منظمة الصحة العالمية

الاجتماع الأول للفريق العامل المعني باتفاقية منظمة الصحة العالمية الاطارية بشأن مكافحة التبغ
البند ٨ من جدول الأعمال المؤقت

A/FCTC/WG1/3
٣ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٩

مواضيع البروتوكولات المحتملة وصلتها بالاتفاقية الاطارية بشأن مكافحة التبغ

ان الازدياد السريع الذي تشهده الاتصالات الجماعية الدولية والزيادة الشديدة التى طرأت على تجارة التبغ القانونية وغير القانونية على مستوى العالم يجعلان مكافحة وباء التبغ أمرا لابد منه على الصعيد الدولى. وتستعرض هذه الدراسة النطاق المحتمل لاتفاقية اطارية دولية بشأن مكافحة التبغ والبروتوكولات المتصلة بها والاعتبارات الرئيسية التى يتعين وضعها فى الحسبان من زاوية الصحة العمومية. وفيما يلى ملخص بالآثار الدولية المترتبة على المجالات الرئيسية فى عملية مكافحة التبغ.

- **الأسعار**. تقتضى الضرورة تنسيق الضرائب المفروضة على منتجات التبغ على المستوى الدولى لتفادي التفاوت المفرط فى أسعارها فيما بين البلدان المتجاورة.

- **التهريب**. ينبغى اخضاع نقل السجائر على المستوى الدولى لرقابة صارمة للحؤول دون تهريب ثلث صادراتها العالمية السنوية بصورة غير مشروعة، كما هو الحال اليوم.

- **منتجات التبغ المعفية من الضرائب**. يعتبر الغاء جميع مبيعات التبغ المعفية من الضرائب خطوة تتطابق مع أهداف السياسة الصحية لمنظمة الصحة العالمية فى الحد من تعاطى التبغ، لأن المبيعات المعفية من الضرائب تجعل السجائر متوفرة بأسعار رخيصة.

- **الاعلان والرعاية**. لا شيء يمكن أن يمنع الاعلان عن التبغ فى المجلات المستوردة وأثناء بث اللقاءات الوطنية والدولية سوى فرض حظر عالمى النطاق على الاعلان عن التبغ.

- **الانترنت**. يكتسى الاعلان والتبادل التجاري على الانترنت أهمية دولية لأنه يمكن انزال (استقبال البيانات وحفظها على اسطوانة) الانترنت فى جميع بلدان العالم تقريبا.

- **أساليب الاختبار**. يتعين أن ترتكز اجراءات اختبار مقومات منتجات التبغ على أساليب مقبولة دوليا، تزود المستهلكين بمقاييس ذات مدلول لما ينتظر لهم تناوله من هذه المنتجات.

- **تصميم العبوات وتوسيمها**. يمكن أن يسفر الاتفاق على عناصر تصميم العبوات على المستوى الدولى عن تحسين العلاقات التجارية وتعزيز الصحة العمومية على حد سواء.

- **الزراعة**. يمكن أن يؤدي تقديم الاعانات لانتاج التبغ الى شوائب فى الأسواق باغراقها بالتبغ الرخيص الثمن.

- **تقاسم المعلومات**. تدعو الحاجة الى اتباع نهج موحدة لتسهيل رصد وباء التبغ وتقييم فعالية السياسات المتبعة فى مكافحته على الصعيد العالمى.

ينبغى التأكيد هنا على أن الاقتراحات الواردة فى هذه الوثيقة تقوم على الاعتبارات المتصلة بالصحة العمومية فقط ويتعين تقييمها من ناحية جدواها السياسية والقانونية. وعليه فان الاقتراحات الموجزة هنا لا تفترض توفر القبول السياسى من جانب الدول الأعضاء. وسيتوقف محتوى الاتفاقية الاطارية والبروتوكولات المتصلة بها فى نهاية الأمر على الدول الأعضاء حيث ان التفاوض حول الاتفاقيات الدولية امتياز من امتيازات الدول ذات السيادة. بيد أنه بالنظر الى الفرصة التى يتيحها اتباع نهج الاتفاقيات الاطارية وبروتوكولاتها لوضع نظام قانونى دولى على نحو تدريجى بشأن مكافحة التبغ عالميا، فانه يمكن اضافة المزيد من البنود حتى بعد اعتماد الاتفاقية الاطارية واتفاقات البروتوكولات الأولية. وعلى الرغم من ذلك فانه من المقترح تناول العناصر الوطنية والعابرة للحدود فى مكافحة التبغ على الصعيد العالمى بالترادف والا فانه لايمكن ضمان النجاح فى مكافحة وباء التبغ.

وقد ألحقت مناقشة للعلاقة بين الاتفاقيات الاطارية والبروتوكولات بهذه الوثيقة لتكملة الاقتراحات التى أوجزت فيها.

المحتويات

الصفحة

أولا:	مقدمة	٤
ثانيا:	الأسعار والضرائب	
	منظور الصحة العمومية	٥
	الآثار الدولية	٥
	الحلول المقترحة	٦
ثالثا:	التهريب	
	منظور الصحة العمومية	٨
	الآثار الدولية	١٠
	الحلول المقترحة	١١
رابعا:	منتجات التبغ المعفاة من الرسوم	
	منظور الصحة العمومية	١٢
	الآثار الدولية	١٣
	الحلول المقترحة	١٣
خامسا:	الاعلان عن التبغ ورعاية المناسبات	
	منظور الصحة العمومية	١٤
	الآثار الدولية	١٥
	الحلول المقترحة	١٨
سادسا:	اختبار المكونات السامة وغيرها والابلاغ عنها	
	منظور الصحة العمومية	٢٠
	الآثار الدولية	٢٢
	الحلول المقترحة	٢٣
سابعا:	تصميم عبوات التبغ وتوسيمها	
	منظور الصحة العمومية	٢٤
	الآثار الدولية	٢٥
	الحلول المقترحة	٢٦
ثامنا:	التبغ والسياسة الزراعية	
	منظور الصحة العمومية	٢٦
	الآثار الدولية	٢٦
	الحلول المقترحة	٢٧
تاسعا:	التعاون وتقاسم المعلومات	
	منظور الصحة العمومية	٢٨
	الآثار الدولية	٢٨
	الحلول المقترحة	٢٨
المرفق:	العلاقة بين الاتفاقيات الاطارية والبروتوكولات	٣٠

أولا: مقدمة

١- ان هول وخطورة وباء التبغ العالمي النطاق اليوم وفي المستقبل يعنيان أن اعتماد صك دولي بشأن مكافحة التبغ أصبح أمرا ملحا. وعلى الرغم من أن ٩١ بلدا سنت تشريعات وطنية بشأن مكافحة التبغ، فان الكثير من البلدان مازالت تشريعاتها، ان وجدت على الاطلاق، ضعيفة وبالتالي فان تصديها لمخاطر تعاطي التبغ كان محدودا. فممارسات التسويق من جانب شركات التبغ عبر الوطنية تتهدد حياة وصحة الجميع في كل من البلدان النامية والصناعية.

٢- وثمة عوامل أربعة تشكل أساس الجهود الحالية للتصدي الجماعي الدولي للوفيات والأمراض التي يسببها التبغ هي: نطاق الضرر الناجم عن التبغ والذي يجعل منه مأساة من الطراز الأول في ميدان الصحة العمومية؛ ووجود هذه المشكلة في كل بلد من البلدان؛ وتجاوز العناصر الرئيسية - كالتهريب مثلا - للحدود الوطنية؛ والبرهان على أن مشكلة التبغ لا يمكن السيطرة عليها كليا اذا ما تصرفت البلدان بمعزل واحدها عن الآخر.

٣- ابان انعقاد جمعية الصحة العالمية الثانية والخمسين، في أيار/ مايو ١٩٩٩، اعتمدت الدول الأعضاء الـ ١٩١ في منظمة الصحة العالمية بالاجماع القرار ج ص ع٥٢-١٨، الذي يمهد الطريق لاستهلال مفاوضات متعددة الأطراف بشأن اتفاقية اطارية لمنظمة الصحة العالمية بشأن مكافحة التبغ والبروتوكولات المحتملة ذات الصلة بها. وكانت هذه أول مرة تمارس فيها الدول الأعضاء ولايتها بموجب المادة ١٩ من دستور منظمة الصحة العالمية في وضع اتفاقية.

٤- لقد أقامت المنظمات المتعددة الأطراف مختلف الآليات لتشجيع الاتفاقات والاجراءات الدولية بخصوص المسائل التي تشكل مشاغل عالمية النطاق. وعلى وجه العموم توجد فئتان من الاتفاقات الدولية يمكن استخدامهما في تعزيز استراتيجيات منظمة الصحة العالمية بشأن التبغ: القرارات الدولية غير الملزمة والصكوك الدولية الملزمة قانونيا.

٥- وتعتبر أية اتفاقية اطارية والبروتوكولات ذات الصلة بها صكا ملزما قانونيا يشكل نهجا تم اتباعه في العديد من معاهدات حقوق الانسان والبيئة. والميزة الهامة للاتفاقية الاطارية والبروتوكول هي مرونتها. اذ أنها لا تسعى الى حل كافة القضايا الجوهرية في وثيقة واحدة، بل تتناول بالأحرى كل قضية في نطاق اتفاقات منفصلة. فتبادر الدول أولا الى اعتماد اتفاقية اطارية تدعو الى التعاون في بلوغ أهداف يتم تحديدها بصورة عامة، وتفسح المجال للأطراف في الاتفاقية لابرام بروتوكولات منفصلة فيما بعد تتضمن تدابير محددة لتنفيذ تلك الأهداف.

٦- ويستند نهج الاتفاقية الاطارية/ البروتوكول الى فرضية أن تقسيم الالتزامات الى أجزاء أصغر وأيسر انما يخدم الهدف الاجمالي. ومعظم المعاهدات الاطارية تنظم بروتوكولاتها بصورة رئيسية على أساس مواضيع معينة. ويتم فيما يتعلق بالتبغ بحث المجالات الثمانية التالية أدناه مع وصف دقيق لاعتبارات الصحة العمومية، والآثار الدولية والحلول المقترحة فيما يتعلق بكل واحد منها: الأسعار والضرائب، والتهريب، ومنتجات التبغ المعفاة من الرسوم، والاعلان والرعاية، واختبار المكونات السامة وغيرها والابلاغ عنها، وتصميم عبوات التبغ وتوسيمها، والتبغ والسياسة الزراعية، والتعاون وتقاسم المعلومات.

٧- وتقوم جميع المقترحات الواردة في هذه الوثيقة على اعتبارات تتعلق بالصحة العمومية ويتعين تقييمها من زاوية جدواها السياسية والقانونية.

ثانيا: الأسعار والضرائب

منظور الصحة العمومية

٨- كثيرا ما يعتبر فرض الضرائب واحدا من أكثر الوسائل نجاعة في الاقلال من الاستهلاك. فقوانين العرض والطلب تقضي بأنه كلما ارتفع سعر المنتجات كلما قل ميل الناس الى شرائها. ورغم أن التبغ منتج يسبب الادمان فقد ثبت أن لسعره أثرا هاما على استهلاكه. وما ترمي اليه أية سياسة لتسعير التبغ هو زيادة السعر الفعلي لمنتجات التبغ بما يتجاوز ويزيد عن آثار التضخم. فالأثر الذي يحتمل أن تسفر عنه أية زيادة حقيقية يقاس من حيث المرونة السعرية. ويتضح من استعراض للتقصيات الجارية في عدد من البلدان أن أوجه المرونة في الطلب على السجائر أو التبغ تتفاوت ما بين -٠,٢ و-٠,٩ وتراوح قرابة -٠,٥. وهذا يبين أن استهلاك السجائر ينخفض، في المتوسط، بقرابة ٠,٥٪ مقابل كل زيادة قدرها ١٪ في سعرها الحقيقي.[١] وتشير البحوث الجارية في الولايات المتحدة الأمريكية أن المراهقين والشباب يتأثرون بالأسعار أكثر من البالغين: حيث تراوحت تقديرات المرونة السعرية الاجمالية للطلب على السجائر في أوساط طلبة الكليات بين -٠,٩ و-٢.١,٣ ويمكن تفسير ذلك بأن الطلبة أقل ادمانا ممن هم أكبر سنا وكذلك الدخل الذي يمكنهم انفاقه. ان زيادة الضرائب، التي تؤدي الى زيادة أسعار السجائر، من شأنها أن تفضي الى انخفاض كبير في كل من المشاركة في التدخين ومتوسط استهلاك السجائر اليومي في صفوف الشباب.

٩- ومن المهم أيضا من وجهة نظر الصحة ضمان أن تصبح كامل مجموعة منتجات التبغ أغلى من أن يمكن تحمل سعرها. ويركز المدافعون عن الصحة عموما على فرض الضرائب على السجائر. لكنه من المهم، مع ذلك، عدم تأمين بديل أرخص عن المنتجات التي تفرض عليها الضرائب. ففي كندا وهولندا والنرويج يدخن العديد من مدخني السجائر التبغ الملفوف باليد بسبب ارتفاع الضرائب على السجائر المصنفة. ففي جميع بلدان الاتحاد الأوروبي، ما عدا أيرلندا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، تفرض ضرائب أقل على السجائر الملفوفة باليد من تلك المفروضة على السجائر المصنعة. وتنص التوجيهات الأوروبية على تقاضي حد أدنى من الضرائب قدره ٥٧٪ من سعر التجزئة للسجائر، ولكنها تنص على ٣٠٪ فقط بالنسبة للتبغ الملفوف باليد. وقد أسفرت هذه النسبة الأدنى عن اتساع الفارق بين سعر مبيع التبغ الملفوف باليد والسجائر المصنعة.

الآثار الدولية

١٠- قد تؤدي الفوارق في أسعار منتجات التبغ ما بين البلدان المتجاورة الى كل من التسوق العرضي المشروع عبر الحدود والتهريب غير المشروع على حد سواء. وتصبح زيادة الضرائب على التبغ أصعب عندما يحاول بلد لوحده فرضها. فخطر التهريب من البلدان المجاورة التي تفرض ضرائب أقل يشكل هنا عاملا مقيدا. بل وقد تجري مبيعات عبر الحدود حتى داخل البلدان نفسها كما يحدث في كندا والولايات المتحدة الأمريكية بالنظر الى تفاوت الأسعار بين المقاطعات الكندية وولايات الولايات المتحدة الأمريكية. وتبين البحوث الجارية في الولايات المتحدة أن الأسعار الأعلى في ولايات متجاورة تزيد من استهلاك السجائر في ولاية الاقامة. اذ يعبر المستهلكون الى الولايات المجاورة لشراء السجائر عندما ترفع الأسعار في ولايتهم هم. وقد أظهرت البيانات الواردة من ٤٦ ولاية في الولايات المتحدة الأمريكية على مدى الفترة

١ .J. Townsend. Price and consumption of tobacco. *British Medical Bulletin*, 1996, 52: 132-142

٢ F.J. Chaloupka, H. Wechsler. Price, tobacco control policies and smoking among young people. *Journal of Health Economics*, 1997, 16: 359-373.

الواقعة بين ١٩٦٣ و١٩٨٨ أن كل زيادة قدرها ١٠٪ في الأسعار في ولاية مجاورة تسفر عن ازدياد المبيعات في ولاية الاقامة بنسبة ٠,٨٪.[١]

١١- ان ما يشجع التهريب هي الفوارق الكبيرة في أسعار (التي كثيرا ما تزيد عن ٣٠٠٪) منتجات التبغ ما بين البلدان المتجاورة. وتشجع الفوارق الكبيرة بين أسعار التجزئة شراء المنتجات المدفوعة الرسوم في بلد يفرض ضرائب أقل ونقلها الى بلد يفرض ضرائب أعلى. وكثيرا ما يستخدم المهربون شاحنات صغيرة وكبيرة مصنوعة خصيصا لهذا الغرض حيث يتم تعديل هيكلها باضافة جدران وسقوف اضافية وغير ذلك من أمكنة تخبئة الحمولة اليها. فقد كانت علبة السجائر في بولندا تكلف دولارا أمريكيا واحدا عام ١٩٩٧، في حين كانت تكلف ٣ دولارات أمريكية في ألمانيا. وبالتالي فان نقل عدد هائل من رزم السجائر سرا في السيارات الخاصة والشاحنات الصغيرة على طول الحدود الشرقية الطويلة بين بولندا وألمانيا يعد أمرا شائعا تماما.

١٢- والمثال الآخر على التهريب هو التجارة غير المشروعة في التبغ الملفوف باليد بين بلجيكا والمملكة المتحدة. ففي عام ١٩٩٨ كان سعر العبوة التي تزن ٥٠ غراما من التبغ الذي يلف باليد في المملكة المتحدة ١١ دولارا أمريكيا مقابل ٣ دولارات أمريكية في بلجيكا. فكانت العصابات تشتري ٥٠ كيلوغراما من التبغ الملفوف باليد المدفوع الرسوم في بلجيكا، وتنقلها الى المملكة المتحدة في سيارات صغيرة بحيث يتعذر على ضباط الجمارك كشفها وتحقق ربحا قدره ٣٠٠٠ دولار أمريكي يوميا. وتم في عام ١٩٩٧ تهريب قرابة ٤٠٠٠ طن من التبغ الملفوف باليد من بلجيكا الى المملكة المتحدة.[٢]

١٣- ويمكن وصف عمليات النقل والبيع غير الشرعية بأنها الطريقة الكلاسيكية القديمة العهد للتهريب. وكثيرا ما تنظمها العصابات لكنها لا تتطلب استثمارات كبيرة. وتعتبر الفوارق الكبيرة في الأسعار أمرا أساسيا لجعل هذه التجارة غير المشروعة عملية مربحة. ويعتبر النقل والبيع غير المشروع مشكلة في بعض مناطق العالم. لكن الفوارق الضخمة في الأسعار ما بين البلدان المتجاورة أصبحت أقل شيوعا مما كانت عليه في الماضي وتظل حصة الأسواق من منتجات التبغ المنقولة والمباعة بصورة غير شرعية صغيرة الحجم. والطريقة الأمثل لمكافحة النقل والبيع غير المشروع هي زيادة الضرائب في البلدان التي تفرض ضرائب متدنية، وليس خفض هذه الضرائب في البلدان التي تتقاضى ضرائب مرتفعة. ويتعين التشجيع على اعتماد معدلات ضرائب دنيا يتم تحديدها على المستوى الدولي بغية تجنب الفوارق الكبيرة الى حد مفرط في الأسعار في البلدان المتجاورة.

الحلول المقترحة

١٤- تقتضي الضرورة تنسيق الضرائب المفروضة على منتجات التبغ على المستوى الدولي لتجنب الفوارق المفرطة في الأسعار ما بين البلدان المتجاورة. ويعتبر هذا التنسيق أمرا معقدا على الصعيد العالمي، حيث ان سعر علبة السجائر ذات العلامة التجارية الدولية نفسها قد يتفاوت بين دولار أمريكي واحد في البلدان النامية و٥ الى ٧ دولارات أمريكية في بعض البلدان المتقدمة. كما أن الهيكل الضريبي المطبق على التبغ يتفاوت بصورة ملحوظة فيما بين البلدان، ومن الصعب اقامة نظام ضريبي موحد في هذا الميدان. ويبدو من المستحيل على المدى القصير التوصل الى تطبيق هيكل ضريبي واحد على التبغ في شتى أرجاء العالم أو توحيد مستوى الضرائب على التبغ بتحديد معدلات محددة مستهدفة. فالطريقة الأخيرة قد تسفر عن

١ B.H. Baltag, D. Levin. Cigarette taxation: raising revenues and reducing consumption. *Structural change and economic dynamics*, 1992, 3: 321-335.

٢ .L. Allen et al. *Report of the alcohol and tobacco fraud review.* Salford, HM Customs and Excise, 1998

انخفاض الأسعار في بعض البلدان (وهذا غير مقبول من الناحية الصحية) وعن زيادات حادة في بلدان أخرى (وهذا يصعب تطبيقه من الناحية السياسية).

١٥- ولعل تجربة الاتحاد الأوروبي في هذا المضمار تصلح مثالا للنهج الأكثر مرونة المقبول سياسيا ازاء تنسيق الضرائب على التبغ على المستوى الدولي. فالمادة ٩٩ من معاهدة روما التي تأسست بموجبها الجماعة الأوروبية تنص على تنسيق التشريعات الخاصة بالمكوس في الجماعة. بيد أن عملية تنسيق الضرائب المفروضة على منتجات التبغ كانت طويلة ومليئة بالمشاكل. وتتعلق الصعوبات الناشئة أمام التوصل الى اتفاق حول التنسيق بصورة جزئية بالفوارق الكبرى في أنواع الهياكل الضريبية من ناحية وبوجوب اعتماد هذه التدابير بالاجماع من ناحية أخرى. وفي ١٩ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٢، أي بعد ٣٥ عاما من دخول معاهدة روما حيز التنفيذ، اعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي مجموعة من ثلاثة توجيهات بشأن تنسيق الضرائب على منتجات التبغ في الاتحاد الأوروبي. وعملا بهذه التوجيهات يتعين أن تشكل المكوس المفروضة على السجائر من جانب الدول الأعضاء نسبة لا تقل عن ٥٧٪ من سعر البيع بالتجزئة. وبالاضافة الى المكوس، ينص توجيه آخر على حد أدنى لضريبة القيمة المضافة يقارب ١٣٪ من سعر التجزئة النهائي، مما يعني أن التوجيهات الخاصة بالضرائب على التبغ تفرض مستوى ضريبي يبلغ ٧٠٪ كحد أدنى على السجائر.

١٦- وبما أن المعدلات تم تحديدها بالنسب المئوية وليس بمبالغ محددة، فمازالت هناك فوارق كبيرة في الأسعار داخل الاتحاد الأوروبي، لكن الثغرة بين أرخص البلدان وأغلاها تقلصت خلال الفترة الممتدة من كانون الثاني/ يناير ١٩٩٢ الى أيلول/ سبتمبر ١٩٩٦. ويبدو واضحا أن القواعد الضريبية للاتحاد الأوروبي تشكل حلا وسطا مقبولا بين التنسيق الكامل (الذي تباع في اطاره كل أنواع السجائر بالسعر ذاته تقريبا، حيث ان معدلات الضريبة هي ذاتها) وبين عدم التنسيق. ووفقا لتقرير صادر عن اللجنة الأوروبية عام ١٩٩٨ بشأن تطبيق التوجيهات الخاصة بفرض الضرائب على التبغ فقد نجح هذا النظام ككل نجاحا ملحوظا ولم تقدم اقتراحات باجراء أية تعديلات ذات أهمية عليه. وقد اعتبرت هذه التوجيهات ايجابية من وجهة النظر الصحية حيث انها أفضت الى زيادة الأسعار في البلدان ذات الضرائب المنخفضة وليس الى تخفيض الأسعار في البلدان ذات الضرائب المرتفعة.

١٧- وهناك خيار على المستوى الدولي هو الاقتراح بأن تشكل الضرائب (المكوس + ضريبة القيمة المضافة) على السجائر نسبة ٧٠٪ كحد أدنى من سعر التجزئة النهائي وأن تفرض ضريبة على التبغ الملفوف باليد بالطريقة نفسها المنطبقة على منتجات التبغ المصنعة.

١٨- ويمكن السماح بفترات انتقالية على الشكل التالي بالنسبة للبلدان ذات الضرائب المنخفضة لمساعدتها على الالتزام بهذه الأهداف:

معدل الضريبة على السجائر (١ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٠)	**طول الفترة الانتقالية**
<٥٥٪	٣ سنوات
<٤٥٪	٦ سنوات
<٣٥٪	٩ سنوات
<٢٥٪	١٢ سنة

ويمكن السماح بفترات انتقالية مماثلة بالنسبة للضرائب على التبغ الملفوف باليد.

ثالثا: التهريب

منظور الصحة العمومية

١٩- يفيد تقرير دولي عن تجارة التبغ أن تهريب السجائر ازداد بما يقدر بنسبة ٧٣٪ على نطاق العالم كله بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩٥. وكان وراء الطفرة التي شهدتها مبيعات السجائر المهربة في أوائل التسعينات انهيار المعسكر الشرقي وازدياد الطلب على الماركات الدولية من جانب المستهلكين في الأسواق الناشئة في آسيا.[١]

٢٠- ويمكن تقييم أبعاد مشكلة التهريب بدراسة الفارق بين الصادرات والواردات العالمية، ومعظم السجائر "المختفية" مهربة. ويعرف الانتاج العالمي للسجائر بقدر لا بأس به من الدقة، وبما أن السجائر لا تحافظ على نكهتها لفترة طويلة فان الانتاج العالمي قريب جدا من الاستهلاك العالمي، أي أنه لا توجد كميات كبيرة من السجائر في المخازن. وعليه يجب أن تكون الواردات العالمية قريبة من الصادرات، وذلك بعد أخذ التجارة المشروعة التي تستبعد من الاحصاءات الوطنية عادة بعين الاعتبار (وأهمها الواردات المخصصة للبيع المعفي من الضرائب للمسافرين، والسلك الدبلوماسي والمؤسسات العسكرية). لكن الواردات كانت على مدى سنوات طويلة أقل من الصادرات الى حد لا يمكن تفسيره على نحو كاف بالمبيعات المشروعة المعفاة من الضرائب. ورغم أن حجم التجارة المعفاة من الضرائب لا يظهر في السجلات الرسمية، فان التقديرات المتسمة بقدر من الثقة التي تصدر عن تجارة السجائر تشير الى انتاج ما يقارب ٤٥ ٠٠٠ مليون سيجارة سنويا. لكنه حتى الفترة الزمنية الفاصلة بين تسجيل احصاءات التصدير والاستيراد والتي تتراوح عادة بين ثلاثة الى ستة أشهر لا يمكن أن تبرر الفارق بين الصادرات والواردات، والذي ظل مرتفع المستوى على مدى سنوات. ويتضمن الجدول ١ الصادرات والواردات العالمية السنوية من عام ١٩٧٥ حتى عام ١٩٩٦، حيث يبين حدوث زيادة مطردة في عدد السجائر "المختفية". فقد تم في عام ١٩٩٦ تصدير ١ ١٠٧ ٠٠٠ مليون سيجارة، لكنه لم تستورد سوى ٧٠٧ ٠٠٠ مليون سيجارة، مما يجعل الفارق بينهما ٤٠٠ ٠٠٠ مليون. وبعد طرح ٤٥ ٠٠٠ مليون سيجارة للمبيعات المشروعة المعفاة من الضرائب، يظل لدينا قرابة ٣٣٥ ٠٠٠ مليون سيجارة مختفية. والتفسير الوحيد المقبول لاختفاء هذه السجائر هو التهريب.

الجدول ١- الواردات والصادرات العالمية من السجائر

(بآلاف الملايين)

السنة	الواردات	الصادرات	الفارق
١٩٧٥	١٧١	٢٢٣	٤٣
١٩٨٠	٢٥٤	٣٢٣	٦٩
١٩٨٥	٣١٣	٣٥٦	٤٣
١٩٩٠	٤١٨	٥٤٣	١٢٥
١٩٩١	٥٢٦	٧١٢	١٨٦
١٩٩٢	٥٦٨	٨٠٤	٢٣٦
١٩٩٣	٦٠٠	٧٨٠	١٧٩
١٩٩٤	٨٨٦	١ ١٥٦	٢٧٠
١٩٩٥	٦٦٨	٩٨٧	٣١٩
١٩٩٦	٧٠٧	١ ١٠٧	٤٠٠

المصدر: وزارة الزراعة في الولايات المتحدة.

١ World Tobacco. *World tobacco file, Emerging markets in Asia 1997*. London, 1997.

٢١- لقد أصبح تهريب السجائر الآن منتشرا ومنظما الى حد يشكل معه تهديدا خطيرا للصحة العمومية والخزائن الحكومية التي تخسر ايرادات تبلغ آلاف ملايين الدولارات. ويتمثل الخطر الذي يتهدد الصحة العمومية أولا في الاستشهاد بالتهريب كحجة ضد فرض ضرائب عالمية على التبغ. فغالبا ما اعتبر فرض الضرائب أحد أشد التدابير فعالية في تخفيض الاستهلاك. لكن الصناعة تعارض زيادة الضرائب وتقول انها تشكل حافزا على التهريب. كما أن صناعة السجائر استخدمت خطر التهريب في بعض البلدان لاقناع الحكومات بعدم رفع مستوى الضرائب المفروضة على منتجات التبغ. ففي المملكة المتحدة مثلا أقنع اتحاد صانعي التبغ الحكومة بأن وزير المالية سيواجه واحدا من خيارين: "اما أن يرفع الضرائب على التبغ فيزيد من الجريمة ويخسر الايرادات أو أن يخفض الضرائب فيحد من الجريمة ويحصل على المزيد من الايرادات".[١] وحسب قول الصناعة فان زيادة الضرائب على السجائر لا تخفض الا من المبيعات القانونية، وليس من اجمالي المبيعات (القانونية وغير القانونية معا). ان التهريب ينجم عن انخفاض الايرادات التي تحصل عليها الحكومات بل ويقوض الجهود الصحية المبذولة لابقاء عدد المدخنين منخفضا. وعلى سبيل المثال، ظهر اعلان على مساحة صفحة كاملة في صحيفة نيويورك تايمز وصحيفة واشنطن بوست معا يوم ١ أيار/ مايو ١٩٩٨، صادر عن شركات التبغ الرئيسية الخمس في الولايات المتحدة يقول ان زيادة قدرها ١,١٠ دولار أمريكي في الضريبة من شأنه أن يوجد سوقا سوداء للسجائر "تفتح سبل الوصول غير المنظمة للأولاد" الى السجائر.[٢]

٢٢- والسوق السوداء تعني دخلا أقل لبائعي التبغ أيضا وفرصا أكبر للجريمة المنظمة. وقد أصبحت قضية التهريب الآن أشد الحجج اقناعا لمواجهة سياسة الحكومات التي تريد خفض استهلاك التبغ عن طريق الضرائب. فقد أكدت اللجنة الأوروبية في تقريرها عن الضرائب المفروضة على منتجات التبغ الصادر في أيار/ مايو ١٩٩٨ أنه لابد من أخذ عامل التهريب في الحسبان عند النظر في زيادة الضرائب، حيث ان هدف الصحة العمومية المتمثل بالحد من الاستهلاك برفع الضرائب لن يحقق غرضه اذا تهربت منتجات التبغ من دفع هذه الضرائب.[٣]

٢٣- ويشكل التهريب تهديدا خطيرا للصحة العمومية أيضا لأن السجائر المهربة تباع بسعر يقل عن سعر السوق. فتوفر السجائر الرخيصة الثمن يزيد من الاستهلاك ويقوض الجهود الرامية الى منع الصغار من التدخين. ويوفر التهريب أشهر الماركات الدولية بأسعار يمكن تحملها للمستهلكين المنخفضي الدخل، وللشباب المعنيين بالمظاهر في البلدان النامية حيث تعتبر المنتجات الغربية دليلا على التطور والأناقة. وبما أن ثلث الصادرات الدولية السنوية غير مشروع فان هذا الأثر، كما يتبين من الجدول ١، هائل الحجم. وهو يسبب زيادة ضخمة في عبء الأمراض، وخصوصا في أشد البلدان فقرا.

٢٤- وهناك مصدر قلق ثالث هو أن السجائر المهربة تتفادى القيود القانونية واللوائح الصحية، كالحظر المفروض على المبيعات للقاصرين، واشتراطات التوسيم واللوائح المطبقة على المضافات. وأخيرا فان ازدياد تهريب السجائر يعني أيضا فرصا أكثر لشبكات الجريمة المنظمة في مجالات مثل المخدرات وقد يزيد من المستوى الاجمالي للفساد في البلد ذي الصلة.

---

١ اتحاد صانعي التبغ: "تحذير من صانعي التبغ الى حكومة صاحبة الجلالة". اعلان ظهر في صحيفة *Evening Standard* بتاريخ ٢٥ شباط/ فبراير ١٩٩٩.

٢ "Tobacco industry ad claims tobacco tax will create black market". SCARC Daily Bulletin, 1 May 1998.

٣ Commission of the European Communities. Commission report on the structure and rates of excise duty laid down by Council Directive 92/79/EEC of 19 October 1992 on the approximation of taxes on cigarettes and by Council Directive 92/80/EEC of 19 October 1992 on the approximation of taxes on manufactured tobacco other than cigarettes. COM 98 (320) final. Brussels, 15 May 1998.

الآثار الدولية

٢٥- ان وجود منظمات الاجرام يشجع التهريب الواسع النطاق، وكذلك وجود نظام متطور نسبيا لتوزيع السجائر المهربة على المستوى المحلي، وانعدام الرقابة على الحركة الدولية للسجائر المعفاة من الضرائب.

٢٦- والآثار الدولية للتهريب الواسع النطاق واضحة، اذ أنها تشمل الماركات الدولية التي تنتجها الشركات عبر الوطنية وتوزعها منظمات الاجرام التي تعمل في كافة أرجاء العالم وتملك القدرة على شراء كميات كبرى من السجائر التي لم تدفع عليها أية ضرائب وسبق أن "اختفت" ابان عملية الشحن الدولي.

٢٧- والطريقة الأكثر شيوعا للحصول على السجائر دون ضرائب هي شراؤها أثناء "عملية النقل العابر". فالنقل العابر يشكل نظام امتيازات يهدف الى تسهيل التجارة. وأساس هذا النظام هو السماح بالاعفاء المؤقت من الرسوم الجمركية والمكوس وضريبة القيمة المضافة المستحقة على البضائع الناشئة في بلد ثالث أو المتجهة اليه أثناء نقلها عبر أراضي منطقة جمركية معينة. والمثال على ذلك أن السجائر من الولايات المتحدة تدخل بلجيكا من أجل نقلها الى شمال أفريقيا، وتخضع هذه البضائع لنظام المرور العابر كي تنقل برا من بلجيكا الى اسبانيا، حيث يتم شحنها الى شمال أفريقيا عن طريق البحر. وشرط أن تثبت عملية اعادة تصدير البضائع فانها لا تخضع لأية ضرائب في الاتحاد الأوروبي. وقد مرت خلال عام ١٩٩٦ زهاء ١٠٠ ٠٠٠ مليون سيجارة عبر ميناء أنتورب في بلجيكا، وبذا فان أية جهة ترغب في شراء سجائر من الولايات المتحدة دون ضرائب لتداولها في السوق السوداء الأوروبية يرجح أن تشتري المنتجات أثناء تخزينها هناك. ويحصل الاحتيال عندما لا تصل السجائر العابرة الى وجهتها المعلنة بل تباع دون دفع ضرائب عليها في السوق السوداء.

٢٨- وثمة أمثلة مشابهة في أرجاء أخرى من العالم:

- كانت الصناعة الكندية تصدر بلايين السجائر في مطلع التسعينات الى مستودعات في شمالي ولاية نيويورك. ونظرا الى أن هذه السجائر كانت قيد التصدير فقد كانت معفية من الضرائب الكندية. وعندها ينقل المهربون السجائر عبر أراضي "أكويساسن"، وهي محمية هندية تشمل أجزاء من ولاية نيويورك ومقاطعتي أونتاريو وكويبك الكنديتين بمحازاة نهر سانت لورنس، الى المدن الكندية الكبرى. ولم تتعرض حركة هذه البضائع لأية قيود جدية واستخدم النهر المذكور كقناة رئيسية للبضائع المهربة. فكان الهنود الأصليون يشترون خرطوشة السجائر بسعر ٨ دولارات كندية ويبيعونها بسعر ١٨ دولارا كنديا في الجانب الكندي من المحمية. ومن ثم كانت تباع الخرطوشة بـ٢٢ دولارا كنديا في المخازن، في الوقت الذي كان الكنديون عندئذ يدفعون ما يتراوح بين ٤٠ و٦٠ دولارا كنديا لخرطوشة السجائر المدفوعة ضرائبها.[١]

- تبين التقصيات التي اضطلعت بها اللجنة المستقلة لمحاربة الفساد في هونغ كونغ عام ١٩٩٥ أنه كان يتم تحميل بواخر كبيرة بالسجائر في هونغ كونغ، حيث كان الاذن الخاص بها يحمل اسم وجهة أخرى في جنوب شرق آسيا. وعندما تصل البواخر الى المياه الدولية تلتقي بمراكب صغيرة من البر الرئيسي يتم تحميل السجائر عليها، وذلك دون دفع أية ضرائب استيراد أو مكوس أو ضريبة القيمة المضافة، حيث ان السجائر كانت معدة "بصورة رسمية" للتصدير.

١ ج. أوبريان. يقول الهنود انهم كانوا يتلقون معونات مسبقة. ومن شأن حالة أكويساسن هذه أن تقلب حجج الصناعة ضد الضرائب المقترحة على السجائر رأسا على عقب. "هيرالد أمريكان"، ٧ حزيران/ يونيو ١٩٩٨.

- وفي جنوب أفريقيا يتم تهريب السجائر أيضا من خلال عملية "التجوال" هذه كما في كندا. اذ يتم تصديرها الى بلدان مجاورة، لكنها تعاود الظهور في شوارع جنوب أفريقيا بأسعار مخفضة، دون دفع أية ضرائب عليها.

- ويجري تصدير السجائر البرازيلية معفاة من الضرائب ثم تعاد الى البرازيل على نحو غير قانوني بواسطة المهربين.

- وتشير التقديرات الى أن ٦٤٪ من السجائر البالغ عددها ٣٠ ٠٠٠ مليون سيجارة التي تباع في كولومبيا كل سنة مهربة، و٢٦٪ منها مصنع محليا و١٠٪ مستوردة بصورة مشروعة. ومن أصل السجائر البالغ عددها ٥٥٠٠ مليون من ماركة معينة التي دخلت كولومبيا في التسعة أشهر الأولى من عام ١٩٩٧، كانت ٤٤٠٠ مليون منها من منطقتي التجارة الحرة في أروبا وبنما، مما يعني أنها كانت مهربة ولم تخضع لأية ضريبة. ومع أن الشركة التي تصنع هذه السجائر مسجلة في كولومبيا فان ١١٠٠ مليون سيجارة فقط تم بيعها عن طريق الشركة. وسعر السجائر المهربة أقل من تلك المصنوعة محليا التي تدفع عليها الضرائب.[١]

٢٩- ويشارك في عملية الاحتيال التجارية عادة عدة مشترين مستقلين ما بين عملية شراء السجائر المبدئية واختفائها من التداول المشروع. والاهتمام الأساسي بالنسبة للمحتالين هو أن لا يكشف أمرهم. واحدى الآليات المستخدمة لجعل التحريات صعبة ومعقدة هو وضع ترتيبات تمر بموجبها الشحنات عبر مجموعة تبعث على الارتباك من المالكين في فترة وجيزة من الوقت. والغاية من ذلك هي اخفاء آثار المالك النهائي، وجعل الروابط بين شتى المالكين المتعاقبين غامضة ما أمكن.

الحلول المقترحة

٣٠- أنه يمكن الحد من تهريب السجائر، لكنه من الضروري أن تكتسي الاجراءات هنا أيضا صبغة دولية وأن تشمل تدابير لتبسيط طرق التجارة. وينبغي أن يخضع نقل السجائر على الصعيد الدولي لضوابط صارمة بغية التغلب على الوضع الراهن، الذي تهرب في ظله ثلث الصادرات العالمية السنوية. وفيما يلي عدد من التدابير الرامية الى تشديد هذه الضوابط.

٣١- يلجأ المهربون الى تهريب السجائر لأن الأرباح تفوق المخاطر. ويتعين تشديد العقوبات بحيث تجعل الغرامات المفروضة واقترانها باحتمال القبض على المهربين عملية التهريب غير مجزية من الناحية المالية.

٣٢- استخدام الأختام "المدفوعة الضرائب" على منتجات التبغ للتمييز بوضوح بين البضاعة القانونية وغير القانونية، مما يسهل كشف البضائع المهربة وكذلك تطبيق القوانين. وينبغي أن تكون هذه الأختام ظاهرة بوضوح وأن تحتل مكانا بارزا على كل علبة تحت غشاء السيلوفان الشفاف. ويتعين أن يكون تصميمها بشكل يجعل تزويرها أمرا في غاية الصعوبة.

٣٣- تقتضي مكافحة التهريب فرض ضوابط صارمة على نقل السجائر غير المدفوعة الضرائب. وبالقدر الذي يسمح به بهذه المبيعات في المخازن المعفاة من الضرائب أو غيرها، ينبغي وضع علامة واضحة على

١ D. Farah. In Colombia Marlboro is smugglers'haven. *Washington Post*, 30 August 1998.

هذه العلب تشير الى أنها معفاة من الضريبة. وينبغي أن يميز بائعو التجزئة والمستهلكون وموظفو انفاذ القانون بمنتهى السهولة بين ما هو معفي من الضرائب وسواه.

٣٤- يتعين الاشتراط على الصانعين والمصدرين والمستوردين وبائعي الجملة وشركات النقل، والمستودعات وبائعي التجزئة الحصول على رخصة خاصة بالتبغ. فالرخص تساعد على تحديد ورصد مختلف الجهات الفاعلة في قطاع التبغ وتسهل انفاذ مكافحة التهريب. ويمكن ربط الاشتراطات بالرخص الممنوحة بحيث يمكن الغاؤها عند انتهاك أحكام القوانين المنطبقة على التبغ. فخطر فقدان الرخصة يمكن أن يردع بالفعل المتاجرين المحتملين بالسجائر المهربة.

٣٥- ينبغي الاشتراط على كل شركة مصنعة لمنتجات التبغ طبع رقم متسلسل فريد تسهل قراءته على جميع علب منتجات التبغ. مما يمكّن السلطات من تحديد هوية الشركة الصانعة للمنتج، ومكان وتاريخ الصنع. وعندما تتوفر التكنولوجيا اللازمة يمكن استبدال هذه العلامة بعلامة سلسلة التخزين التي لا تبين للرسميين هوية الشركة الصانعة فحسب بل وهوية الموزع وبائع الجملة والجهة المصدرة أيضا.

٣٦- تقتضي الضرورة تطبيق نظامين لحفظ السجلات والتعقب تلقي بالمسؤولية على كاهل الشركة الصانعة في ضمان وصول السجائر الى سوق المستهلك النهائي بصورة قانونية. وينبغي أن لا يتم نقل السجائر الا اذا تمت معرفة كافة التجار الوسطاء والطريق الذي تسلكه ووجهتها النهائية. ومن شأن نظام رقابة محوسب أن يساعد البلدان على اجراء عمليات التدقيق وتحليل المخاطر في الوقت الحقيقي قبل ارسال أية شحنة من منتجات التبغ. وبهذه الطريقة يتم ابلاغ البلدان أيضا بكل شحنة من الشحنات وتتمكن من اجراء عمليات تفتيش فورية وموجهة كيفما ومتى شاءت. ففي هونغ كونغ، مثلا، ساعد استخدام الكمبيوتر في تعقب تحركات السجائر والتعاون مع البلدان الأخرى على الحد بصورة ملحوظة من تهريب السجائر.

٣٧- تطبق معظم البلدان في العالم لوائح تلزم الشركات بطبع تحذيرات صحية على علب منتجات التبغ. لكن أسلوب وصياغة وصفات ولغة هذه التحذيرات تتفاوت من بلد الى آخر. ويتعين على الشركات المصدرة أن تبين البلد الذي يشكل الوجهة النهائية على بطاقات التعريف والتأكد من أن المنتجات المصدرة الى ذلك البلد بالذات تحمل التحذيرات الصحية المناسبة. ويمكن أيضا اشتراط وضع بطاقات تعريف خاصة على السجائر غير المصدرة. فقد تم الاشتراط، مثلا، بأن تحمل الماركات الدولية للسجائر المصنعة في فييت نام تحذيرات صحية وبطاقة "صنع في فييت نام" اعتبارا من ١ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٧. ويشترط أن تظهر بطاقة التعريف التي تحمل عبارة "التدخين يضر بصحتك" باللغة الفييت نامية في حين يمكن أن تكون عبارة "صنع في فييت نام" اما بالانكليزية أو بالفييت نامية. وقد أعلنت الحكومة الفييت نامية أن الغرض من بطاقات التعريف هو رفع مستوى الوعي فيما يتعلق بآثار التدخين على الصحة ومحاربة التهريب.

٣٨- ينبغي الاشتراط على الشركات المصدرة اصدار سندات تأمين على شحنات السجائر لا يتم الافراج عنها الا بعد اثبات وصول السجائر الى وجهتها النهائية.

رابعا: منتجات التبغ المعفاة من الرسوم

منظور الصحة العمومية

٣٩- لقد تزايدت المبيعات المعفاة من الرسوم جراء تزايد أعداد المسافرين على المستوى الدولي في السنوات الأخيرة. فقد بيعت قرابة ٤٥ ٠٠٠ مليون سيجارة من خلال المنافذ المعفاة من الرسوم في

عام ١٩٩٦، مما يشكل نسبة ٠,٨٪ من مجموع مبيعات السجائر في العالم. وتباع في المطارات ٣٩٪ من مبيعات التبغ المعفاة من الرسوم، تتبعها العبّارات التي تبيع ٢٠٪، والخطوط الجوية ١٢٪ وغير ذلك من المخازن بنسبة ٢٩٪. أما أكبر تركيز لمبيعات منتجات التبغ فيتم عبر المنافذ المعفاة من الرسوم في أوروبا، التي تستهلك ٦٩٪ من المبيعات، وتليها منطقة آسيا والمحيط الهادئ بنسبة ١٨٪، ومن ثم الأمريكتان بنسبة ١٢٪ وأخيرا أفريقيا بنسبة ١٪.[١]

٤٠- وتنشأ المناقشات الداعية الى حظر مبيعات السجائر المعفاة من الضرائب حظرا تاما عن وجهتين رئيسيتين. أولهما، أن المبيعات المعفاة من الرسوم تجعل السجائر متوفرة بسعر رخيص مما يزيد من الاستهلاك. ويعتبر وضع حد لمبيعات كافة أنواع التبغ المعفاة من الضرائب أمرا يتطابق مع أهداف السياسة الصحية لمنظمة الصحة العالمية الرامية الى خفض تعاطي التبغ.

٤١- وثانيها، أن حظر جميع أنواع التبغ المعفاة من الرسوم يساعد على مكافحة التهريب. وما يبرر تهريب السجائر في المقام الأول هو الاحتيال فيما يتعلق بالسجائر المعفاة من الرسوم (انظر الفرع ثالثا)، كما أن ما يساعد على التهريب وجود مناطق معفاة من الضرائب ومبيعات معفاة من الضرائب. ويعتمد التهريب على السجائر المعفاة من الضرائب التي تختفي أثناء نقلها على الصعيد الدولي والتي تصنف في احصائيات التجارة العالمية على أنها "مختفية". ويتعين، بغية تجنب "اختفاء" السجائر، عدم السماح بنقل وبيع السجائر المعفاة من الضرائب من الآن فصاعدا.

الآثار الدولية

٤٢- من شأن الغاء جميع مخصصات المسافرين من منتجات التبغ المعفاة من الرسوم أن يتطلب ادخال تعديلات على اتفاقية كيوتو بشأن تبسيط وتنسيق الاجراءات الجمركية (١٩٧٣) التي تشرف على تنفيذها منظمة الجمارك العالمية. وهذه الاتفاقية قيد المراجعة حاليا وينبغي النظر في حذف المادتين ٢٢(أ) و٣٩(أ) من المرفق F3، اللتين تنصان على كميات منتجات التبغ المسموح للمسافرين باستيرادها معفاة من رسوم الاستيراد والضرائب (٢٠٠ سيجارة أو ٥٠ سيجار أو ٢٥٠ غراما من التبغ، أو تشكيلة من هذه المنتجات لا يتجاوز وزنها الاجمالي كحد أقصى ٢٥٠ غراما). وسيتم تقييد المبيعات المعفاة من الرسوم تقييدا صارما في الاتحاد الأوروبي اعتبارا من ١ تموز/ يوليو ١٩٩٩. حيث ينص التوجيهان 92/12/EEC و77/388/EEC على الغاء وضع الاعفاء من الضرائب في اطار التبادل التجاري بين بلدان الجماعة بحلول ٣٠ حزيران/ يونيو ١٩٩٩: اذ لن يسمح للمسافرين داخل الاتحاد الأوروبي بابتياع سجائر معفاة من الضرائب لاستعمالهم الشخصي، ولكنه يسمح بها فقط لأولئك الذين يغادرون الاتحاد أو يصلون اليه. ويعتبر هذا القرار هاما باعتبار أن الاتحاد الأوروبي يشهد قرابة ٤٧٪ من المبيعات العالمية للتبغ المعفي من الرسوم.

الحلول المقترحة

٤٣- لقد ترك الازدياد الكبير في حركة السفر الدولية أثرا هاما على عمل الادارات الجمركية لأنه يتعين على المسافرين أن يمروا مع بضائعهم ووسائط نقلهم عبر التفتيش الجمركي خلال رحلتهم.

٤٤- ويتعين اعادة النظر في الاتفاقات الدولية الراهنة في ضوء العواقب الصحية الخطيرة لتعاطي التبغ. وينبغي على وجه الخصوص حذف المادتين ٢٢(أ) و٣٩(أ) من المرفق F3 المتعلقتين بالتسهيلات الجمركية المنطبقة على المسافرين في اتفاقية كيوتو بشأن تبسيط وتنسيق الاجراءات الجمركية.

١ World Tobacco. *World Tobacco file, Emerging markets in Asia 1997*. London, 1997.

خامسا: الاعلان عن التبغ ورعاية المناسبات

منظور الصحة العمومية

٤٥- يفيد تقرير عام ١٩٨٨ الصادر عن وزير الصحة في الولايات المتحدة بأن الآليات المباشرة التي يمكن للاعلان والترويج زيادة استهلاك التبغ من خلالها كما يلي:

- حمل الأطفال والشباب على تجربة منتجات التبغ واستهلال التدخين المطرد بهذه الطريقة؛
- تشجيع البالغين على البدء بالتدخين؛
- تشجيع المدخنين الحاليين على المزيد من التدخين؛
- تقويض حافز المدخنين الحاليين على الاقلاع عن التدخين؛
- تشجيع الذين أقلعوا عن التدخين على معاودة التدخين ثانية.

٤٦- واستعرض تقرير صادر عن وزارة الصحة والضمان الاجتماعي في المملكة المتحدة في تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٢ مختلف أنواع الأدلة لتقييم تأثير الاعلان عن التبغ على مجمل الطلب على منتجات التبغ.[١] وتم انتقاء أربعة بلدان (كندا وفنلندا ونيوزيلندا والنرويج) لتكون موضع الدراسة، حيث ان كل واحد من هذه البلدان كان قد فرض حظرا على الاعلان عن التبغ ونفذه بفعالية. وقد توفرت في كافة هذه البلدان بيانات كافية لتقييم هذا الحظر من الناحية العلمية. وكان الاستنتاج الرئيسي الذي خلص اليه التقرير أن الأدلة الراهنة المتوفرة في البلدان الأربعة تشير الى وجود أثر ذي شأن. ففي كل حالة من هذه الحالات أسفر فرض الحظر على الاعلان عن انخفاض التدخين على نطاق لا يمكن عزوه على نحو معقول الى أية عوامل أخرى.

٤٧- وبعد ذلك بخمس سنوات، وفي تقرير قدم الى الاتحاد الدولي لمكافحة السرطان، تم فحص البيانات المتوفرة في البلدان المذكورة أعلاه.[٢] واستعيض عن كندا بفرنسا (التي فرضت حظرا على الاعلان اعتبارا من ١ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٣) بسبب التغييرات التي طرأت على التشريعات الكندية بشأن التبغ. وتبين أن استهلاك الفرد الواحد من السجائر في البلدان الأربعة في أوساط الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ عاما وما فوق انخفض بنسبة تتراوح بين ١٤٪ و٣٧٪ بعد فرض الحظر على الاعلان.

الجدول ٢- نجاعة حظر الاعلان عن التبغ

البلد	تاريخ بدء الحظر	انخفاض الاستهلاك بحلول عام ١٩٩٦
النرويج	١ تموز/ يوليو ١٩٧٥	-٢٦٪
فنلندا	١ آذار/ مارس ١٩٧٨	-٣٧٪
نيوزيلندا	١٧ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٠	-٢١٪
فرنسا	١ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٣	-١٤٪

١ United Kingdom Department of Health and Social Security. *Effect of tobacco advertising on tobacco consumption.* London, HMSO, 1992.

٢ L. Joossens. *The effectiveness of banning advertising for tobacco products.* Brussels, International Union against Cancer, 1997.

٤٨- وتقلص في ثلاثة بلدان من البلدان الأربعة قيد الدراسة انتشار التدخين في صفوف الشباب، في حين بقي على حاله في بلد واحد منها. والاستنتاج الذي تم الخلوص اليه أن فرض الحظر على الاعلان يؤتي ثماره فعلا اذا نفذ على نحو صحيح كجزء من سياسة شاملة لمكافحة التبغ.

الآثار الدولية

٤٩- فرض عدد من البلدان في أرجاء العالم حظرا على الاعلان عن التبغ بسن تشريعات لهذا الغرض. والأمثلة على ذلك هي ايطاليا (١٩٦٢)، وأيسلندا (١٩٧٠)، والنرويج (١٩٧٣)، وفنلندا (١٩٧٦)، والبرتغال (١٩٨٢)، ونيوزيلندا (١٩٩٠)، وفرنسا (١٩٩١)، وأستراليا (١٩٩٢)، وتايلند (١٩٩٢)، والسويد (١٩٩٤)، وتركيا (١٩٩٦)، وبلجيكا (١٩٩٧). واعتمد البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي، منذ فترة غير بعيدة التوجيه 98/43/EC المؤرخ في ٦ تموز/ يوليو ١٩٩٨ الذي سيحظر جميع أنواع الاعلان عن التبغ في الدول الخمس عشرة الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وسوف يفرض الحظر بموجب هذا التوجيه على جميع أنواع الاعلان المباشر وغير المباشر (بما في ذلك الرعاية) عن منتجات التبغ في الاتحاد الأوروبي مع دخول جميع أحكامه حيز التنفيذ التام والنهائي. وأهم النقاط فيه هي:

- ينبغي أن تضع جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تشريعات وطنية في موعد أقصاه ٣٠ تموز/ يوليو ٢٠٠١؛

- ينبغي أن تتوقف كافة الاعلانات في وسائل الاعلام المطبوعة خلال سنة واحدة من ذلك التاريخ؛

- ينبغي أن تتوقف الرعاية (باستثناء اللقاءات أو الأنشطة التي يتم تنظيمها على المستوى العالمي) خلال سنتين أخريين بعد ذلك؛

- يجوز أن تستمر رعاية التبغ في اللقاءات والمناسبات العالمية كسباق "الفورميولا ون" للسيارات لفترة أقصاها ثلاث سنوات أخرى، ولكنه يتعين وقفها بحلول عام ٢٠٠٦. ويتعين الاقلال من الدعم الاجمالي من خلال رعاية اللقاءات، مع التقييد الطوعي للاعلان عن التبغ المواكب لهذه اللقاءات، خلال فترة الانهاء التدريجي؛

- يسمح بتوفير المعلومات عن المنتجات في نقاط البيع؛

- يجوز لمنشورات تجارة التبغ أن تحمل اعلانات عن التبغ؛

- لا يسري هذا الحظر على المنشورات الصادرة في البلدان الأخرى والتي لا يتم اعدادها لسوق الاتحاد الأوروبي دون غيرها.

٥٠- ويفرض هذا التشريع حظرا تاما على الاعلانات عن التبغ، لكنه ينص على الاستثناءات التالية التي لا يمكن مراقبتها الا على المستوى الدولي والتي تضعف التشريعات الوطنية: المنشورات الأجنبية، والاعلانات التلفزيونية العرضية، ورعاية اللقاءات والأحداث العالمية، والانترنت.

المنشورات الأجنبية

٥١- يسمح كل تشريع تقريبا من التشريعات التي تحظر الاعلان عن التبغ بالاعلان عنه في المنشورات الأجنبية المستوردة على وجه العموم. والاستثناء الوحيد هو القانون الفرنسي الصادر عام ١٩٩١ الذي يمنع الاعلان عن التبغ في المنشورات الأجنبية أيضا. لكن هذا الحكم من أحكام القانون الفرنسي لا يتم التقيد به على صعيد الممارسة، والمثال على ذلك أن المجلات الألمانية التي تحتوي اعلانات عن التبغ مازالت تستورد الى فرنسا. والمبرر لاستثناء المنشورات الأجنبية الخشية من أن يفضي حظر الاعلان عن التبغ الى فرض الرقابة على هذه المنشورات. ولن ينفع سوى فرض حظر عالمي النطاق على الاعلان عن التبغ في حظر الاعلان عنه في جميع المنشورات.

الاعلان التلفزيوني العرضي

٥٢- تستثني القوانين الأسترالية والبلجيكية والكندية والفرنسية والنرويجية بشأن الاعلان عن التبغ الاعلان العرضي أثناء بث اللقاءات التي تجرى خارج البلد ذي الصلة، ما لم يكن الغرض الرئيسي منها هو الاعلان عن منتجات التبغ في البلد المعني.

٥٣- والتبرير هنا هو ذاته المنطبق على استثناء المنشورات الأجنبية - الخوف من أن يفضي حظر الاعلان عن التبغ الى فرض الرقابة على بث اللقاءات الرياضية في البلدان التي مازالت تسمح بالاعلان عن التبغ. ومرة أخرى لن يسفر سوى فرض حظر عالمي النطاق على الاعلان عن التبغ عن حظر الاعلان العرضي عنه. وينبغي التأكيد على أنه يجب عدم الاستهانة بتأثير الاعلان التلفزيوني العرضي. حيث تبين احدى الدراسات أن رعاية أحد فرق سباق السيارات في بطولة عام ١٩٨٩ من جانب احدى شركات التبغ الذائعة الصيت أتاحت لسجائرها حيزا اعلانيا على التلفزيون دام قرابة ثلاث ساعات ونصف. وأثر اللقاءات المتلفزة مثل سباقات السيارات كبير بالفعل: حيث يؤم هذه اللقاءات أكثر من ١٠ ملايين نسمة سنويا في الولايات المتحدة ويشاهدها ما يزيد عن هذا العدد بتسعين مرة على شاشة التلفزيون.[١]

رعاية المناسبات العالمية

٥٤- وتبرز الرعاية أكثر من أي شيء آخر كاحدى الثغرات في مختلف مبادرات التشريع الوطنية. فالرعاية التي توفرها شركات التبغ (وخصوصا للرياضة) تقوض المحاولات الرامية الى الحد من استهلاك التبغ لأنها تلعب نفس الدور الذي يؤديه الاعلان، وبذا فانها تصل سوق الشباب على نحو في منتهى الفعالية وترتبط بين التدخين وبين الأنشطة والصور الصحية الشعبية، اضافة الى أن الصبغة الدولية للقاءات التي تتلقى الرعاية قد تؤدي الى استثنائها من الحظر الوطني المفروض على هذه الرعاية.

٥٥- ويمكن قياس فعالية رعاية اللقاءات العالمية بالتغير الطارئ على معرفة المستهلك بمنتج شركة ما أو موقفه ازاء هذا المنتج. وتظهر احدى الدراسات أن الأولاد الذين أفادوا بأن سباق السيارات هو رياضتهم المفضلة على التلفزيون كانوا أكثر قدرة من غيرهم على ذكر اسم شركات التبغ الراعية الرئيسية. واذا لم

١ J. Slade. *Tobacco product advertising during motorsports broadcast: a quantitiative assessment*. Presentation at the Ninth World Conference on Tobacco and Health, Paris, 10-14 October 1994.

يكن هؤلاء من المدخنين المنتظمين بالفعل فان قرابة ضعف عددهم أصبحوا من المدخنين بانتظام بالمقارنة مع الأولاد الذين لم يشاهدوا سباق السيارات.[١]

٥٦- وتنص القوانين في عدد من البلدان في شتى أرجاء العالم على استثناء اللقاءات التي تحظى بالرعاية الدولية والتي ترد أمثلة عنها أدناه. أما الحجة الرئيسية في صالح هذه الاستثناءات فهي أن فرض حظر تام على الاعلان عن التبغ من شأنه أن يؤدي الى تحويل اللقاءات الدولية الى بلدان أخرى مازالت تسمح بهذا الاعلان.

- في البرتغال استثنى القانون الصادر في ٣٠ كانون الثاني/ يناير ١٩٨٧ جميع سباقات السيارات المشمولة بالرعاية من الحظر المفروض على الاعلان عن التبغ لفترة عشر سنوات.

- وفي نيوزيلندا أدخل البرلمان تعديلات على حظر الاعلان عن التبغ بعد ستة أشهر من اقراره بموجب قانون عام ١٩٩٠ بغية السماح برعاية اللقاءات المتعددة القوميات، والتي تم تعريفها بأنها لقاءات تشارك فيها ثلاثة بلدان على الأقل، أحدها نيوزيلندا.

- وفي أستراليا خولت المادة ١٨ من قانون الاعلان عن التبغ (١٩٩٢) وزير الصحة سلطة استثناء أحداث رياضية دولية معينة من الحظر العام المفروض على الاعلان عن التبغ شرط أن تلبي شروطا محددة.

- وفي كندا كان من المفترض أن يصبح مشروع القانون (C-71) الذي يحظر الاعلان عن التبغ ورعاية اللقاءات ساري المفعول في ١ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٨. غير أنه في حزيران/ يونيو ١٩٩٨ منح مشروع القانون ٤٤٤ في مقاطعة كويبك اعفاء اضافيا مدته سنتان لرعاية اللقاءات، واعفاء مدته خمس سنوات لرعاية فرق السباقات التي تجري في اطار مسابقة الجائزة الكبرى الكندية وجائزة التروا ريفيير (Trois-Revières) الكبرى.

- وفي الاتحاد الأوروبي، كما سلف أعلاه، فان الفترة الانتقالية لحظر رعاية شركات التبغ للقاءات العالمية أطول بثلاثة أعوام من تلك المتصلة باللقاءات الأخرى المشمولة بالرعاية.

٥٧- ان معظم البلدان تحظر الاعلان عن التبغ في التلفزيون. وقد أصبحت الرعاية ذات أهمية كبيرة في عمليات الترويج التي تضطلع بها معظم شركات التبغ لأنها تتيح لها عرض أسماء ماركاتها في وسائل البث التي يحظر عليها الاعلان فيها. ويتم اللجوء الى رعاية اللقاءات والأنشطة في العديد من أنحاء العالم للوصول الى الجمهور حتى عندما تحظر القوانين المحلية على وجه التحديد وصول شركات التبغ الى وسائل الاعلام. وتبلغ قيمة الرعاية التي تقدمها شركات التبغ لسباق سيارات "الفورميولا ون" ١٠٠ مليون دولار أمريكي سنويا. وهذه الشركات مستعدة لانفاق هذه المبالغ الطائلة في سبيل الوصول الى ٣٥٠ مليون مشاهد في كل سباق يجري في أكثر من ٢٠٠ بلد في شتى أصقاع الأرض.[٢،٣] ولن يحول دون استمرار

١ A. Charlton, D. While, S. Kelly. Boy's smoking and cigarette-brand sponsored motor racing. *Lancet*, 1997, 350: 1474.

٢ .J. Griffiths. Steering into a broadcasting chicane. *Financial Times*, 6 March 1998

٣ H. Dawley, Walczak. Fast money, making big profits from Grand Prix racing. *Business Week*, 22 September, 1997: 42-46.

احتلال الترويج للتبغ لتلك المكانة البارزة جدا في بث اللقاءات الرياضية الدولية الشعبية سوى فرض حظر عالمي النطاق على كافة ضروب الاعلان عن التبغ ورعايته.[١]

الانترنت

٥٨- تدل التقديرات على أنه كانت تتوفر ٥٠ مليون نقطة وصول الى الانترنت في أرجاء العالم منذ عام ١٩٩٨، وتتوقع تقديرات أخرى أن تزداد هذه النقاط الى ٥٠٠ مليون بحلول نهاية الألفية الراهنة. وعلى الرغم من أن الاعلان على الانترنت ظاهرة لا يزيد عمرها عن ثلاث سنوات فان الانفاق السنوي على الاعلان من خلال الانترنت يصل الى مئات الملايين من الدولارات. وقد بدأت شركات التبغ تعلن بصورة صريحة على الانترنت. وقد طلب من شركات السجائر في الولايات المتحدة تقديم تقارير عن انفاقها على الاعلان في الانترنت لأول مرة عام ١٩٩٦؛ وكان اجمالي هذا الانفاق عندئذ ٠٠٠ ٤٣٢ دولار أمريكي.[٢] وفي ألمانيا افتتحت معظم شركات التبغ مواقع لها على الشبكة العالمية النطاق في المجالات الألمانية على شبكة الانترنت الالكترونية العالمية.

٥٩- وتعد الانترنت مصدر قلق في كثير من الميادين، مثل الترويج والاعلان عن الأدوية وبيعها عبر الحدود.[٣] وتتفاوت أنشطة الشركات في هذا الصدد. ويتعين التمييز بين الاعلان على الشبكة العالمية النطاق (World Wide Web) (والذي يوجه الى جميع المستهلكين)، وبين الاعلان بالبريد الالكتروني الموجه الى مستهلكين أفراد بعينهم، وكذلك عمليات البيع المباشر على الانترنت. وتنطوي التجارة عبر الانترنت عموما على وجود عنصر أجنبي. حيث بدأ التسويق المباشر على الشبكة يتوجه بصورة متزايدة صوب المستهلكين في البلدان الأخرى. وأهم من ذلك كله، أنه يمكن في نهاية المطاف انزال الاعلانات على الانترنت وتسجيلها في كافة البلدان التي تتوفر فيها سبل الوصول الى الانترنت، أي كافة بلدان العالم تقريبا.

٦٠- ومن الواضح أنه يتعين تناول موضوع الاعلان على الانترنت ومعالجته من خلال اتفاقية دولية. فقد لجأت هونغ كونغ بالفعل، في قانون التدخين (الصحة العمومية) (المعدل) لعام ١٩٩٧، الى حظر نشر الاعلانات عن التبغ على الانترنت. وفي بلجيكا أكد وزير الصحة أن الحظر المفروض على الاعلان عن التبغ في بلجيكا يشمل الاعلان على الانترنت أيضا. لكنه من الصعب السيطرة على مواقع الشبكة العالمية أو منعها في البلدان الأجنبية. وينبغي أن تشمل أية اتفاقية دولية بهذا الصدد حظر الاعلان عن التبغ على الانترنت، وحظر بيع وتوزيع السجائر بناء على طلبات بريدية عبر الانترنت. وقد أثار بيع السجائر على الانترنت قلقا شديدا في السويد، حيث كان العديد من الناس يشترون السجائر من البلدان التي تباع بسعر رخيص فيها من خلال الانترنت بطلبات بريدية.

الحلول المقترحة

٦١- يعتبر فرض حظر كامل على كل من الاعلان والرعاية أمرا لابد منه اذا أريد خفض استهلاك التبغ بصورة ذات شأن وبسرعة. وقد دعت في عام ١٩٧٩ لجنة الخبراء المعنية بمكافحة التبغ التابعة لمنظمة

---

١ For details on sponsorship, see A. Henry, E. MacAskill. Analysis of tobacco sponsorship. *The Guardian*, 6 November 1997.

٢ Cigarette sales, ad spending up. *FTC: Watch*, 23 March 1998 (No. 497).

٣ انظر القرار ج ص ع٥١-٩.

الصحة العالمية الى فرض حظر شامل على كافة أشكال ترويج التبغ.[1] وفي عام ١٩٨٦ أعلنت جمعية الصحة العالمية التاسعة والثلاثون في القرار ج ص ع٣٩-١٤ عن استنكارها لكافة الممارسات المباشرة وغير المباشرة التي تستهدف ترويج استعمال التبغ. وبعد ذلك بأربع سنوات حثت جمعية الصحة العالمية الثالثة والأربعون في القرار ج ص ع٤٣-١٦ جميع الدول الأعضاء على النظر في فرض قيود تدريجية واتخاذ اجراءات منسقة للتخلص في النهاية من كل أنشطة الدعاية والترويج والرعاية المباشرة وغير المباشرة بشأن التبغ.

٦٢- وينبغي أن يقوم الحظر على المبادئ التالية:

- أن يشمل كلا من الاعلانات المباشرة وغير المباشرة؛
- أن يشمل جميع وسائل الاعلام (الراديو والتلفزيون والصحافة واللوحات الكبيرة والسينما والانترنت، الخ.)؛
- أن يشمل رعاية اللقاءات الوطنية والدولية على حد سواء؛
- أن يغطي العالم كله، على أن يطبق تدريجيا مع مراعاة التقدم المحرز على المستوى الوطني لتقييد الاعلان عن التبغ.

٦٣- لقد قيدت معظم البلدان الاعلان عن التبغ الى حد ما. ويعتبر فرض حظر تام في جميع البلدان أمرا ممكنا، لكنه يتعين تطبيقه بصورة تدريجية. ويمكن السماح بفترة انتقالية أطول أمدا للبلدان التي تضطر الى الاضطلاع بمبادرات تشريعية مضنية لتحقيق الحظر الكامل. ويمكن استخدام سلم لمراقبة تقييد الاعلان لتحديد طول الفترة الانتقالية. وقد تم وضع سلم الدرجات هذا في عام ١٩٨٩ من أجل تصنيف البلدان وفقا لعدد وسائل الاعلام التي فرضت قيود فيها على الاعلان عن التبغ أو حظره أو الحد من تأثيره من خلال التحذيرات الصحية. وقد تم، في الجدول ٣، تعديل هذا السلم بصورة طفيفة باضافة نقاط، على سبيل المثال، لقاء تقييد أو حظر الاعلان غير المباشر والرعاية الدولية.

الجدول ٣- سلم المراقبة لتقييد الترويج للتبغ

	تقييد	حظر	المجموع
الاعلان بالراديو	٠,٥ نقطة	+٠,٥ نقطة	نقطة واحدة
الاعلان بالتلفزيون	٠,٥ نقطة	+٠,٥ نقطة	نقطة واحدة
الاعلان فى السينما	٠,٥ نقطة	+٠,٥ نقطة	نقطة واحدة
الاعلان فى الأماكن العامة	٠,٥ نقطة	+٠,٥ نقطة	نقطة واحدة
الاعلان فى الصحافة	٠,٥ نقطة	+٠,٥ نقطة	نقطة واحدة
الاعلان فى أماكن البيع	٠,٥ نقطة	+٠,٥ نقطة	نقطة واحدة
رعاية اللقاءات الوطنية	٠,٥ نقطة	+٠,٥ نقطة	نقطة واحدة
رعاية اللقاءات الدولية	٠,٥ نقطة	+٠,٥ نقطة	نقطة واحدة
الاعلان غير المباشر	نقطة واحدة	+ نقطة واحدة	نقطتان
			١٠ نقاط

مجموع النقاط صفر = لا تقييد للاعلان عن التبغ أو رعاية اللقاءات
مجموع النقاط ١٠ = حظر تام على الاعلان والرعاية المباشرين وغير المباشرين لمنتجات التبغ

١ مكافحة وباء التدخين. تقرير لجنة الخبراء المعنية بمكافحة التدخين التابعة لمنظمة الصحة العالمية. جنيف، منظمة الصحة العالمية، ١٩٧٩ (سلسلة التقارير الفنية لمنظمة الصحة العالمية رقم ٦٣٦).

٦٤- ويقترح بأن تفرض جميع البلدان حظرا على جميع أنواع الاعلان والرعاية المباشرتين وغير المباشرتين المتعلقتين بمنتجات التبغ، مع السماح بفترة انتقالية وفقا للنقاط التي أحرزها كل بلد في سلم مراقبة تقييد الاعلان، وذلك على الشكل التالي:

النقاط المحرزة في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠	الفترة الانتقالية
≤ ٧	٣ سنوات
٦-٤	٦ سنوات
صفر-٣	٩ سنوات

سادسا: اختبار المكونات السامة وغيرها والابلاغ عنها

منظور الصحة العمومية

٦٥- من المقدر أن دخان التبغ يحتوي على أكثر من ٤٠٠٠ مركب، العديد منها نشط من الناحية الدوائية وسام ويسبب التحول الخلقي والسرطان. وهناك أكثر من ٤٣ مسبب للسرطان في دخان التبغ.[١]

٦٦- وبالنظر الى تزايد القلق ازاء المشكلات الصحية الناجمة عن التدخين، فقد لجأ عدد من البلدان الى اتباع سياسة للاقلال من خطر الضرر الذي يلحق بالذين يواصلون التدخين من خلال خفض كميات المواد الضارة التي يتناولها المدخنون. فقد أوصت السلطات في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة منذ مطلع السبعينات بأن يتحول الذين لا يريدون أو لا يستطيعون الاقلاع عن التدخين الى السجائر التي تحتوي على مقادير أقل من القطران والنيكوتين، أملا في التخفيف من الآثار الضارة للتدخين.

٦٧- وقد اتخذت اجراءات تنظيمية أيضا. فقد تم تنظيم حصيلة القطران في السجائر التي تسوق في الاتحاد الأوروبي بموجب التوجيه 90/239/EEC الذي اعتمد في أيار/ مايو ١٩٩٠، والذي ينص على أن لا يتجاوز محتوى السجائر المسوقة في الاتحاد الأوروبي نسبة ١٥ ملغ من القطران في كل سيجارة اعتبارا من ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٢، و١٢ ملغ في كل سيجارة بدءا من ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧. وقد نص توجيه آخر (89/622/EEC) صدر منذ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٢ على وجوب الاشارة الى حصيلة القطران والنيكوتين على علب السجائر وقياسها بالطرق التي حددتها المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس (ISO 4387 and ISO 3400) (ISO).

٦٨- وتحتوي آلة التدخين المعيارية، التي تستخدم فيها الاجراءات والمعدات القياسية كما حددتها المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس فما آليا وتسحب عددا محددا من الأنفاس المعيارية - حجم النفس الواحد ٣٥ ملل يتم سحبه على مدى ثانيتين ويعاد كل ٦٠ ثانية الى أن تحترق السيجارة الى عقب يحدد طولها مسبقا. ومن ثم يتم قياس ثمالات القطران والنيكوتين التي تسحبها الآلة.

٦٩- ولا تزود نتائج الاختبار المستهلكين بأية قياسات ذات مغزى لما يتوقع لهم أن يبتلعوه من السيجارة. وأحد أهم أوجه القصور في هذا الاختبار هو أن الناس بكل بساطة لا يدخنون كما تدخن الآلات. والواقع أن المدخنين قد يمتصوا قدرا أكبر من النيكوتين مما تمتصه الآلة، وذلك رهنا بعدد وعمق الأنفاس التي

١ US Department of Health and Human Services. *Reducing the health consequences of smoking: 25 years of progress. A Report of the Surgeon General*. Rockville, MD, Centers for Disease Control, 1989.

يسحبونها وبما اذا كانت شفاهم أو أصابعهم تسد ثقوب التهوية التي من شأنها أن تخفف الدخان من السجائر "المنخفضة القطران". وقد تبين، على سبيل المثال، أن المدخنين الذين يتحولون الى سجائر تحتوي قدرا أقل من النيكوتين "يعوضون" عن ذلك بتدخين السيجارة المنخفضة النيكوتين بشراهة أكبر وأن حصيلة النيكوتين المعلنة ليست مؤشرا صحيحا لمقدار النيكوتين الذي يمتصه المدخنون.[١]

٧٠- وتحظى معظم السجائر المنخفضة الحصيلة بالتصنيف الأدنى بسبب سمات الفلتر (كثقوب التهوية في الورقة التي تغطي الطرف الأقرب الى الفم) ولأن الدخان يخففه الهواء المار فيها. ومع أن آلات التدخين لا تتدخل بعمل ثقوب الفلتر هذه، فان المدخنين يمكن أن يسدوا هذه الثقوب - ويسدوها بالفعل - بشفاههم أو أصابعهم مما ينتج عنه قدر أكبر من حصيلة القطران والنيكوتين.

٧١- لقد قامت سياسة اختبار حصيلة القطران ومراقبتها على النظرية القائلة بأن خفض مقدار القطران يسفر عن فعالية سرطانية أدنى لدخان التبغ. ويجدر اعادة دراسة نظرية "القطران" هذه على نحو دقيق، وخصوصا في ضوء التكنولوجيات الجديدة في صناعة السجائر واختلاف سمات القطران. فقد دلت البحوث الجارية على ٥٥ نوعا من السجائر في ألمانيا، على سبيل المثال، أنه لا يوجد أي ترابط بين النتروزامينات المناوعة للتبغ وبين مقدار القطران في الدفق الرئيسي للدخان (الدخان الذي يستنشقه المدخن). وقد أُبلغ عن استنتاجات مماثلة في بولندا تم التوصل اليها استنادا الى بيانات الاختبارات البولندية للسجائر في الفترة ١٩٨٣-١٩٩٥. فالسجائر المنخفضة القطران لا تعني بالضرورة سجائر أقل سرطنة. وقد أظهرت دراستان أجريتا مؤخرا في الولايات المتحدة وسويسرا أن السجائر المنخفضة القطران ليست غير مأمونة فحسب بل انها ساهمت في زيادة الاصابة بالسرطانة الغدية، وهي نوع من سرطان الرئة يحدث في أعماق الرئتين. فمدخنو هذه السجائر يستنشقون الدخان بعمق أشد وبالتالي يتعرضون لمقادير أعلى بما لا يقارن من مكونات معينة للدخان، بما فيها مسببات السرطان الجسيمانية الأصغر حجما أو نتروزامينات - *N*. وثمة اقتراحات بامكانية اختبار ماركات حالية من السجائر للكشف عن مجموعة مختارة من المواد المسرطنة المعروفة، مثل ٤ - (مثيل نتروزامينو) -١- (٣- بيريديل) -١- بوتانون (NNK). وبالنسبة للمواد التي يتفاوت محتواها تفاوتا كبيرا من ماركة الى أخرى، يمكن تحديد التركيزات الوسطية منها كحد أقصى مستهدف واعطاء صانعي السجائر مهلة للتكيف معها. ويتعين استبعاد الماركات التي لا تتقيد بالمستوى المنشود من أسواق البلدان ذات الصلة.

٧٢- ومصدر القلق الآخر هو استخدام المواد الكيميائية الزراعية في انتاج التبغ، ومواد اضفاء النكهة وغيرها من المضافات ابان التصنيع، حيث انه تستخدم طائفة كبيرة من المواد الكيميائية، بما فيها مبيدات الحشائش ومبيدات الفطر ومبيدات الحشرات على نحو روتيني في زراعة التبغ لضمان الحد الأقصى من الانتاج التجاري له. وثمة أدلة على أن ثمالات الدفق الرئيسي للدخان من مبيدات الهوام قد تبقى لدى المدخنين. وفي الوقت الذي يتم فيه تخفيض القطران والنيكوتين تضاف مختلف المواد الى مكونات التبغ للتأثير في نكهة الدخان ولذة مذاقه، وتغيير تركيبة الدخان وحصيلته، وتعديل معدل الاحتراق، وتغيير الباهاء (كثافة الهيدروجين الأيونية) لرفع مقدار توليد النيكوتين الى أقصى حد ممكن.

٧٣- وواقع الأمر أن السجائر ليست مجرد نتاج زراعي، أي أوراق تبغ مفروم ملفوفة في ماسورة من الورق. فالسجائر من أكثر المنتجات الاستهلاكية المتاحة براعة واتقانا. فثمة أدلة تبين أن طريقة ايصال

١ US Department of Health and Human Services. Regulations restricting the sale and distribution of cigarettes and smokeless tobacco products to protect children and adolescents; Proposed rule analysis regarding FDA's jurisdiction over nicotine-containing cigarettes and smokeless tobacco products. Notice of the Food and Drug Administration. *Federal Register*, 11 August 1995, 60: 41314-41787.

النيكوتين الى المدخن قد تكون مضبوطة بمهارة تولد فيها السيجارة الجرعة الكافية من النيكوتين لخلق الادمان ومن ثم الحفاظ عليه. وهناك تقارير تفيد بأن شركات التبغ تعتبر السجائر وسائل لايصال النيكوتين وأنها أجرت تقصيات للعديد من سبل التحكم بالنيكوتين بحيث تصل به الى التركيزات المراد ايصالها. كما أن هذه الشركات كرست عقودا من البحث لدراسة تعديل الصيغة الكيميائية للنيكوتين كي تزيد من النسبة المئوية للنيكوتين المكرر الذي يصل المدخن. ويتضح من وثائق شركات التبغ أنه يمكن تحقيق ذلك بزيادة كثافة الهيدروجين الأيونية في الدخان باستخدام المضافات، وأهمها النشادر. ويتم بزيادة كثافة الهيدروجين الأيونية وزيادة النيكوتين المكرر تسريع الامتصاص – وكذلك الاستجابة الفيزيولوجية. وقد استعملت مركبات النشادر على نطاق واسع في تصنيع السجائر في الولايات المتحدة. وتقول صناعة التبغ بأنه تتم اضافة مركبات النشادر لتعزيز النكهة، وليس لزيادة مقدار النيكوتين المكرر. غير أن هذه الحجة تكذبها الوثائق الداخلية بصناعة التبغ وأساسيات الكيمياء والفيزياء.[١]

٧٤- وبالنظر لطبيعة النيكوتين المسببة للادمان الشديد، فان ازالة النيكوتين تدريجيا من السجائر تعد خيارا من خيارات السياسة، وهو أمر تم نقاشه على نطاق واسع خلال السنوات الخمس الماضية. وتثير امكانية اتباع نهج من هذا القبيل العديد من التساؤلات. وأهمها هو ما اذا كان النيكوتين يؤدي اذا خفض مقداره الى المزيد من الضرر الصحي في أوساط المدخنين المدمنين الذين يعوضون عن انخفاض مستويات النيكوتين بتدخين المزيد من السجائر و/أو بتدخين كل سيجارة بالمزيد من الكثافة. ويمكن أن يفيد تخفيض النيكوتين أولئك الذين يشرعون في التدخين، ولكن ليس أولئك الذين أدمنوا التدخين.

٧٥- ويعتبر تخفيض النيكوتين في الوقت الحاضر خيارا ينبغي أن يظل مفتوحا وأن يدرس بدقة نظرا لمنافعه الصحية المحتملة. لكنه يتعين اجراء المزيد من البحوث قبل النظر في تطبيق هذا النهج.

الآثار الدولية

٧٦- لقد سنت التشريعات لمكافحة المواد الضارة في التبغ من خلال:

- مراقبة تركيبة التبغ؛
- اشتراط الكشف عن المضافات والمقومات؛
- تخويل الحكومات بتفتيش منتجات التبغ والموافقة عليها؛
- تخويل الحكومات صلاحية تحديد المستويات القصوى للقطران والنيكوتين.

٧٧- ويتضمن قانون التبغ الصادر في ألمانيا بتاريخ ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٧٧، على سبيل المثال، تفاصيل عن المواد التي يجوز استعمالها في صناعة منتجات التبغ. ويخول قانون المواد السمية لعام ١٩٧٩ الصادر في نيوزيلندا الحاكم العام سلطة وضع لوائح تحدد طرق اختبار التبغ لتقييم تركيبته، وتحديد المقادير القصوى من المواد السمية المحددة التي يسمح بوجودها في أي تبغ أو أي صنف من التبغ. وفي تايلند نصت اللائحة الوزارية BE 2535 على أن يتم بحلول ٢٠ شباط/ فبراير ١٩٩٨ الكشف لوزارة الصحة العمومية عن مقومات منتجات التبغ المباعة في البلاد. وفي كندا، نص قانون مبيعات التبغ (المعدل) الصادر

١ R. Hurt, C. Robertson. Prying open the door to the tobacco industry's secrets about nicotine. *The Journal of the American Medical Association*, Vol. 289, No. 13: 1173-1181.

في كولومبيا البريطانية على وجوب قيام شركات التبغ بالكشف عن جميع المضافات والمقومات بحلول ١٥ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٨، بما في ذلك المواد الكيميائية المستخدمة في معالجة الورق والمرشحات (الفلتر). وابتداء من ٣١ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٨ يتوجب على شركات التبغ أن تقدم تقارير عن ٤٤ سما من السموم الموجودة في الدخان تم اختيارها، وذلك باستخدام أساليب اختبار وضعتها مؤسسة الصحة الكندية (Health Canada).

٧٨- ويشكل استخدام طرق خاطئة ومتباينة في اختبار المقومات مصدر قلق على الصعيد الدولي. حيث قد تتفاوت أساليب الاختبار بين بلد وآخر. ويعني استخدام طرق اختبار مختلفة أن النتائج التي يتم التوصل اليها في بلد ما لا تتطابق مع تلك المتوصل اليها في بلد آخر. وينبغي ألا تكون طرق الاختبار متماثلة فحسب بل أن تكون دقيقة وصحيحة أيضا. فغالبا ما تجرى اختبارات مأمونية المضافات على مواد مبتلعة. ولا يعرف أثر الاحتراق على العديد من المضافات. فلوائح الاتحاد الأوروبي الخاصة بمحتوى السجائر من القطران، والتي تستند الى الأساليب المعيارية للمنظمة الدولية لتوحيد المقاييس تعتبر أنها تبخس تقدير مستوى القطران في السجائر وبالتالي فانها تضلل المدخنين بتزويدهم بمعلومات غير صحيحة.

الحلول المقترحة

٧٩- على الرغم من أن منتجات التبغ تستعمل على نطاق واسع وهي منتجات مركبة فقد أفلتت من التقيد بلوائح ذات مغزى، ويعود ذلك جزئيا الى الثغرة في المعارف المتصلة بها خارج نطاق الصناعة. وتدعو الحاجة الى توفر المزيد من المعلومات عن دور المكونات والمواد الكيميائية والمطيبات والمضافات الداخلة فيها. ويتعين تحديد مأمونية هذه المواد عند احتراقها. وينبغي قبل الاعتراف بمأمونية المضافات أن تثبت الصناعة مأمونيتها عند استخدامها على النحو المستهدف (مثلا عندما تحترق بالتزامن مع مقومات ومضافات أخرى). ويمكن تسهيل جمع هذه المعلومات بالزام صناعة التبغ بالكشف عن جميع المقومات والمضافات الداخلة في كافة منتجات التبغ والابلاغ عن جميع المكونات السمية الرئيسية، وذلك باستخدام أساليب اختبار مقبولة دوليا.

٨٠- وثمة عدد من الفرص المتاحة لجعل منتجات التبغ أقل خطورة. والمثال على ذلك أنه بمقدور لجنة خبراء دولية أن تقوم تحت اشراف منظمة الصحة العالمية بما يلي:

- تحديد المضافات التي تساهم في السمية والادمان؛
- وضع حدود قصوى لحصيلة المقومات السامة مثل النتروزامينات المناوعة للتبغ وتحديد سبل تخفيضها تدريجيا؛
- البت في أية مقومات يتعين التخلص منها حيث انها تزيد من توصيل النيكوتين أو تتفاعل مع الخصائص المعززة له؛
- استعراض معايير المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس لقياس حصيلة القطران والنيكوتين في السجائر وفق التنقيح الذي أدخل على أساليب اختبار القطران التي تتبعها لجنة التجارة الفيدرالية في الولايات المتحدة؛
- استكشاف امكانيات ازالة النيكوتين تدريجيا من منتجات التبغ.

سابعا: تصميم عبوات التبغ وتوسيمها

منظور الصحة العمومية

حجم العبوة

٨١- ان بيع سجائر افرادية وعلب صغيرة منها أمر شائع - ان لم يكن القاعدة - في الكثير من البلدان النامية لأن انخفاض الدخل المتاح يجعل العلب الأكبر حجما بعيدة عن متناول معظم المدخنين. ومن الواضح أن منطق التسويق ذاته ينطبق على البلدان الأيسر حالا بالقدر الذي يمكن فيه للأشخاص المتدني الدخل فيها (الفقراء والعاطلين عن العمل والأطفال) العثور على المال بسهولة أكبر لشراء علبة صغيرة بالمقارنة مع ثمن العلبة الاعتيادية الأكثر تكلفة.

٨٢- وهناك توصية، وردت في أوراق كانت سرية بشأن استراتيجية التسويق تم الافراج عنها بموجب أمر قضائي في الولايات المتحدة،[١] ببيع "نصف علب" للأسباب التالية:

- نصف العلبة هو الحجم المنطقي للمبتدئين في التدخين. وعندما يكبر هؤلاء فان معدل استهلاكهم سيتضاعف (أو يزيد عن الضعف). ومن شأن التمسك بالماركة أن يبقي على هذا الكسب فيما يتعلق بعلب الـ ٢٠ سيجارة من الماركة نفسها؛

- يظهر أن المدخنين الأصغر سنا يهتمون بما ينفقونه من نقود أكثر من اهتمامهم بتكلفة السيجارة الواحدة؛

- انخفاض السعر لا يعني أن "الماركة رخيصة"، ولا يتطلب التضحية بالأرباح المحققة على الوحدة أو دعم التسويق أو النوعية.

٨٣- وأكدت البحوث الجارية في أستراليا وكندا وهولندا أن المراهقين من المدخنين هم الذين يبتاعون العلب الصغيرة عموما. وأظهرت دراسة أجريت في أستراليا أن ٥٦٪ من المدخنين المراهقين يشترون علبا صغيرة، وذلك بالمقارنة مع ٩٪ فقط من المدخنين البالغين.[٢] ويتضح من بيانات أتيحت مؤخرا في هولندا أن ٣٨٪ من المدخنين الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ الى ١٩ عاما اشتروا علبا صغيرة في عام ١٩٩٨، وذلك مقابل ١٢٪ من المدخنين البالغين.[٣]

التوسيم

٨٤- من المسلّم به أن توسيم منتجات التبغ يشكل عنصرا هاما في سياسات الوقاية من التدخين. ودوره الرئيسي في هذا السياق هو ثني الناس عن الشروع في التدخين وتشجيع المدخنين على الاقلاع عنه أو التخفيف منه. ويؤثر التوسيم على سلوك المدخنين بتوفير معلومات اضافية لتعزيز الدافع على عدم التدخين أو

١ Consent Judgment, The State of Minnesota and Blue Cross and Blue Shield of Minnesota vs. Philip Morris Incorporated et al., Ramsey County District Court No. C1-84-8565, May 8, 1998.

٢ D.H. Wilson et al. 15s: they fit in everywhere, especially the schoolbag. *Community Health Studies*, 1987, 11: 16-20.

٣ Unpublished 1998 data provided by Stivoro, the Netherlands smoking and health organization.

الاقلاع عنه. بيد أن الضرورة مازالت تقتضي احراز المزيد من التقدم في هذا المضمار في العديد من البلدان. ويفيد تقرير صادر عن منظمة الصحة العالمية أنه من أصل الـ٧٧ بلدا التي كانت تشترط وضع تحذيرات على المنتجات في عام ١٩٩١، لم تشترط ٤٨ منها سوى التحذير بأن التدخين مضر بالصحة.[١] ويؤكد تقرير عن البحوث الجديدة الجارية على التحذيرات الصحية في ٥٦ بلدا في عام ١٩٩٨ أن هذه التحذيرات كانت أقل نجاعة بكثير في البلدان النامية من نظيرتها في البلدان المتقدمة، والتي تعتبر منقوصة هي ذاتها.[٢] وتم وضع سلم لتقييم التحذيرات الصحية يراعي عدة معايير، منها وجود التحذيرات الصحية وعددها واللغة التي تظهر بها وحجمها ومكانها ونظام تعاقبها. وكان متوسط الدرجات التي أحرزتها البلدان النامية أدنى من متوسط البلدان المتقدمة، مع أن بعض البلدان النامية حصلت على درجات عالية. وتجدر الاشارة في هذا الصدد الى مثال بولندا، التي ألزمت شركات التبغ مؤخرا بوضع تحذيرات تحتل مساحة ٣٠٪ على الأقل من سطح العلبة.

الادعاءات المتصلة بالمنتجات

٨٥- يتعين وضع معايير دولية دنيا لما ينبغي ظهوره على العلب (تحذيرات صحية)، وما ينبغي أن لا يظهر عليها. وينبغي منع المنتجين الذين تظهر على منتجاتهم ادعاءات صحية غير مؤكدة (من خلال عبارات مثل "خفيفة" و"معتدلة" و"قليلة القطران") من وضع هذه العبارات على منتجاتهم وذلك بالحد من استخدام الكلمات والتلميحات غير الشفهية في تصميم العبوات والمنتجات التي توحي كذبا بأنها مأمونة. فالترويج للسجائر الخفيفة أسفر عن استمرار العديد من الناس في التدخين ممن كانوا سيبذلون، لولاه، جهودا حثيثة للتوقف عن التدخين. ويعتقد بأن السجائر القليلة القطران، القليلة النيكوتين شجعت الناس - سيما النساء - على الشروع في التدخين وقد تؤثر في المدخنين وتدفعهم على مواصلته اعتقادا منهم بأن هذه المنتجات توفر لهم قدرا من الحماية. وقد يكون - ويظل - الأثر النهائي المترتب على انتاج هذه الماركات وتسويقها على نطاق هائل ازدياد عدد الوفيات الناجمة عن التدخين.

الآثار الدولية

٨٦- يتعين أن تقوم العلاقات التجارية على قواعد تنطبق على جميع البلدان. ويتعين أن يكون تطبيق قواعد دنيا فيما يخص تصميم علب السجائر الزاميا بغية تفادي منح الميزة الاقتصادية لبعض البلدان التي قد لا تحترم هذه القواعد خلاف ذلك. ومن شأن الاتفاق حول تصميم العلب على المستوى الدولي أن يحسن العلاقات التجارية، ويعزز الصحة العمومية، ويسهل حتى محاربة التهريب.

٨٧- وكما سبق القول في الفرع "ثالثا" أعلاه هو أن المشكلة الرئيسية في تجارة السجائر أن ٤٠٠ ٠٠٠ مليون سيجارة "تختفي" كل سنة أثناء عملية نقلها على المستوى الدولي. ويمكن مكافحة التهريب على نحو أفضل اذا عرف بلد الوجهة النهائية مسبقا. واذا ما اشترطت جميع البلدان وضع تحذيرات صحية بارزة، تتغير بصورة أوتوماتيكية من حيث اللغة المستخدمة في بعض الرسائل المطبوعة على العلب ومضمونها، لأصبح من الممكن الزام المصدرين باظهار أن منتجاتهم تحمل التحذيرات الصحية التي يتطلبها بلد الوجهة النهائية.

١ R. Roemer. *Legislative action to combat the world tobacco epidemic*, 2nd ed. Geneva, World Health Organization, 1993.

٢ D. Kolben, P. Lurie, S.M. Wolfe. *Smokescreen: double standards of U.S. tobacco companies in international cigarette labelling*. Washington, DC, Public Citizen's Health Research Group, 1998.

الحلول المقترحة

٨٨- ويقترح لمعالجة هذه المشكلات:

- فرض حظر على بيع السجائر في علب تحتوي أقل من ٢٠ سيجارة؛
- ازالة الادعاءات الصحية غير الثابتة من علب منتجات التبغ، مثل "الخفيفة" و"المعتدلة" و"قليلة القطران"؛
- وضع تحذيرات صحية الزامية ومتعددة على جميع منتجات التبغ، وابرازها بأحرف سوداء على خلفية بيضاء أو أحرف بيضاء على خلفية سوداء وتخصيص حيز لها لا يقل عن ٢٥٪ من الجانبين الأوسع للعلبة.

ثامنا: التبغ والسياسة الزراعية

منظور الصحة العمومية

٨٩- لقد شهد انتاج التبغ على المستوى العالمي تزايدا مطردا. اذ يقدر الانتاج العالمي من التبغ غير المصنع في عام ١٩٩٧ بزهاء ٧ ملايين طن، وذلك بزيادة قدرها ٢٧٪ عما كانت عليه محاصيل عام ١٩٩٥. ويمكن عزو معظم هذه الزيادة الى استمرار التوسع في انتاجه في الصين.[١]

٩٠- وتزرع نبتة التبغ في ١٢٠ بلدا على الأقل، كما يتم انتاج غالبية محاصيل التبغ العالمية في البلدان النامية. وفي العديد من البلدان المنتجة له تقدم الحكومات الاعانات لمزارعي التبغ وتدعم أسعاره. فالاتحاد الأوروبي يقدم اعانات لانتاج التبغ تقارب ١٢٠٠ مليون دولار أمريكي سنويا.[٢] وكان انفاق الولايات المتحدة على دعم زراعة التبغ زهاء ٤٠ مليون دولار سنويا بين عامي ١٩٩٤ و١٩٩٦.[٣]

٩١- ويقوض دعم الأسعار والاعانات المقدمة الدعم الرسمي لبرامج مكافحة التبغ ويعوق تغيير السياسات المتصلة به من خلال العملية السياسية. وبالتالي، فانه لابد من معالجة مسألة اعانات التبغ ودعم أسعاره في كل من البلدان المتقدمة والنامية، مع اكتمال مفعول برامج مكافحة التبغ.

الآثار الدولية

٩٢- يفيد تقرير صادر عن هيئة مراجعي الحسابات الأوروبية أن الاعانات التي يقدمها الاتحاد الأوروبي لصادرات التبغ لا تشكل دعما لسياسة تتعارض مع سياسة الاتحاد الصحية نفسها فحسب وانما تتضارب مع

١ US Department of Agriculture. *Tobacco: world market and trade, Circular Series*: *FT-01-98*, p.8.

٢ L. Joossens, M. Raw. Are tobacco subsidies a misuse of public funds? *British Medical Journal*, 1996, 312: 832-836.

٣ P. Zhang, C. Husten. Impact of the tobacco price support program on tobacco control in the United States. *Tobacco Control*, 1998, 7: 176-182.

سياسته ازاء البلدان النامية أيضا.[١] اذ يكاد كامل محصوله من التبغ يصدر الى أوروبا الوسطى والشرقية وشمال أفريقيا، حيث ضبط محتوى القطران قاصر ولا تكاد البلدان تستطيع تحمل التكلفة المترتبة على الوفيات الوافدة الاضافية والنفقات الباهظة على الرعاية الصحية. وترد المعلومات عن حجم هذه الصادرات من ١٩٩١ الى ١٩٩٥ في الجدول ٤.

الجدول ٤- صادرات التبغ المصنع من الاتحاد الأوروبي الى أوروبا الوسطى والشرقية وشمال أفريقيا، ١٩٩١-١٩٩٥

(بالأطنان)

السنة	الصادرات الى أوروبا الوسطى والشرقية	الصادرات الى شمال أفريقيا
١٩٩١	٧٢ ٨٥٩	٣٠ ٨٣٤
١٩٩٢	٤٧ ٠٣٤	٤١ ٠٣٤
١٩٩٣	٨٣ ٧٧٦	٣٤ ٣٧٦
١٩٩٤	٦٠ ٢٠٣	٥٧ ٦٠٣
١٩٩٥	١٤٧ ٨٥١	٣٤ ٤٢٠

المصدر : Eurostat.

٩٣- وكانت نتيجة هذه الاعانات توافر التبغ الزهيد الثمن. وأسفر اغراق أسواق البلدان المجاورة الأفقر حالا بمنتجات التبغ الرخيصة ذات المحتوى المرتفع من القطران عن شوائب في الأسواق وتشجيع الاستهلاك.

الحلول المقترحة

٩٤- سوف تستمر زراعة التبغ طالما استمر طلب المستهلكين عليه. ومن الواضح أن أفضل طريقة لخفض انتاج التبغ هي خفض الطلب. لكنه يتعين النظر في اتخاذ التدبيرين التاليين:

- ينبغي عدم توفير الحوافز المالية أو الحماية التشريعية لتشجيع انتاج التبغ. فالبنك الدولي، مثلا، لا يقدم القروض لانتاج التبغ وتجهيزه واستيراده وتسويقه سواء كان ذلك للاستهلاك المحلي أو للتصدير؛

- يتعين توفير المساعدات لمزارعي التبغ بغية التحول الى محاصيل بديلة.

٩٥- ان الحجة التقليدية التي يتذرع بها مزارعو التبغ هي أنهم يزرعونه بسبب انعدام البديل. والحقيقة هي أنه لم توفر الأموال الكافية لدراسة الامكانيات المتصلة بالمحاصيل البديلة. اذ يتعين أن تفتح أمام صغار المزارعين آفاق حقيقية للمستقبل. ويتطلب ذلك التغلب على المشكلات المرتبطة بالتحول من زراعة التبغ الى محاصيل أخرى، كانخفاض العائدات، وانعدام الاستثمار الرأسمالي، والري، والتدريب، وقصور البحوث

١ Court of Auditors, Special Report No. 8/93 concerning the common organization of the market in raw tobacco together with the Commission's replies. *Official Journal of the European Communities*, No. C65, 2 March 1994, Vol. 47.

الزراعية، واستحالة الاستعاضة عن التبغ بسلعة أساسية أخرى واحدة فقط. وليس التنويع بالعملية السهلة، لكنه دون الاستثمار في البحوث فانه لن يعثر على بديل لزراعة التبغ أبدا.

٩٦- تمول كل من حكومة الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي مشاريع تهدف الى ايجاد أنواع من التبغ أقل ضررا، ولكنهما لا يمولان أية بحوث بشأن تحول مزارعي التبغ الى محاصيل أخرى. بيد أن وزراء الزراعة في الاتحاد الأوروبي اتفقوا في تموز/ يوليو ١٩٩٨ على مجموعة من الاصلاحات في قطاع التبغ يتم تطبيقها على محصول عام ١٩٩٩. وتشمل المجموعة تمويل دراسات حول امكانيات تحول مزارعي التبغ الخام الى محاصيل أو أنشطة أخرى.

تاسعا: التعاون وتقاسم المعلومات

منظور الصحة العمومية

٩٧- يمكن أن تتلقى سياسات وبرامج مكافحة استعمال التبغ العون من خلال المعلومات الموثوقة والمناسبة عن نمط ونطاق واتجاهات تعاطي التبغ في صفوف السكان، والعواقب الصحية والاقتصادية المترتبة على استعماله، والعوامل الاجتماعية الثقافية الكامنة وراءه. وقد شددت اللجنة الأوروبية في خطابها الى المجلس والبرلمان الأوروبي بشأن دور الجماعة الحالي والمقترح في مكافحة استهلاك التبغ على أن تحسين رصد أنماط استهلاك التبغ من شأنه أن يسهل توجيه أنشطة الوقاية على نحو أفضل. ووفقا لما تقوله اللجنة تعتبر المعلومات المتصلة بالاتجاهات الراهنة قاصرة وعتيقة على حد سواء وبذا فانها تشكل عائقا خطيرا أمام وضع استراتيجية ناجعة.[١]

الآثار الدولية

٩٨- ان اتباع نهج موحدة يسهل رصد وباء التبغ على المستويات العالمية والاقليمية والوطنية، وكذلك تقييم فعالية السياسات والبرامج المطبقة في مكافحته. وبغية أن تتمكن منظمة الصحة العالمية من تلبية الطلب الوارد في القرار ج ص ع٤٣-١٦ بمساعدة البلدان على تنفيذ سياسات شاملة لمكافحة التبغ تلبية فعالة، والحاجة الى رصد تقييم وباء الأمراض المتصلة بالتبغ العالمي النطاق عن كثب، فانه لابد من أن تقوم السياسات والبرامج الوطنية على مبادئ واجراءات متماثلة دوليا.

الحلول المقترحة

٩٩- عمدت منظمة الصحة العالمية في "المبادئ التوجيهية لمكافحة ورصد وباء التبغ" لعام ١٩٩٨ الى تحديد الحد الأدنى المستصوب من البيانات والمعلومات بغية توصيف المجموعات السكانية الأشد تأثرا بهذا الوباء، وتواجد وأهمية صناعة التبغ في البلدان ذات الصلة، والاستجابات التي سبق تنفيذها أو قيد التنفيذ على صعيد السياسة العامة. وتم بالاستعانة بتجارب العديد من البلدان فيما يخص تدابير مكافحة التبغ، وضع قائمة بالمؤشرات، المجمعة تحت ستة عناوين رئيسية، الواجب رصدها من جانب كل بلد بهدف توفير الدعم الفعال لعملية السياسة الصحية. وتتضمن هذه المبادئ التوجيهية ما يلي: السمات الاجتماعية

١ Commission of the European Communities. Commission communication to the Council and the European Parliament on the present and proposed Community role in combatting tobacco consumption. COM 96 (609) final. Brussels, March 1997.

الديمغرافية، وانتاج التبغ وتجارته وصناعته، واستهلاك التبغ، ومدى انتشار تعاطي التبغ، والوفيات والمراضة، وتدابير ومنظمات ومؤسسات مكافحة التبغ.

١٠٠- وترد القائمة الكاملة بالمؤشرات الموصى بها تحت هذه العناوين في المرفق ٤ من "المبادئ التوجيهية".

١٠١- وسيتطلب تجميع المعلومات المشار اليها أعلاه موارد مالية جديدة اذا أريد لكافة الأطراف في اتفاقية اطارية محتملة وضع بيانات مقارنة ذات نوعية ملائمة. وبالاضافة الى ذلك، فان توفر البيانات بدون الوسائل اللازمة لتفسيرها، أو تفسير البيانات على نحو متضارب فيما بين الأطراف لا يعودان الا بفائدة محدودة. واذا أريد جمع البيانات وتقاسمها على نحو جدي، فيتعين توفر الموارد اللازمة لتحليل المعلومات الناجمة عن ذلك. كما أن المهام الادارية في تنسيق ووضع وتوليف وتقييم المعلومات ونشرها ستتطلب توفر الموارد. ومن المنتظر أن تقوم الوزارات المختصة في الدول الأطراف بوضع الترتيبات اللازمة لتقديم المساهمات المالية لتيسير جمع المعلومات وتقاسمها.

المرفق

العلاقة بين الاتفاقيات الاطارية والبروتوكولات

يتيح اتباع نهج الاتفاقيات الاطارية والبروتوكولات لعملية وضع القوانين بأن تتم على نحو تدريجي. فأولا، تحدد الاتفاقيات الاطارية القواعد والمؤسسات العامة – مثل الغايات، والمبادئ، والالتزامات والمؤسسات الأساسية، والاجراءات المتصلة باتخاذ القرارات، والتمويل، وتسوية النزاعات والتعديل. وبعبارة أخرى فان الوظيفة الرئيسية لأية اتفاقيات اطارية هي ارساء نظام عام لتدبير الأمور في مجال محدد، وليس النص على الالتزامات التفصيلية. ومن ثم تستند البروتوكولات الى الاتفاقية الاطارية الأم من خلال وضع تفاصيل الالتزامات والترتيبات المؤسسية الاضافية أو الأكثر تحديدا. ومع أن البروتوكولات يمكن أن تكوّن اتفاقات قانونية مستقلة، فان عبارة "بروتوكول" تستخدم على وجه العموم للاشارة الى اتفاق دولي يعدل أو يوضح أو يكمل اتفاقا دوليا قائما.

ويمكن أن تتفاوت العلاقة بين الاتفاقيات الاطارية والبروتوكولات في ثلاثة أوجه: اذ يمكن اعتماد البروتوكولات اما بالتزامن مع الاتفاقية الاطارية أو في وقت لاحق. ويمكن أن تستخدم نفس مؤسسات الاتفاقية الاطارية أو تقيم مؤسسات جديدة، ويمكن أن تكون المشاركة في البروتوكولات ملزمة أو اختيارية بالنسبة للأطراف في الاتفاقية. وتوضح اتفاقية برشلونة لعام ١٩٧٥ النهج المتزامن والالزامي. فقد تم اعتمادها بالتزامن مع بروتوكولين متصلين بها، أحدهما يتعلق بالالقاء في المحيطات والآخر بتسرب النفط. وعلاوة على ذلك فانه يتعين على أية دولة ترغب في الانضمام الى اتفاقية برشلونة أن تصبح طرفا في اثنين من البروتوكولات المتصلة بها على أقل تعديل. وبالمثل فقد تم اعتماد المرفقات الخمسة الأولى بالاتفاقية الدولية لمنع التلوث من السفن، وهي مساوية للبروتوكولات من الناحية الوظيفية، بالتزامن مع الاتفاقية نفسها. ومن أصل هذه المرفقات هناك اثنان الزاميين والثلاثة المتبقية اختيارية. وفي مقابل ذلك فان الاتفاقية بشأن تلوث الهواء البعيد المدى عبر الحدود، واتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون واتفاقية الأمم المتحدة الاطارية المعنية بتغير المناخ اعتمدت كلها بدون بروتوكولات ولا تشترط على الأطراف في الاتفاقيات بأن يصبحوا أطرافا في أي من بروتوكولاتها.

ويمكن أن تكون البروتوكولات المتصلة بالاتفاقيات الاطارية شاملة من حيث موضوعها، أو أن تركز على جزء معين من المشكلة التي تعالجها الاتفاقية الاطارية. واضافة الى ذلك، يمكن أن تنص بروتوكولات أية اتفاقية اطارية على التزامات أكثر تحديدا أو ترتيبات مؤسسية اضافية أو كليهما. والمثال على هذه الأخيرة بروتوكول مونتريال لاتفاقية فيينا، الذي ينص على تحمل التزامات موضوعية بالحد من انتاج واستهلاك مواد كيميائية محددة تستنفد الأوزون وآليات مؤسسية جديدة، بما في ذلك صندوق متعدد الأطراف واجراء يتعلق بعدم الامتثال.

وبصورة عامة، فان البروتوكولات المتصلة بالاتفاقيات الاطارية لم تكن مفتوحة في الماضي الا للدول التي تشكل طرفا في الاتفاقية الأم، وبالتالي فهما يرتبطان ببعضهما من ناحية العضوية. بيد أنه، في بعض الأحيان، ينحصر الرابط بين البروتوكول والاتفاقية بموضوع مشترك بينهما. والمثال على ذلك أن بروتوكول عام ١٩٦٧ المتعلق بمركز اللاجئين يشمل بالحماية المنصوص عليها في اتفاقية عام ١٩٥١ بشأن مركز اللاجئين فئات اضافية من الأشخاص ولكنه يبقى مستقلا خلاف ذلك، وهو مفتوح للتوقيع والتصديق من جانب أي دولة، وليس أمام الأطراف في الاتفاقية فحسب.

= = =