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

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./7
١٨ أيار/ مايو ٢٠٠٩

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

علاقة البروتوكول بالصكوك الدولية الأخرى

مذكرة من الأمانة

١- طلبت هيئة التفاوض الحكومية الدولية، في دورتها الثانية (٢٠-٢٥ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨، جنيف)، من رئيس الهيئة ومن أمانة الاتفاقية التنسيق مع أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، ومع أمانات المعاهدات الأخرى ذات الصلة، وتقديم معلومات إلى هيئة التفاوض الحكومية الدولية في دورتها الثالثة عن علاقة البروتوكول المقترح بغيره من الصكوك الدولية ذات الصلة.

٢- وفي أعقاب الدورة الثانية لهيئة التفاوض، دارت مناقشات مسهبة واستعراضات مشتركة بين أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وأمانة اتفاقية مكافحة التبغ في ضوء المخاوف والاقتراحات التي أعربت عنها الوفود. وقُدمت نتائج هذه الأعمال إلى رئيس هيئة التفاوض فأدرجها في نصه المنقح.[١] وقد ورد هذا الموضوع أيضاً في المذكرة التي أعدها الرئيس عن أهم التغيرات التي أدخلها على نصه.[٢]

٣- هذا فضلاً عن أن أمانة اتفاقية مكافحة التبغ تعاونت مع أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وأمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على استعراض ما في تلكما الاتفاقيتين من عناصر محددة أشارت إليها الدورة الثانية لهيئة التفاوض. وهذا الاستعراض استند إلى الوثيقة الصادرة

١ الوثيقة FCTC/COP/INB-IT/3/3.

٢ الوثيقة FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./2.

بعنوان *الاتفاقات والترتيبات القائمة والمتعلقة بالغرض المنشود من هيئة التفاوض الحكومية الدولية*[١] التي كانت أمانة الاتفاقية قد أعدتها وقدمتها إلى الدورة الأولى لهيئة التفاوض. ومرفق بهذه الوثيقة الاستعراض الذي أجري للعناصر المحددة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (المرفق ١)، والوثيقة رقم FCTC/COP/INB-IT/1/INF.DOC./1 (المرفق ٢) لعلم هيئة التفاوض الحكومية الدولية.

١ الوثيقة FCTC/COP/INB-IT/1/INF.DOC./1.

المرفق ١

العناصر المحددة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وفي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والتي لها صلة بالغرض المنشود من هيئة التفاوض الحكومية الدولية

ألف- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية

الجريمة المنظمة

١- هناك تسليم واسع النطاق على الصعيد الدولي بالحاجة إلى التعاون والمساعدة الدوليين للتصدي للجريمة المنظمة. وأحد الصكوك الدولية الرئيسية في هذا المجال هو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، وهي اتفاقية سارية فرضت على أطرافها البالغ عددهم ١٤٧ طرفاً التزامات تتعلق بمكافحة الأنشطة الإجرامية المنظمة عبر الحدود الوطنية، بما في ذلك الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. والهدف من تلك الاتفاقية هو تشجيع التعاون على منع ومكافحة الأفعال الإجرامية المذكورة في نصها، بالإضافة إلى "الجرائم الخطيرة" (أي السلوكيات التي تشكل جريمة يعاقب عليها بالحرمان من الحرية لمدة لا تقل عن أربع سنوات أو بعقوبة أشد: المادة ٢(ب) من تلك الاتفاقية) حيثما كان الجرم ذا "طابع عبر وطني" وتنفذه "جماعة إجرامية منظمة". وقد فسرت تلك الاتفاقية عبارة "ذا طابع عبر وطني" تفسيراً عريضاً على أنها تشمل الجرائم التي ترتكب أو يجري إعدادها أو التخطيط لها أو توجيهها أو الإشراف عليها في أكثر من دولة طرف، وكذلك الجرائم التي ترتكب في دولة واحدة ولكن لها آثاراً شديدة في دولة أخرى، والجرائم التي ترتكب في دولة واحدة ولكن ضلعت في ارتكابها جماعة إرهابية منظمة من دولة أخرى (المادة ٣، الفقرة ٢). وعرفت تلك الاتفاقية عبارة "جماعة إجرامية منظمة" على أنها تعني جماعة محددة البُنية ومؤلفة من ثلاثة أشخاص أو أكثر وموجودة لفترة من الزمن وتقوم معاً بفعل مدبر بهدف ارتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم الخطيرة أو الأفعال الإجرامية المنصوص عليها في تلك الاتفاقية، وتهدف إلى الحصول بشكل مباشر أو غير مباشر على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى (المادة ٢(أ)).

٢- وتبين من استعراض سريع لما في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود من عناصر تنطبق أيضاً على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، أن أطراف تلك الاتفاقية يجب عليهم ضمن أمور أخرى ما يلي: تجريم المشاركة في أي جماعة إجرامية منظمة لارتكاب أي جريمة خطيرة؛ واتخاذ ما يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم غسل العائدات الإجرامية في القانون الداخلي؛ ومنع الرشوة المباشرة وغير المباشرة في القطاع العام بوصفها من جرائم الفساد؛ وسن التشريعات واتخاذ الإجراءات الإدارية وغيرها لمنع الفساد وكشفه ومعاقبته؛ بما في ذلك منع التأثير على الشهود وعلى الموظفين الرسميين المعنيين بالقضاء وإنفاذ القانون؛ واتخاذ التدابير اللازمة لمصادرة عائدات الجرائم المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

٣- ولتلك الاتفاقية ثلاثة بروتوكولات- ضد الرقيق، وضد تهريب المهاجرين، وضد صنع وتهريب الأسلحة النارية بطرق غير مشروعة وأجزائها ومكوناتها وذخيرتها- وكلها بروتوكولات نافذة. والقصد من نصوص جميع هذه الصكوك هو إقامة عدل جنائي فعال وإنفاذ القوانين لردع الجريمة المنظمة وأشكالها المشمولة بهذه البروتوكولات.

٤- وجدير بالملاحظة أن تطبيق تلك الاتفاقية وما فيها من أحكام بخصوص التعاون الدولي يقتضي أن تكون الجرائم ذات طابع عبر وطني وتنفذها جماعات إجرامية منظمة؛ بيد أن عدم توافر هذين الشرطين لا يعني عدم اعتبارها جرائم بحكم القانون الداخلي (المادة ٣٤، الفقرة ٢). ومن ثم فلتنفيذ تلك الاتفاقية ليست الدول الأطراف ملزمة بأن تدرج في أحكامها الداخلية، التي تجرم غسل العائدات الإجرامية أو الفساد أو إعاقة العدالة، عنصري الطابع عبر الوطني والمشاركة في أي جماعة إجرامية منظمة، ولا عنصر الطابع عبر الوطنية لتجريم أي جماعة إجرامية منظمة. وينطبق هذا المبدأ نفسه على المشاركة في الجماعات الإجرامية المنظمة: بمعنى أنه يتعين على السلطات إثبات هذه المشاركة بطريقة مقنعة للدولة الطرف الأخرى بحيث يتسنى اللجوء إلى أحكام التزامات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، ولكن السلطات غير ملزمة بأن تثبت ضلوع أي جماعة إجرامية منظمة بوصفه عنصراً من الملاحقة القضائية الداخلية. ولم تنص أحكام تلك الاتفاقية وبروتوكولاتها إلا على أدنى المعايير التي يجب على الدول أن تفي بها توخياً للتطابق. وما أن تفي الدول الأعضاء بهذه المعايير الدنيا يحق لها أن تتجاوزها، وتوجد في تلك الاتفاقية عدة أحكام تشجعها صراحة على ذلك (المادة ٣٤، الفقرة ٣).

٥- وعملاً بالمادة ٣٢ من تلك الاتفاقية، أنشئ مؤتمر للأطراف فيها من أجل تحسين قدرة الدول الأطراف على مكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية وتشجيع تنفيذ ذلك الصك واستعراضه. وقد عقد مؤتمر الأطراف أربع دورات له حتى الآن، وأنشأ فريقين عاملين، أحدهما للمساعدة التقنية والآخر للتعاون الدولي، وكلفهما بمساعدته على أداء وظائفه.

المساعدة القانونية المتبادلة

٦- المساعدة القانونية المتبادلة هي إجراءات رسمية تتيح للبلد أن يطلب وأن يقدم المساعدة اللازمة لتسهيل التحقيقات والملاحقات القانونية والإجراءات القضائية الجارية في بلدٍ آخر. وفي إطار الاتجار غير المشروع بالتبغ، يشير هذا المصطلح إلى منوعة كبيرة من التدابير التعاونية اللازمة للمساعدة على إنفاذ القوانين وملاحقة الجرائم ذات الصلة المنصوص عليها في مختلف التشريعات الداخلية. ولا بأس من أن تشتمل هذه التدابير على جمع المعلومات وتبادلها، وتنفيذ الضبط والتفتيش، والمساعدة على أخذ الأدلة وشهادة الشهود.

٧- وبالإضافة إلى المعاهدات الإقليمية والثنائية التي تنص على وجه الخصوص على تبادل المساعدة في الأمور الجنائية، توجد معاهدات متعددة الأطراف وفيها أحكام بشأن المساعدة القانونية المتبادلة بخصوص موضوع كل معاهدة منها، وقد يكون له علاقة بالاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. والمثل على ذلك المادة ١٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، لأنها طلبت أن يقدم الأطراف المساعدة القانونية المتبادلة في مجال التحقيقات والملاحقات القانونية والإجراءات القضائية فيما يتصل بالجرائم المشمولة بتلك الاتفاقية. وطلبت المادة ١٨ من الدول الأطراف أن تقدم كل منها للأخرى أكبر قدرٍ من المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والملاحقات القانونية والإجراءات القضائية (الفقرة١). وإذا كان المطلوب تقديم هذه المساعدة بأقصى قدر ممكن إلى الدول الأطراف، فلا يمكن رفضها إلا في أقل الحدود التي لا تتجاوز توفير الحماية الأساسية للدولة الطرف التي تم توجيه الطلب إليها. ومن الشروط الأساسية لجعل المساعدة القانونية المتبادلة أكثر فاعلية هو وجود سلطة وطنية مركزية تتولى تقديم هذه المساعدة. وتعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود تعيين هذه السلطة أمراً إلزامياً لضمان تنفيذ طلبات المساعدة أو إحالتها بسرعة وبصورة سليمة (المادة ١٨، الفقرة ١٣).

باء: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الفساد

٨- تمت معالجة مسألة الفساد على الصعيدين العالمي والإقليمي، ومازالت تستأثر بانتباه داخلي ودولي كبير. ويعتبر الفساد عنصراً مساهماً في الاتجار غير المشروع بجميع المنتجات، بما فيها منتجات التبغ.

٩- وكانت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أول رد عالمي على الفساد الذي اعتُبر في جميع أنحاء العالم عائقاً للتنمية وعائقاً أمام بلوغ المرامي الإنمائية للألفية. وقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذه الاتفاقية في قرارها ٥٨/٤ الصادر في ٣١ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٣، وبدأ نفاذ الاتفاقية في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥ ولها حالياً ١٣٣ طرفاً. والأغراض المعلنة لتلك الاتفاقية هي ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع؛ وترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد وفي مجال استرداد الموجودات؛ وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية. وتعالج هذه الاتفاقية كيفية منع الفساد بتدابير موجهة للقطاعين العام والخاص. وهي تلزم الدول الأطراف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقوانينها الداخلية وفي حدود وسائلها، بأن تُشجع بقوة مشاركة المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية، بالإضافة إلى العناصر الأخرى في المجتمع المدني، على الاضطلاع بأنشطة لإعلام الجمهور وببرامج تثقيفية لإذكاء وعي الجمهور بالأخطار التي يثيرها الفساد، وبأنسب الوسائل لمكافحة الفساد. ولما كانت هذه الاتفاقية هي أول صك عالمي وملزم قانوناً لمكافحة الفساد، فقد طلبت من الدول الأطراف بأن تدرج ضمن الجرائم وغيرها من الأفعال الإجرامية طائفة عريضة من أعمال الفساد، بما فيه الفساد في القطاع الخاص، ما لم تكن هذه الأفعال قد صنفت بالفعل في عداد الجرائم في القوانين الداخلية. وتشمل هذه الاتفاقية أحكاماً تفصيلية ومسهبة بشأن التعاون الدولي، بجميع أشكاله وإجراءاته، وتتضمن أيضاً طفرة كبيرة هي فصل مستقل فيها بشأن استرداد الممتلكات بوصفه شكلاً شاملاً للتعاون الدولي على حسم قضايا الفساد.

١٠- وعملاً بالمادة ٦٣ من تلك الاتفاقية أنشئ مؤتمر للدول الأطراف فيها من أجل تحسين قدرة الدول الأطراف وتعاونها على تحقيق الأهداف الواردة في تلك الاتفاقية وتشجيع تنفيذها واستعراضها. وقد عقد ذلك المؤتمر دورتين له حتى الآن، وأنشأ ثلاثة أفرقة عاملة تُعنى بالتنفيذ، وباسترداد الموجودات، وبالمساعدة التقنية، ولتساعد مؤتمر الأطراف على أداء وظائفه.

المساعدة القانونية المتبادلة

١١- نصت المادة ٤٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على التزامات بتقديم المساعدة القانونية المتبادلة فيما يتعلق بالجرائم المشمولة بتلك الاتفاقية. وعندما اشترطت ازدواجية التجريم نصت على تفسير إضافي لم يرد من قبل في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، ألا وهو: أن شرط توافر ازدواجية التجريم يعتبر مستوفى بصرف النظر عما إذا كانت قوانين الدولة الطرف المتلقية للطلب أدرجت الجرم المعني ضمن نفس فئة الجرائم التي أدرجته فيها الدولة الطرف الطالبة أو استخدمت في تسميته نفس المصطلح الذي استخدمته الدولة الطرف الطالبة، مادام السلوك الذي شكل أساس الجرم الذي التمست بشأنه المساعدة فعلاً جرَّمته قوانين كلتا الدولتين الطرفين (المادة ٤٣، الفقرة ٢). هذا فضلاً عن أن المادة ٤٦، الفقرة ٩(ب) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تشترط على الدول الأطراف أن تقدم المساعدة القانونية المتبادلة حتى في غياب ازدواجية التجريم، مادامت هذه المساعدة لا تنطبق على إجراء قسري ومتوافقة مع المفاهيم الأساسية للنظم القانونية الداخلية. وفي مجال التعاون الدولي عموماً تتيح اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

الفساد أن تساعد الدول الأطراف بعضها بعضاً في التحقيقات والإجراءات الخاصة بالمسائل الإدارية والمدنية ذات الصلة بالفساد، حيثما كان ذلك مناسباً ومتسقاً مع نظمها القانونية الداخلية (المادة ٤٣، الفقرة ١). هذا في حين نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية على تقديم المساعدة في المسائل الجنائية وحدها.

المرفق ٢ ANNEX 2

منظمة الصحة العالمية

اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

مؤتمر الأطراف

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

الدورة الأولى

جنيف، ١١-١٦ شباط/ فبراير ٢٠٠٨

FCTC/COP/INB-IT/1/INF.DOC./1

البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت **١٢ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧**

الاتفاقات والترتيبات القائمة والمتعلقة بالغرض المنشود من هيئة التفاوض الحكومية الدولية

مذكرة من أمانة الاتفاقية

١- بناءً على طلب مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ الوارد في القرار FCTC/COP2(12)، تبحث هذه الوثيقة في الاتفاقات والترتيبات القائمة والمتعلقة بالغرض المنشود من هيئة التفاوض الحكومية الدولية التي أنشأها مؤتمر الأطراف لصياغة بروتوكول بشأن الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ والتفاوض بشأنه. والغرض المنشود هو وضع بروتوكول يستند إلى أحكام المادة ١٥ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ ويكملها.

٢- وطلب مؤتمر الأطراف تقديم هذا التقرير إلى هيئة التفاوض الحكومية الدولية في دورتها الأولى كي يتسنى أن تُراعى الاتفاقات والترتيبات المتعلقة بغرضها المنشود، وذلك لتحقيق أقصى قدر من التآزر والتكامل وتلافي الازدواجية بين البروتوكول وتلك الاتفاقات والترتيبات. ويجري استعراض الاتفاقات والترتيبات الدولية والإقليمية والاتفاقات والترتيبات الوطنية التي يمكن أن يكون لها تأثير على الصعيد الدولي.

٣- ويتضح من النص أن الاتفاقات والترتيبات القائمة لا تشمل المجموعة الكاملة من القضايا التي نظر فيها تقرير فريق الخبراء الذي أنشأه مؤتمر الأطراف لصياغة النموذج.[١] وهذه الوثيقة تكمل تقرير فريق الخبراء؛ وهما يقدَّمان معاً، على نحو منسق، لتيسير مفاوضات هيئة التفاوض الحكومية الدولية.

الجمارك

٤- يُعتبر التعاون الوثيق بين إدارات الجمارك أحد العناصر الضرورية للتخلص من الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، وذلك لأن هذه الإدارات تؤدي دوراً بالغ الأهمية في استيراد المنتجات وتصديرها.

٥- وقد عملت منظمة الجمارك العالمية، التي تمثل ١٧١ إدارة جمركية، بالتعاون مع منظمة الصحة العالمية لفترة من الزمن في مجال مكافحة تهريب التبغ والسجائر. وتتولى منظمة الجمارك العالمية جمع بيانات الضبط وإجازتها، ومساعدة دولها الأعضاء على إعداد تقديرات المخاطر اليومية، وأنشطة المعلومات والتدريب اليومية. كما تقوم برصد البيّنات وجمعها من إدارات الجمارك بشأن ما تم ضبطه من منتجات التبغ على نطاق العالم. وعلاوة على ذلك تعد منظمة الجمارك العالمية استعراضات سنوية بخصوص تهريب التبغ استناداً إلى تقارير الضبط المقدمة من الدول الأعضاء. والهدف من هذه التقارير هو تزويد البلدان الأعضاء بالمعلومات الاستراتيجية عن أحدث الاتجاهات السائدة في التهريب وإعطاؤها نبذة عن طرق العمل المستجدة. وعندئذ يتم إعداد مجموعة مؤشرات "تنبيهية" تراعى فيها النتائج الأولية للتحاليل المجراة بعد الضبط للضبطيات الكبيرة. وتُستخدم أدوات الاتصالات المؤمنة لمنظمة الجمارك العالمية على نطاق واسع في مجال العمليات الجمركية المشتركة التي بدأ العمل بها على كل من المستوى الأقاليمي والإقليمي ودون الإقليمي للكشف عن تهريب التبغ والسجائر.

المساعدة المتبادلة في المسائل الجمركية

٦- يُنظر إلى المساعدة المتبادلة في طائفة واسعة من أنشطة التعاون الدولية اليومية (بما في ذلك تعزيز إنفاذ القانون والمساعدة التقنية والتعاون التقني) التي لا تندرج بالضرورة ضمن نطاق التحقيقات الجنائية أو إجراءات المحاكم. ويشار عادة إلى تبادل المعلومات وتقديم أنواع المساعدة الأخرى الرامية إلى ضمان تطبيق قوانين الجمارك على النحو الملائم ومنع الجرائم الجمركية ومكافحتها والتحقيق فيها، بما في ذلك الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، بعبارة "المساعدة الإدارية المتبادلة". وهي تختلف عن "المساعدة القانونية المتبادلة" التي تقدَّم مثلاً عند طلب معلومات لأغراض تتعلق بالإثبات في الدعاوى الجنائية.

٧- وتعمل إدارات الجمارك على أساس تشريعاتها الوطنية التي تمنحها عادة صلاحيات واسعة، وإن كانت تقتصر على الأقاليم الوطنية وتُستخدم لأغراض داخلية فقط. وقد تتفاوت اختصاصات النُظم القانونية وإدارات الجمارك تفاوتاً كبيراً بين الدول. كما أن الممارسات المتبعة في المساعدة الإدارية والقانونية المتعلقة بالجرائم الجمركية تتفاوت أيضاً، الأمر الذي قد يؤدي إلى تعقيدات أثناء تبادل المعلومات. ولتيسير إرساء الأساس القانوني اللازم وتوفيره لهذا التبادل يلزم في أحيان كثيرة وضع صك للتبادل الثنائي أو المتعدد الأطراف للمعلومات وتقديم المساعدة.

٨- وفي هذا المجال اعتمدت منظمة الجمارك العالمية اتفاقيتين دوليتين، ألا وهما الاتفاقية الدولية المتعلقة بالمساعدة الإدارية المتبادلة لمنع الجرائم الجمركية والتحقيق فيها وقمعها، ويبلغ عدد الأطراف فيها ٥٠ طرفاً،

١ الوثيقة A/FCTC/COP/2/9.

والاتفاقية الدولية المتعلقة بالمساعدة الإدارية المتبادلة في المسائل الجمركية (تعرف أيضاً باسم اتفاقية جوهانسبرغ). وبوجه أعم أعدت منظمة الجمارك العالمية الاتفاق الثنائي النموذجي بشأن المساعدة الإدارية المتبادلة في المسائل الجمركية في حزيران/ يونيو ٢٠٠٤. وتتضمن هذه الصكوك أحكاماً بشأن تبادل المعلومات عن جملة أمور، منها تقنيات الإنفاذ الجديدة التي أثبتت فعاليتها؛ والاتجاهات أو الطرق الجديدة في تهريب التبغ والسجائر؛ وكذلك طرق النقل والتخزين المستخدمة في هذا التهريب؛ والأشخاص الذين عُرف عنهم الاتجار غير المشروع بالتبغ والسجائر أو الذين يشتبه في أنهم على وشك القيام بذلك، وغير ذلك من البيانات التي يمكن أن تساعد إدارات الجمارك وسائر سلطات إنفاذ القانون على تقدير المخاطر لأغراض المكافحة.

٩- وبناءً على خبرات ونماذج منظمة الجمارك العالمية، تفاوضت حكومات الدول الأعضاء[١] في رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي في عام ٢٠٠٥ على اتفاق رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي المتعلق بالمساعدة الإدارية المتبادلة في المسائل الجمركية. وبموجب هذا الاتفاق تقدم إدارات الجمارك التابعة للدول الأعضاء المساعدة الإدارية لبعضها البعض وذلك عند الطلب أو بمبادرة منها، وفي شكل معلومات وبيانات بغرض التطبيق الملائم لقانون الجمارك ولمنع الجرائم الجمركية والتحقيق فيها ومكافحتها. وقد تشتمل هذه المعلومات على (أ) تقنيات إنفاذ جديدة أثبتت فعاليتها؛ (ب) الاتجاهات أو الوسائل أو الطرق الجديدة في ارتكاب الجرائم الجمركية؛ (ج) السلع المعروف أنها موضوع الجرائم الجمركية، وطرق نقل وتخزين تلك السلع؛ (د) الأشخاص المعروف عنهم ارتكاب جرائم جمركية أو الذين يشتبه في أنهم على وشك ارتكاب إحدى هذه الجرائم؛ (ه) أي بيانات أخرى يمكن أن تساعد إدارات الجمارك على تقدير المخاطر لأغراض المكافحة وتيسير الأمور.

١٠- وفي الاتحاد الأوروبي يتعاون المكتب الأوروبي لمكافحة الغش – بوصفه المديرية العامة التابعة للمفوضية الأوروبية والمسؤولة عن منع عمليات الاحتيال الجمركي التي تضر بميزانية الاتحاد الأوروبي والكشف عنها والتحقيق فيها – بصورة يومية مع السلطات الجمركية على نطاق العالم. وفي حين أن التعاون قد يتم على أساس ظرفي حسب الاحتياجات العملية فإن المكتب يقيم علاقات رسمية مع شركاء العمليات الرئيسيين عن طريق اتفاقات وبروتوكولات مبرمة مع ٣٧ من البلدان والأقاليم، وهناك اتفاقات أخرى قيد الانتظار. والغرض الرئيسي من هذه الصكوك هو إقامة قنوات للاتصال والمحافظة عليها، وضمان التنسيق الفعلي بين السلطات الجمركية. وتضمن هذه الصكوك التبادل السريع للمعلومات عن الأشخاص (والمعاملات) مما يشتبه في خرقه للتشريعات الجمركية، وذلك بناءً على طلب أحد الطرفين أو تلقائياً. وتُستخدم الاتفاقات المتعلقة بالتعاون الجمركي والمساعدة المتبادلة بصورة مكثفة من قِبَل فرقة عمل المكتب المعنية بالسجائر لإجراء التحقيقات في عمليات التهريب الواسعة النطاق إلى جانب سلطاتٍ جمركية خارج الاتحاد الأوروبي. ويوجد تشريع (لائحة المجلس (المفوضية الأوروبية) رقم ٩٧/٥١٥)، يُمكّن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من تبادل المعلومات في ما بينها ومع المفوضية الأوروبية لأغراض مكافحة الاحتيال، بما في ذلك تهريب السجائر المقلدة والمحظورة.

الترتيبات الأخرى ذات الصلة بالجمارك

١١- ثمة زيادة كبيرة في عدد منتجات التبغ المقلدة في الاتحاد الأوروبي تشكل مصدر قلق لمكتب الشرطة الأوروبي. وفي أيار/ مايو ٢٠٠٥، بدأ المكتب في مشروع Project Smoke الذي يضم ٢٩ شريكاً، ومنهم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وبلدان أخرى ومنظمات دولية. ويركز هذا المشروع أساساً على

١ بنغلاديش وبوتان والهند وملديف ونيبال وباكستان وسري لانكا.

الاتجار بالسجائر المقلدة والإنتاج غير المشروع للسجائر في الاتحاد الأوروبي. ويستهدف المشروع تجميع المعلومات التي جمعتها السلطات الجمركية التابعة للاتحاد الأوروبي وتبادلها مع المسؤولين المعنيين من أجل تقديم المساعدة على إجراء التحقيقات والملاحقة القضائية. وترمي التقارير التي يعدها المشروع إلى التعرف على شبكات الجريمة والأشخاص الرئيسيين الضالعين في الاتجار غير المشروع بالتبغ في الاتحاد الأوروبي.

اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ

١٢- تنص تحديداً الفقرة ٢(ب) من المادة ١٥ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ على أن ينظر كل طرف، حسب الاقتضاء، في وضع نظام عملي لاقتفاء أثر المنتج وتحديد منشئه يكون من شأنه زيادة تأمين نظام توزيع السجائر والمساعدة على إجراء التحقيقات المتعلقة بالاتجار غير المشروع. وهناك أحكام محددة بشأن اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ يتضمنها الاتفاق المبرم منذ ١٢ عاماً بين المفوضية الأوروبية و٢٦ دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي حالياً وبين شركة فيليب موريس الدولية والذي يتولى إدارة شؤونه المكتب الأوروبي لمكافحة الغش.[١] وينص الاتفاق تحديداً على أن تقوم شركة فيليب موريس الدولية بتعليم بعض "الصناديق الكبيرة" المحتوية على السجائر (يحتوي الصندوق الكبير على ١٠ ٠٠٠ سيجارة)، وبتعليم كراتين وعبوات السجائر، وإنشاء قاعدة بيانات للصناديق الكبيرة وجداول لتنفيذ برامج إدخال المعلومات في قاعدة البيانات بواسطة المسح الضوئي وإتاحة اطلاع مسؤولي المفوضية الأوروبية ومسؤولي الدول المعينين فوراً على المعلومات التي تحتوي عليها قاعدة بيانات الصناديق الكبيرة بخصوص الصناديق الكبيرة التي يتم ضبطها. وينص الاتفاق كذلك على أن تجري شركة فيليب موريس الدولية بحوثاً إضافية بشأن تعزيز التكنولوجيات الحالية الخاصة باقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، واستحداث تكنولوجيات جديدة واستعمال التكنولوجيات الجديدة للمسح الضوئي والترميز عندما تصبح قابلة للاستعمال. والهدف النهائي هو تحديد الزبائن المسؤولين عن تحويل السجائر إلى السوق غير المشروعة في سلسلة التوريد بحيث يتسنى للوكالات المعنية بإنفاذ القوانين أن تتخذ الإجراءات الملائمة في هذا المضمار. ويتضمن الاتفاق آليات لاستبعاد هؤلاء الزبائن من سلسلة التوريد.

١٣- وفي سياق مماثل، ولكن على المستوى الوطني، قامت أمانة دائرة الإيرادات الاتحادية في البرازيل، بالاشتراك مع دائرة سك العملات وطباعتها، بإنشاء هيئة عمومية مسؤولة عن صنع دمغة (أو علامة) رقابية لمنتجات التبغ. وهذه الدمغة مصممة بحيث تتيح تتبع أغلفة منتجات التبغ على مدار سلسلة الإنتاج والتوزيع والبيع. وهي تحتوي على رمز مميز يمكن للسلطات المعنية اقتفاء أثره ويتم لصقه بأغلفة السجائر. وهذا الرمز الذي يوضع على الختم بواسطة حبر سري ويتيح تخزين عدة حقول بيانات ذات صلة بالمنتج يجب أن تتم إجازته عن طريق عملية تسجيل وألا يتم تفعيله إلا أثناء تطبيقه على منتج التبغ في منشأة صانع السجائر. وإذا استخدم صانع السجائر أختاماً رقابية لا تكتشف رموزها الإلكترونية ولم تخصص لذلك الصانع بعينه أو لم تكن متوافقة مع الفئة الضريبية للمنتج يسجل النظام هذه الواقعة ويطلق تحذيراً لأمانة العائدات الاتحادية كي تبدأ التحقيق فيها.

١٤- وثمة بروتوكولات ملحقة باتفاقيات أخرى تتضمن عنصري اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ. وفي حالة بروتوكول عام ٢٠٠١ لمكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير

---

١ ينهي الاتفاق، في الوقت نفسه، كل الدعاوى القضائية التي كانت مرفوعة بين الأطراف، بما فيها القضية التي رفعتها شركة فيليب موريس الدولية ضد الجماعة الأوروبية. والمهم أن الاتفاق ينص أيضاً على سداد شركة فيليب موريس مبالغ كبيرة يبلغ مجموعها ١٢٥٠مليون دولار أمريكي ويمكن استخدامها في دعم مبادرات مكافحة التهريب والتقليد.

مشروعة تشمل التزامات الأطراف أن تشترط في وقت صنع كل سلاح ناري وسمه بعلامات فريدة تتضمن اسم الصانع وبلد أو مكان الصنع والرقم المسلسل الذي يتيح لكل الدول أن تتعرف بسهولة على بلد الصنع. وبالإضافة إلى ذلك فإن الأطراف ملزمة بوسم كل سلاح ناري مستورد بعلامة بسيطة مناسبة تتيح التعرف على هوية بلد الاستيراد، وحيثما أمكن، على سنة الاستيراد وتمكّن السلطات المختصة من اقتفاء أثر السلاح الناري. وعلى الأطراف أن تكفل أيضاً أن تحمل الأسلحة النارية التي يتم نقلها من المخزونات الحكومية إلى الاستعمال المدني الدائم علامة فريدة مناسبة تتيح لكل الأطراف أن تتعرف على هوية البلد الذي تمت فيه عملية النقل.

١٥- ويُعد اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ أداة تُستخدم بنجاح في العديد من دوائر الصناعة، بما في ذلك صناعة الأغذية والمشروبات والمستحضرات الصيدلانية والورق والحواسيب الآلية والأجهزة الإلكترونية. وتستخدم شبكات البريد المحلية وشركات البريد الخاصة نُظماً لاقتفاء الأثر تعتمد على معلومات الباركود التي يتم تحديثها باستمرار في ما يتعلق بكل من المُرسل والمستلم. ولا يتعارض استعمال بطاقات التوسيم التي تتيح اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ مع اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن الحواجز التقنية للتجارة الذي وُضع من أجل ضمان فائدة المعايير التي تحددها البلدان وضمان ألا تكون معايير تعسفية وألا تشكل مصدراً لوضع عقبات لا داعي لها تعترض سبيل التجارة. وتعترف شروط هذا الاتفاق بحقوق البلدان في اعتماد المعايير التي تعتبرها ملائمة، مثل المعايير الخاصة بحياة أو صحة الإنسان أو الحيوان أو النبات أو بحماية البيئة أو بمعالجة الاهتمامات الأخرى للمستهلك شريطة ألا تميز المعايير بين المنتجات الأجنبية والمنتجات المحلية. ومادامت بطاقات التوسيم الموضوعة على منتجات التبغ لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ مفيدة بحق وغير تعسفية ولا تمنح السلع المحلية ميزة غير عادلة فإن اشتراط وضعها على أغلفة منتجات التبغ لا يتعارض مع هذا الاتفاق ولا مع أي اتفاقات مماثلة.

الجريمة الدولية وإنفاذ القانون

١٦- ثمة صلة بين الجريمة المنظمة، التي تشمل الفساد وغسل الأموال، وبين الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. وهناك اعتراف بأن مكافحة التهريب والتقليد تشكل أحد التحديات الرئيسية في الجهود الرامية إلى القضاء على هذا الاتجار غير المشروع. وتُعد المساعدة القانونية المتبادلة من أقوى الوسائل التي تستخدمها الحكومات في الحد من العبء الذي تشكله الجريمة الدولية. وتثبت الاتفاقات الدولية التي وردت مناقشتها أعلاه اعتراف البلدان بضرورة التعاون الدولي والمساعدة الدولية من أجل مكافحة الجريمة الدولية.

الجريمة المنظمة

١٧- ثمة اعتراف دولي واسع النطاق بضرورة التعاون الدولي والمساعدة الدولية من أجل مكافحة الجريمة المنظمة. ومن الصكوك الدولية الرئيسية في هذا المجال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، والتي تفرض على أطرافها البالغ عددها ١٣٧ طرفاً التزامات بخصوص النشاط الإجرامي المنظم عبر الحدود الوطنية والذي يشمل الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. ويقتصر نطاق انطباق الاتفاقية على منع الجرائم الموصوفة في نصها والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها؛ ويشمل بالتحديد "الجريمة الخطيرة" (أي السلوك الذي يمثل جُرماً يُعاقب عليه بالحرمان التام من الحرية لمدة لا تقل عن أربع سنوات أو بعقوبة أشد)، وحيثما كانت هذه الجرائم "ذات طابع عبر وطني" وتكون ضالعة فيها "جماعة إجرامية منظمة". ومن الأمور الجديرة بالاهتمام أن عبارة "ذات طابع عبر وطني" عبارة أوسع نطاقاً ولا تقتصر على الجرائم التي تُرتكب و/ أو تخطط في أكثر من دولة ولكنها تشمل الجرائم التي تُرتكب في دولة واحدة وتكون لها آثار كبيرة في دولة أخرى. وتعرِّف الاتفاقية عبارة "جماعة إجرامية منظمة" بأنها جماعة ذات هيكل تنظيمي مؤلفة من

ثلاث أشخاص أو أكثر موجودة لفترة من الزمن وتعمل بصورة متضافرة بهدف ارتكاب واحدة أو أكثر من الجرائم الخطيرة أو الأفعال المجرَّمة الموصوفة في هذه الاتفاقية، من أجل الحصول بشكل مباشر أو غير مباشر على منفعة مالية أو مادية أخرى.

١٨- وكنبذة سريعة عن عناصر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية، والتي يمكن أن تنطبق أيضاً على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، يجب على الأطراف في تلك الاتفاقية، ضمن جملة أمور، أن تجرّم المشاركة في أي جماعة إجرامية منظمة تتعلق بارتكاب جريمة خطيرة كفعل إجرامي قائم بذاته، وأن تعتمد التدابير التشريعية وغيرها من التدابير اللازمة لتجريم غسل الأموال بموجب القانون المحلي، وأن تجرّم مجموعة كبيرة من السلوكيات التي تُعتبر من أعمال الفساد؛ وأن تعتمد التدابير اللازمة لمكافحة الفساد؛ وأن تجرّم الأفعال الجرمية المتعلقة بعرقلة سير العدالة؛ والتي تشمل التدخل لدى الشهود والموظفين العموميين، وأن تتخذ التدابير التي تكفل مصادرة عائدات الجرائم المشمولة بتلك المعاهدة. ومن الأمور الحاسمة لهذا الاستعراض أن كل عنصر من تلك العناصر يفرض شروطاً خاصة بانطباق الاتفاقية، يمكن بدورها أن تحد من مدى تنظيم المعاهدة حالياً للاتجار غير المشروع بالتبغ. فعلى سبيل المثال قد يقتصر ذلك على نماذج الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ عبر الحدود الوطنية أو الذي يشكل جرائم خطيرة ترتكبها جماعة إجرامية منظمة (حسب تعريف كل من هذه المصطلحات الثلاثة). وفي جوهر الأمر تُحدث هذه الشروط ثغرات تنظيمية من حيث انطباق الاتفاقية في ما يتعلق بالاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ على المستوى الدولي.

الفساد

١٩- يتم التصدي للفساد على كل من المستوى العالمي والإقليمي، ومازال الفساد محل اهتمام كبير على كل من المستوى المحلي والدولي. وثمة اعتراف بأن الفساد أحد العناصر المساعدة على الاتجار غير المشروع بجميع المنتجات، بما في ذلك منتجات التبغ.

٢٠- وتستهدف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد منع الفساد والتحقيق فيه وملاحقة مرتكبيه في القطاع العام، مع تكملة المبادرات الأخرى للأمم المتحدة في هذا المضمار.[١] وهناك مجموعة كبيرة من السلوكيات تعتبرها الاتفاقية، التي يبلغ عدد الأطراف فيها حتى الآن ١٠٣ أطراف، من أعمال الفساد، وهي: قيام موظف حكومي باختلاس ممتلكات أو تبديدها أو تسريبها، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف، وغسل الأموال، والمشاركة كطرف متواطئ أو مساعد أو محرض في فعل مجرَّم، والإثراء غير المشروع، وتمويل أحزاب سياسية، وإعاقة سير العدالة.

٢١- وعلاوة على ذلك تُعد تلك الاتفاقية أول صك يستهدف توحيد تعاريف السلوك المتعلق بالفساد. وبالإضافة إلى تعزيز التعاون بين البلدان عن طريق المساعدة القانونية المتبادلة في ما يتصل بالتحقيقات وتسليم المجرمين تنص الاتفاقية أيضاً على أن تتخذ الدول تدابير وقائية في القطاعين العام والخاص، وعلى تحديد جرائم معينة تتعلق بمختلف ممارسات الفساد.

٢٢- وبرعاية منظمة البلدان الأمريكية تم اعتماد اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد كي تقوم أطراف الاتفاقية بتعزيز وتطوير الآليات اللازمة لمنع الفساد وكشفه والمعاقبة عليه والقضاء عليه في أداء الوظائف

١ بما في ذلك قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، القرار ١٦٩/٣٤ الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، والمدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، القرار ٥٩/٥١.

العمومية وكذلك أعمال الفساد المتعلقة تحديداً بهذا الأداء، ومن أجل تعزيز وتيسير وتنظيم التعاون بين الأطراف على ضمان الفعالية في تنفيذ هذه التدابير. وتتناول الاتفاقية، التي يبلغ عدد الأطراف فيها حالياً ٣٣ طرفاً، مسألة منح الموظفين العموميين مواد قيّمة أو عرضها عليهم أو تلقي الموظفين العموميين أو قبولهم مواد قيّمة نظير أفعال أو إغفالات محابية، والأفعال أو الإغفالات من جانب المسؤولين العموميين للحصول على هذه المواد القيّمة في المقابل، والاستخدام الاحتيالي لملكية مكتسبة عن طريق هذه الأفعال أو الإغفالات والسعي إلى الحصول على أشياء قيّمة من قبل المسؤولين العموميين أو قبولها. ونطاق الانطباق واسع ويشمل كل المسؤولين الأساسيين والشركاء والمحرضين والمتواطئين والمشاركين بعد الفعل والذين يرتكبون أفعال الفساد أو يحاولون ارتكابها أو يتآمرون على ارتكابها، حسبما حددته الاتفاقية. وبالإضافة إلى ذلك فإن بإمكان طرفين أو أكثر، بالاتفاق المتبادل بينهم، تطبيق شروط الاتفاقية في ما يتعلق بأي فعل من أفعال الفساد التي لم يتم تناولها في أحكام تلك الاتفاقية.

٢٣- بيد أنه على الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد تتضمن بنوداً واسعة النطاق فإنها تركز على التصدي للفساد في القطاع العام. وفي سياق مكافحة الاتجار غير المشروع بالتبغ يعني ذلك أنه يجب أيضاً استعراض الصكوك الدولية الأخرى التي تتناول الفساد في القطاع الخاص. وقد اضطلعت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، على وجه الخصوص، بدور رئيسي في مكافحة الفساد على مدى السنوات العشر الماضية، وذلك عن طريق وضع معايير ومبادئ قياسية لمكافحة الفساد تحكم سلوك وأنشطة القطاعين العام والخاص (وتركز تلك المتعلقة بالقطاع الخاص على المؤسسات المتعددة الجنسيات).

٢٤- وتنص اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عام ١٩٩٧ بشأن مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، هي والتوصيتان المتعلقتان بها،[١] على أن تنفذ الأطراف تدابير السياسات الرامية إلى منع رشوة الموظفين العموميين الأجانب والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها وفرض جزاءات عليها. ويتعين، كلما أمكن، أن يتم بموجب النظام القانوني المحلي للطرف المعني إخضاع الرشاوى وعائداتها للضبط والمصادرة. كما تحدد الاتفاقية آلية من مرحلتين لاستعراض الأنداد. وتشمل المرحلة الأولى استعراض وتقييم تنفيذ الاتفاقية في القوانين واللوائح المحلية للأطراف بغية تحديد ما إذا كانت الأطراف تفي بمعاييرها الدنيا أم لا. وفي المرحلة الثانية يتم إنشاء فريق عامل لتقدير مدى تطبيق الأطراف قوانينها من أجل مكافحة الرشوة. ونظراً للضغط الذي تمارسه آلية استعراض الأنداد على الدول يوجد اعتراف بأن هذه الاتفاقية من أكثر الصكوك الدولية لمكافحة الفساد تأثيراً.

٢٥- وقد كثفت أيضاً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي جهودها من أجل مكافحة الفساد عن طريق اعتماد تدابير تتعلق بتشغيل اعتمادات التصدير والخصومات الضريبية والشفافية والمساءلة، وخصوصاً في القطاع العام.

٢٦- ودلائل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن المؤسسات المتعددة الجنسيات هي توصيات حكومية غير ملزمة للمؤسسات المتعددة الجنسيات. وهي تشكل مبادئ ومعايير طوعية للسلوك التجاري المسؤول في مجموعة متنوعة من المجالات، وتكافح الرشوة فيها. واتُخذت خطوات محددة لتعزيز تنفيذ الدلائل، بما في ذلك تحديد نقاط الاتصال الوطنية (المكاتب الحكومية المسؤولة عن تنفيذ الدلائل وتعزيزها). وتُعد هذه الدلائل من أول الصكوك الدولية التي تعترف بأن المؤسسات المتعددة الجنسيات أطراف

١ وهما بالتحديد التوصية المنقحة لعام ١٩٩٧ الصادرة عن مجلس مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، وتوصية المجلس بشأن الخصومات الضريبية لرشاوى الموظفين العموميين الأجانب لعام ١٩٩٦.

دولية فاعلة. وبناءً على ذلك فإنها تُعد ملائمة بوجه خاص لمكافحة الاتجار غير المشروع بالتبغ، حيث إن هذه التوصيات يمكن أن تنطبق انطباقاً مباشراً على صانعي منتجات التبغ.

غسل الأموال

٢٧- خصصت عدة منظمات موارد لمكافحة غسل الأموال بوصفه عنصراً من عناصر الجريمة المنظمة له علاقة بالاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. ولتبديد القلق المتصاعد حول مسألة غسل الأموال، أنشأ مؤتمر القمة الذي عقدته الدول الصناعية السبع في باريس في سنة ١٩٨٩ فرقة عمل مالية معنية بغسل الأموال، تتكون من ٣٤ عضواً، وهي هيئة حكومية دولية الغرض منها وضع وترويج سياسات وطنية ودولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وهذه الهيئة ترسم السياسات وتعمل على استنهاض الإرادة السياسية اللازمة لإعداد إصلاحات تشريعية وتنظيمية في هذين المجالين. وقد نشرت هذه الفرقة أكثر من ٤٠ توصية للوفاء بأغراضها، منها تسع توصيات خاصة تتعلق بمسألة تمويل الإرهاب.

٢٨- أما الشبكة الدولية لمعلومات غسل الأموال فهي شبكة على الإنترنت تساعد الحكومات والمنظمات والأشخاص على مكافحة غسل الأموال. وقد أنشأت الأمم المتحدة هذه الشبكة في سنة ١٩٩٨ بالنيابة عن شراكة من المنظمات الدولية العاملة على مكافحة غسل الأموال. وتتولى الآن وحدة مكافحة غسل الأموال، التابعة لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، إدارة هذه الشبكة وتجديد معلوماتها بالنيابة عن ١١ منظمة شريكة.

٢٩- وتقوم المنظمة الدولية للشرطة الجنائية "الإنتربول"، وهي أكبر منظمة دولية في العالم للشرطة، بتسهيل التعاون بين هيئات الشرطة عبر الحدود وتساند وتساعد جميع المنظمات والسلطات والدوائر التي تعمل على الحيلولة دون وقوع الجرائم الدولية أو على مكافحتها. وما أن يبدأ تشغيل مشروع خدمة الإنتربول للبحث الآلي عن بيانات غسل الأموال، سيتيح هذا المشروع لمحققي ومحللي مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب في أنحاء العالم أن يقدموا استفساراتهم عن الأنشطة المشبوهة في مجالي غسل الأموال وتمويل الإرهاب إلى هذه الشبكة لمقارنة هذه الاستفسارات بما في قاعدة البيانات من سجلات قدمتها البلدان الأعضاء في الإنتربول. وينبغي أن تكون أول صيغة لخدمة البحث جاهزة في أواخر سنة ٢٠٠٧ لتختبرها بطريقة غير رسمية نخبة من البلدان.

التهريب والتزييف

٣٠- إن الاتفاقات والترتيبات الموضوعة لمكافحة التهريب والتزييف تعد من أفيد الوسائل للقضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. ومنها، على سبيل المثال، الاتفاق المعقود بين المفوضية الأوروبية و٢٦ دولة عضواً في الاتحاد الأوروبي من جهة وبين شركة فيليب موريس الدولية من جهة أخرى. وقد وضع هذا الاتفاق من منطلق الاقتناع بأن تهريب وتزييف منتجات التبغ يمثلان مشكلة لتحصيل الضرائب وتحقيق الإيرادات الجمركية، ومشكلة كذلك لتنفيذ لائحة التبغ العامة في الاتحاد الأوروبي، ونصّ هذا الاتفاق على تنفيذ نظام شامل وكفء لمكافحة تهريب السجائر وتزييفها.

٣١- ويشمل هذا الاتفاق شروطاً وافقت بموجبها شركة فيليب موريس الدولية على تنفيذ ممارسات للبيع والتوزيع تضمن بيع وتوزيع وتخزين وشحن منتجاتها طبقاً لجميع المقتضيات القانونية، بما في ذلك تنفيذ تدابير قوية تضمن الفهم التام لهوية عملاء التبغ ومبادرات مكافحة غسل الأموال واحترام متطلبات مسك السجلات احتراماً تاماً. ويُلزم هذا الاتفاق شركة فيليب موريس الدولية ببيع سجائرها بعلامات وكميات متوافقة

مع الطلب المشروع في الأسواق المقصودة. هذا فضلاً عن أن هذه الشركة وافقت على التعاون في حالة مصادرة منتجاتها في الاتحاد الأوروبي، وذلك بفحص المنتجات التي صودرت لتحديد ما إذا كانت مزيفة، وبتقديم الوثائق وفحص النتائج، وبتقديم المعلومات عن المنتجات المهربة المصادرة. ومن الأهمية بمكان أن شركة فيليب موريس الدولية أصبحت ملزمة أيضاً بتقديم مدفوعات إضافية تعادل ١٠٠٪ على الأقل من الرسوم والضرائب المستحقة على السجائر المهربة التي تصادر. وما أن يزيد عدد السجائر المصادرة في أي سنة على القيمة الأساسية المعرفة سلفاً، تشمل المدفوعات الإضافية مبلغاً إضافياً يساوي ٤٠٠٪ من الرسوم والضرائب المستحقة على السجائر المهربة. وفي المدة المنقضية بين بدء تنفيذ هذا الاتفاق ونهاية حزيران/ يونيو ٢٠٠٧، أفادت التقارير بمصادرة أكثر من ١٠٠٠ شحنة فيها أكثر من ٩٠٠ مليون سيجارة، وكان أكثر من ٨٠٪ من هذه السجائر مزيفاً. (هذه الخطوات تضاف إلى الخطوات المذكورة أعلاه عن تتبع واقتفاء منتجاتها).

٣٢- وهناك مثال ذو صلة عن حق باتفاقات إنفاذ القانون، هو فرقة العمل المعنية بالسجائر والتابعة لمكتب مكافحة الغش. ذلك لأن هذا المكتب أدرك بالوقع الخطير للاتجار غير المشروع بالتبغ على ميزانية الاتحاد الأوروبي وعلى ميزانيات الدول الأعضاء. وعلى هذا الأساس أنشأ في سنة ١٩٩٤ فرقة العمل المذكورة لتتعامل مع انتشار وتعاظم مشكلة تهريب السجائر. وتشمل هذه الفرقة حالياً ١١ محققاً متفرغاً من كبار المحققين، يتحرون عن كبرى عمليات تهريب السجائر في العالم. وتعمد هذه الفرقة بالإضافة إلى أنشطتها التشغيلية إلى تحليل بيانات المصادرات التي ترسلها ٢٧ دولة عضواً في الاتحاد الأوروبي، وتحلل المخاطر، وترصد اتجاهات سوق التبغ غير المشروعة، وذلك بالتعاون مع هيئات ومنظمات أخرى، وتراقب بالنيابة عن المفوضية الأوروبية تنفيذ الاتفاق المعقود مع شركة فيليب موريس الدولية.

٣٣- وهناك أسلوب آخر لمناهضة التهريب والتزييف، هو استراتيجية التعامل مع تهريب التبغ التي وضعتها في سنة ٢٠٠٠ المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية. ومن بين أهم عناصر هذه الاستراتيجية العمل مع صانعي التبغ على الحد من إمدادات السجائر المصنوعة محلياً والمتاحة للمهربين. ولبلوغ هذا الهدف وقعت مصلحة الجمارك والضرائب البريطانية (التي أصبح اسمها مصلحة الإيرادات والجمارك البريطانية) في عام ٢٠٠١ مذكرات تفاهم مع كبرى شركات صنع التبغ التي تورد منتجاتها للسوق المحلية. ثم وقعت، في سنة ٢٠٠٦، مذكرات فيها التزامات أقوى، وافقت بموجبها شركات صنع التبغ على بيع منتجاتها بعلامات وكميات مناسبة لإشباع الطلب المشروع في أسواق التصدير، وعلى تلبية الطلبات التي توجه إليها في أعقاب مصادرة كميات كبيرة من منتجاتها لكي تحدد تاريخ إنتاج ونقل الشحنات؛ وعلى الامتناع عن توريد منتجاتها للعملاء الذين لا يثبتون مراقبتهم الفعالة على الإنتاج. أما في ما يتعلق بالتزييف فقد نصّت مذكرات التفاهم على أن تتخذ شركات صنع التبغ خطوات معينة، من بينها خطوات مناهضة لانتهاك العلامات المسجلة تقضي باتخاذ الإجراءات القانونية ضد الانتهاكات المشبوهة للماركات المسجلة كلما كان احتمال نجاح هذه الإجراءات معقولاً. واستكملت هذه المذكرات بتشريع فرض على شركات صنع التبغ التزامات محددة وجزاءات في حالة عدم الوفاء بها. وهكذا أصبح صانعو التبغ ملزمين مثلاً بدفع جزاءات تصل إلى ٥ ملايين جنيه إسترليني إذا لم يلتزموا في أعقاب أي تحذير رسمي باتخاذ الخطوات الضرورية للسيطرة على سلسلة إمداداتهم.

٣٤- أما فيما يتعلق بالاتفاقات الممكنة في المستقبل فقد أعلن مكتب ممثل الشؤون التجارية في الولايات المتحدة في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٧ أن كندا والاتحاد الأوروبي واليابان والمكسيك ونيوزيلندا وجمهورية كوريا وسويسرا والولايات المتحدة الأمريكية قد شرعت في التفاوض على اتفاق تجاري لمكافحة التزييف، يرمي إلى وضع حد جديد وأفضل للإنفاذ توافق عليه البلدان بمحض إرادتها. ولن تكون المفاوضات حول هذا الاتفاق برعاية أي منظمة دولية.

تبادل المساعدة القانونية

٣٥- تبادل المساعدة القانونية يقصد به الإجراءات الرسمية التي يحق لأي بلد بموجبها أن يطلب المساعدة اللازمة لتسهيل التحريات وإنفاذ القانون والملاحقات القضائية أو أن يقدم هذه المساعدة إلى بلد آخر. وفي سياق الاتجار غير المشروع بالتبغ يعني هذا المصطلح مجموعة واسعة من التدابير التعاونية التي تساعد على إنفاذ القوانين والمقاضاة على المخالفات المعنية المنصوص عليها في مختلف التشريعات الداخلية. وتشمل هذه التدابير جمع المعلومات وتبادلها، وتنفيذ عمليات المصادرة والتفتيش، والمساعدة على جمع البيّنات وأخذ شهادة الشهود.

٣٦- وهناك صكوك دولية بشأن تبادل المساعدة القانونية تشمل موضوع الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، ومنها عدد قليل من المعاهدات المتعددة الأطراف التي تنظم تبادل المساعدة الجنائية على المستوى الإقليمي، وعدد كبير من الاتفاقات الثنائية التي يختلف سياق كل منها عن الآخر. وفي ظل هذا العدد الكبير من الاتفاقات يتعذر إجراء دراسة لكل منها. ومع ذلك فإن لها سمات مشتركة مأخوذة من المعاهدة النموذجية المتعلقة بالمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في سنة ١٩٩٠،[١] وهي معاهدة نموذجية تقتبس في المعاهدات الثنائية لتبادل المساعدة القانونية في المسائل الجنائية.

٣٧- وشملت هذه المعاهدة النموذجية مجموعة من التدابير التعاونية، بما فيها جمع البيّنات وشهادة الشهود، والمساعدة على الاتصال بالمحتجزين وغيرهم للحصول على البيّنات المفيدة لعمليات التحقيق، وتقديم الوثائق اللازمة لرفع الدعاوى القضائية، وإجراء عمليات التفتيش والمصادرة، وتقديم المعلومات والبيّنات بما فيها السجلات المصرفية والمالية والمؤسسية وسجلات الأعمال. لكن هذه المعاهدة النموذجية لا تنطبق على الاعتقال والاحتجاز لأغراض الترحيل أو إنفاذ الأحكام الجنائية (باستثناء القدر الذي يسمح به القانون المحلي أو تسمح به التزامات التعامل مع عائدات الجرائم في حالات معينة)، أو نقل المحتجزين لتنفيذ الأحكام القضائية عليهم أو نقل الدعاوى الجنائية. وهذا يدل على ضيق المنهج المتبع إزاء تبادل المساعدة، على عكس المنهج المتبع في بعض المعاهدات الثنائية المعقودة لمعالجة هذه المسائل.

٣٨- وتنطبق التزامات تبادل المساعدة القانونية المنصوص عليها في المعاهدة النموذجية على أي مخالفة يقع عقابها في دائرة اختصاص السلطات القضائية في الدولة الطالبة للمساعدة. وقد تؤدي أي مخالفة جسيمة (مقيسة عادة بأقصى مدة حبس) إلى تفعيل المعاهدة النموذجية. وعلى هذا النحو يجوز أن يكون شرط "ازدواجية الجرم" - أي عندما تكون المخالفة مخالفة في دولتين مشاركتين - شرطاً أساسياً لتقديم المساعدة. ويجوز للدول أيضاً أن ترفض تقديم المساعدة لعدة أسباب، منها الأسباب الأمنية والخوف على المصلحة العامة والأسباب السياسية، غير أنه لا يجوز رفض تقديم المساعدة لمجرد المحافظة على سرية المصارف والمؤسسات المشابهة.

٣٩- وبالإضافة إلى المعاهدات الإقليمية والثنائية التي تتعامل على وجه الخصوص مع تبادل المساعدة الجنائية، هناك معاهدات متعددة الأطراف نصت هي الأخرى على تبادل المساعدة القانونية في الحالات التي تخص موضوع كل معاهدة منها والتي قد تكون لها علاقة بالاتجار غير المشروع بالتبغ. مثل ذلك أن المادة ١٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية طالبت الأطراف بأن يشمل تبادل المساعدة القانونية التحقيق ورفع الدعاوى والإجراءات القضائية في ما يتعلق بالمخالفات المشمولة بهذه

١ القرار ١١٧/٤٥.

الاتفاقية. ومن الأمثلة الأخرى المادة ٤٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لأنها نصت على التزامات تتعلق بتبادل المساعدة القانونية في حالة المخالفات المشمولة بهذه الاتفاقية.

الملكية الفكرية

٤٠- إن المنتجات المزيفة تنتهك عادة وبصفة مباشرة قوانين الملكية الفكرية التي تحمي العلامات المسجلة،[1] حتى وإن لم تنتهك حقوق التأليف والتصاميم الصناعية والمعلومات غير العلنية. وقد بيّن تقرير فريق الخبراء[2] الذي عقده مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية أن تزييف منتجات التبغ يثير تحدياً كبيراً أمام القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ.

الاتفاق المتعلق بالجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية

٤١- وضعت منظمة التجارة العالمية في اتفاقها المتعلق بالجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية حداً أدنى من المعايير لحماية الملكية الفكرية، لكن طريقة تنفيذ أحكام هذا الاتفاق أمر متروك إلى حد ما لأعضاء منظمة التجارة العالمية، كل حسب نظامه القانوني. ويشمل هذا الاتفاق المجالات الرئيسية للملكية الفكرية، بما فيها تزييف منتجات التبغ. وتطالب المادة ٥١ من هذا الاتفاق أعضاء منظمة التجارة العالمية بالسماح لمالكي العلامات المسجلة بتقديم طلبات لمنع السلطات الجمركية من الإفراج عن السلع ذات العلامات المسجلة المزيفة حتى لا يتم تداولها بحرية. وتنص المادة ٦١ على أن يشرع أعضاء منظمة التجارة العالمية في وضع إجراءات جنائية وعقوبات تتعلق بتزييف العلامات التجارية، وأن تدرج فيها حلولاً كفيلة بردع هذا التزييف.

اتفاقية باريس لحماية الملكية الصناعية

٤٢- سبقت اتفاقية باريس لحماية الملكية الصناعية الاتفاق المتعلق بالجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية، واشتملت على التزامات أساسية لحماية العلامات المسجلة، تنطبق على تغليف ووسم منتجات التبغ. ومنظمة التجارة العالمية هي التي تتولى إدارة هذه الاتفاقية التي انضم إليها ١٧١ بلداً عضواً متعاقداً، مما جعل هذه الاتفاقية واحدة من أكثر اتفاقيات العالم قبولاً. وحتى وإن لم تكن الالتزامات المنصوص عليها فيها بخصوص العلامات المسجلة مسهبة مثل الالتزامات المنصوص عليها في الاتفاق المتعلق بالجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية، فإن بعض الأطراف في الاتفاقية ليست أعضاء في منظمة التجارة العالمية، وهذا يعني أنهم لم يتعهدوا بالتزامات إلا بموجب اتفاقية باريس وحدها.

٤٣- أما أكثر أحكام اتفاقية باريس ارتباطاً بمسألة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ فهي تتعلق بمصادرة المنتجات عند استيرادها وبعد استيرادها في أي بلد. وتنص المادة ٩(١) على أن السلع التي تحمل بدون حق مشروع علامة مسجلة أو اسماً تجارياً تصادر عند استيرادها في البلدان التي تتمتع فيها تلك العلامة أو هذا الاسم بالحماية القانونية. وعلى هذا النحو يجوز، بموجب المادة ٩(٢)، مصادرة السلع إما في البلد الذي تم فيه وضع العلامة أو الاسم على المنتج بطريقة مخالفة للقانون وإما بعد دخول هذه السلع إلى البلد المستورد. وإذا كان التشريع المحلي لا يسمح بمصادرة السلع عند استيرادها، فإن المادة ٩(٥) تنص على أنه يجب على البلد أن يحظر استيراد هذه المنتجات أو أن يصادرها متى دخلت بلد الاستيراد. وبهذا فإن هذه الأحكام تتيح مصادرة منتجات التبغ المزيفة التي استوردها بلد آخر أو الجاري استيرادها في بلد آخر.

---

١ العلامات المسجلة هي كلمات أو أسماء أو رموز أو أجهزة أو أي توليفة من هذه البنود يستعملها المنتجون والتجار للتعريف بسلعهم وتمييزها عن منتجات منافسيهم.

٢ الوثيقة A/FCTC/COP/2/9.

٤٤- وتنص المادة ١٠(١) من اتفاقية باريس على سريان التزامات المصادرة كلما كانت السلع تحمل بطريقة مباشرة أو غير مباشرة "بياناً كاذباً بمصدر السلع أو بهوية منتجها أو صانعها أو بائعها". ومن المهم أن المادة ١٠(٢) صنفت "الطرف المعني" على أنه أي منتج أو صانع أو بائع "يعمل في إنتاج أو تجارة هذه السلع وله مقر في المنطقة المحلية المدعى كذباً أنها المصدر، أو في الإقليم الذي توجد فيه هذه المنطقة المحلية، أو في البلد المذكور بالكذب، أو في البلد الذي استُعمل فيه البيان الكاذب عن المصدر". وهذا يعني أن بوسع صانع التبغ الذي له مقر في منطقة محلية ادعي فيها كذباً أنها مصدر المنتجات المزيفة أن يطلب المصادرة، وأن بوسع السلطة المختصة في الدولة العضو المتعاقدة أن تحظر استعمال أي علامة تجارية مسجلة قد تثير خلطاً مع العلامة المسجلة باسم ذلك الصانع.

ترتيبات المنتديات والمجموعات

٤٥- نظمت المنظمة العالمية للجمارك والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والإنتربول، منذ سنة ٢٠٠٤، منتدى دولياً للحكومات وممثلي القطاع الخاص. ويعرف هذا المنتدى باسم الاجتماع العالمي لمكافحة التزوير والقرصنة، وهو يهدف إلى تحسين مستويات تنفيذ القوانين والبرامج المخصصة للقضاء على التزييف والتهريب، وذلك على الصعيدين الدولي والإقليمي، من خلال وسيلة أساسية هي إصدار التوصيات. وإن كانت هذه التوصيات لا تتجاوز القضاء على الاتجار غير المشروع بالتبغ، فقد كان لهذا المنتدى وقع كبير على تعزيز وتوسيع نطاق التعاون بين الأطراف الفاعلة الرئيسية في المجتمع الدولي.

٤٦- ووافقت الجمعية العامة للإنتربول، في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٠، على إضافة اختصاص بجريمة انتهاك الملكية الفكرية إلى قائمة اختصاصاتها. وبعد ذلك بقليل أنشأت الإنتربول فريق العمل المعني بالملكية الثقافية، وهو شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، تتكون عضويتها الأساسية من ممثلين عن سلطات وطنية لإنفاذ القانون وسلطات جمركية ومنظمات دولية مشتركة بين الحكومات وهيئات تمثل صناعات القطاع الخاص، وهيئات حماية براءات الاختراع. ومهمة هذا الفريق هي أن يعمل بوصفه فريقاً استشارياً يساعد الإنتربول على إعداد الاستراتيجيات اللازمة لمكافحة الجريمة المنظمة لانتهاك الملكية الفكرية، وتشجيع الدوائر المركزية الوطنية وسلطات إنفاذ القانون الوطنية من البلدان الأعضاء في الإنتربول على تخصيص المزيد من الموارد للتعامل مع جريمة انتهاك الملكية الفكرية.

= = =