمام التجارة الدولية.

هذا فضلاً عن أن ذلك الاتفاق عدَّد "الوسائل غير الفعالة وغير المناسبة" لبلوغ "الأهداف المشروعة"[٢] ويجب أن تحترم الدول المبادئ الأساسية التي وضعتها منظمة التجارة العالمية لمنع التمييز (وخصوصاً مبدأ الدولة الأولى بالرعاية ومبدأ المعاملة الوطنية). ولتوضيح نطاق الاتفاق المتعلق بالحواجز التقنية للتجارة من حيث شموله مقتضيات التوسيم، قررت لجنته أن الأعضاء ملزمون بإبلاغ جميع مقتضيات التوسيم الإجبارية التي لا تستند بقدر كبير إلى المعايير الدولية ذات الصلة، والتي قد يكون لها تأثير ملحوظ على تجارة الأعضاء الآخرين.

ومع ذلك يمكن اللجوء إلى الاستثناءات المنصوص عليها في المادة العشرين بوصفها حقاً قانونياً، على ألا تستخدم بطريقة تحبط أو تهزم الالتزامات القانونية لصاحب الحق بموجب المواد الموضوعية في الاتفاق العام. والتدابير التي تدخل ضمن نطاق استثناءات معينة يجب أن تطبق بطريقة معقولة مع إيلاء الاحترام الواجب للواجبات القانونية التي يجب أن يفي بها العضو الذي يطالب بالاستثناء، وكذلك للحقوق القانونية للأعضاء الآخرين المعنيين.

وللبلدان مطلق الحرية في وضع المعايير على المستويات التي تراها ملائمة، بشرط أن تتمكن من تسويغ قراراتها في الإطار الذي وضعته منظمة التجارة العالمية، إذا طالبها بلد آخر بتبرير قراراتها.[٣] وينبغي أن تحدد البلدان ما إذا كانت هناك سُبل أخرى أقل تقييداً للتجارة لتنفيذ نظام تحديد المنشأ واقتفاء الأثر.

وقد تكون اتفاقات أخرى وضعتها منظمة التجارة العالمية وقابلة للتطبيق بموجب الأحكام التي ستوضع في نظام تحديد المنشأ واقتفاء الأثر. فالأحكام التي تتعلق مثلاً بحماية العلامات المسجلة، وبالإفصاح عن معلومات المنتجات التي يعتبرها المنتجون سرية، ينبغي أن تكون متوافقة مع أحكام اتفاق الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية.

---

١ شرحت هيئة الاستئناف التابعة لمنظمة التجارة العالمية حماية حياة البشر وصحتهم من المخاطر الصحية التي تهدد أرواح البشر على أنها "حيوية ومهمة إلى أقصى درجة" (انظر European Community. *Measures affecting asbestos and asbestos-containing products, report of the Appellate Body* (WT/DS/135/AB/R), 12 March 2001, paragraph 172).

٢ وفقاً للقانون القضائي لمنظمة التجارة العالمية فإن "الوسيلة غير الفعالة" هي أي وسيلة تعجز عن إنجاز الهدف المشروع المنشود، في حين أن "الوسيلة غير المناسبة" هي الوسيلة غير الملائمة لبلوغ الهدف المشروع المنشود.

٣ لهذا السبب شجع بقوة الاتفاق بشأن الحواجز التقنية للتجارة على اتباع المعايير الدولية.

٧- الخلاصة

يمكن الاستنتاج بأن إنشاء نظام لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر من أجل منتجات التبغ له جدواه التقنية، وخصوصاً للبلدان القليلة الموارد. وأي نظام دولي ينشأ من هذا القبيل سيعتمد على الأجهزة الوطنية أو الإقليمية القائمة في مجال تحديد المنشأ واقتفاء الأثر وسيكملها.

ولكي يكون أي نظام دولي مجدياً ينبغي أن يكون قابلاً للتشغيل البيني مع الأجهزة الوطنية أو الإقليمية حسب ما يتفق عليه دولياً ووفقاً لأدنى المعايير العالمية الأساسية. ولن يفرض هذا النظام استعمال أي تكنولوجيا بعينها على الصعيد الوطني أو الإقليمي، أي أنه يترك لكل بلد إنشاء جهازه الذي يرتضيه وفقاً لقدراته الاقتصادية والتقنية والإنفاذية والتشريعية. ويتبين من هذه الورقة أيضاً أن أي توليفة من أدنى المعايير الأساسية لتبادل المعلومات على الصعيد الدولي، وأي مرونة في الجهاز الوطني أو الإقليمي، ستجعلان تكلفة النظام ميسورة، وهذا عنصر مهم هو أيضاً للجدوى.

وقد استعرضنا في هذه الورقة أيضاً الخبرات ذات الصلة والتي دلت على أن شيئاً من التقدم قد أُحرز في مجالات أخرى أُجريت فيها محاولات لإنشاء نظام دولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر. وأثبتت الخبرة المكتسبة أن جدوى تبادل المعلومات الموحدة قياسياً على الصعيد الدولي تشكل من حيث المبدأ عنصراً أساسياً لإنشاء نظام دولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر.

وأثبتنا في هذه الورقة أيضاً أن إنشاء النظام الدولي لتحديد المنشأ واقتفاء الأثر سيكون متوافقاً مع قانون منظمة التجارة العالمية بشرط استيفاء الشروط المذكورة أعلاه.

= = =