

**FCTC**

اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية  
بشأن مكافحة التبغ

## مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

FCTC/COP/10/6

١٩ أيار/ مايو ٢٠٢٣

الدورة العاشرة

مدينة بنما، بنما، ٢٠-٢٥ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٣

البند ٦-١ من جدول الأعمال المؤقت

# تنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية (تنظيم محتويات منتجات التبغ وتنظيم الكشف عن منتجات التبغ)

## تقرير من فريق الخبراء

### الغرض من الوثيقة

وفقاً للقرار FCTC/COP9(2)، يُعاد تقديم هذا التقرير إلى مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (اتفاقية المنظمة الإطارية)، بالصيغة التي ورد بها في الوثيقة FCTC/COP/9/6. وتقدم هذه الوثيقة لمحة عامة عن عمل فريق الخبراء المنشأ بموجب القرار FCTC/COP8(21) من أجل دراسة الأسباب التي تقف وراء تدني مستوى تنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من الاتفاقية.

### الإجراء المطلوب من مؤتمر الأطراف

مؤتمر الأطراف مدعو إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وتقديم المزيد من الإرشادات.

الإسهام في تحقيق أهداف التنمية المستدامة: جميع أهداف التنمية المستدامة؛ ولاسيما الهدف ٣ والغايتان ٣-أ و ٣-٤.

العلاقة بخطة العمل وبند الميزانية: لا توجد.

الآثار المالية الإضافية، إن لم تكن مدرجة في خطة العمل والميزانية: لا توجد.

الوثيقة (الوثائق) ذات الصلة: الوثيقة FCTC/COP/9/6 وتقرير اجتماع فريق الخبراء المعني بتنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية (معلومات تكميلية للدورة التاسعة لمؤتمر الأطراف)؛ والوثيقتان FCTC/COP/10/5 و FCTC/COP/10/7.

## معلومات أساسية

١- تحدد المادتان ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية بشأن مكافحة التبغ (اتفاقية المنظمة الإطارية) التزامات مترتبة على الأطراف فيما يتعلق بتنظيم محتويات منتجات التبغ والكشف عن منتجات التبغ، على التوالي. وكان مؤتمر الأطراف في اتفاقية المنظمة الإطارية قد أنشأ في دورتيه الأولى والثانية بموجب القرارين FCTC/COP1(15) و FCTC/COP2(14) فريقاً عاماً لوضع مبادئ توجيهية بشأن تنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من الاتفاقية. واعتمدت المبادئ التوجيهية التي وضعها الفريق العامل من مؤتمر الأطراف في دورته الرابعة بموجب القرار FCTC/COP4(10) الصادر في عام ٢٠١٠، ولكنها وصفت بأنها "جزئية" لأن بعض أجزائها لم تكتمل. واقترح الفريق العامل على مؤتمر الأطراف إضافة نص آخر إليها بموجب القرار FCTC/COP5(6) الصادر في عام ٢٠١٢ والقرار FCTC/COP7(14) الصادر في عام ٢٠١٦، ولكن بعض الأقسام لم تكتمل بعد.

٢- وبموجب القرار FCTC/COP8(21)، علق مؤتمر الأطراف ولاية الفريق العامل حتى الدورة التاسعة لمؤتمر الأطراف وطلب إلى أمانة الاتفاقية إنشاء فريق خبراء لدراسة الأسباب التي تقف وراء انخفاض معدلات تنفيذ الأطراف للمادتين ٩ و ١٠ من الاتفاقية وما يتصل بهما من مبادئ توجيهية جزئية. ومنذ دخول الاتفاقية حيز النفاذ، أحرز عدد متزايد من الأطراف تقدماً في تنفيذ المادتين ٩ و ١٠؛ ولكن هاتين المادتين ظلّتا من بين أصعب المواد التي يتعين تنفيذها.<sup>١</sup>

### عمل فريق الخبراء: المنهجية والعملية المتبعتان والقيود المفروضة

٣- طُلب إلى فريق الخبراء المنشأ عملاً بالقرار FCTC/COP8(21) القيام بما يلي: (أ) تقديم تحليل مفصّل للعوامل المعوّقة لتنفيذ المادتين ٩ و ١٠ وما يتصل بهما من مبادئ توجيهية جزئية، بما يشمل اعتماد أساليب الاختبار المشار إليها فيهما؛ (ب) بيان المنهجية المتبعة في توصل الفريق إلى نتائجه بشأنهما والقيود المفروضة على دراسته لهما؛ (ج) تحديد وتقديم تجارب إيجابية من الأطراف في ميدان تذليل العقبات التي تعترض سبيل تنفيذها لهاتين المادتين وما يتصل بهما من مبادئ توجيهية جزئية، وأمثلة على قصص التعاون الدولي الناجح في هذا الصدد؛ (د) إعداد تقرير يُقدم إلى الدورة التاسعة لمؤتمر الأطراف يشمل النقاط المذكورة أعلاه، فضلاً عن التوصية بالطرق التي يمكن بموجبها لمؤتمر الأطراف أن يستفيد من النتائج المحقّقة.

٤- وأنشأت أمانة الاتفاقية، بتوجيه من هيئة المكتب، فريق خبراء مؤلفاً من ١٢ خبيراً رشحتهم الأطراف. وضم المشاركون الآخرون خمسة من مقدمي المعلومات الرئيسيين؛ ورؤساء شبكة مختبرات التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية (TobLabNet) ومجموعة الدراسة التابعة للمنظمة والمعنية بتنظيم منتجات التبغ (TobReg) وممثل عن المنظمة؛ وممثلين عن منظمات المجتمع المدني المعتمدة بصفة مراقب لدى مؤتمر الأطراف. وأنجز فريق الخبراء معظم أعماله في اجتماعه المعقود يومي ٢١ و ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩ في هولندا.

٥- وفيما يخص المنهجية التي اتبعتها فريق الخبراء، وتسهيلاً للمداولات، فقد طلبت أمانة الاتفاقية إعداد تقرير يركز على العقبات المعوّقة لتنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية، وعلى تحديد أفضل الممارسات والتجارب الإيجابية المستمدة من الأطراف في تذليل تلك العقبات. واستند التحليل إلى المعلومات التي أفادت بها الأطراف في دورة الإبلاغ لعام ٢٠١٨ وفي الأونة الأخيرة، وكذلك بواسطة استبيان مخصص وموارد أخرى متاحة. واستفاد فريق الخبراء من التقرير بوصفه وثيقة معلومات أساسية لعقد اجتماعه، وناقش النتائج التي جرى التوصل إليها، وأسهمت مداولاته في تحديث التقرير.

١ التقرير المرحلي العالمي لعام ٢٠١٨ عن تنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، متاح على الرابط التالي: <https://fctc.who.int/publications/m/item/2018-global-progress-report>.

٦- وتحضيراً لعقد الاجتماع، طُلب إلى أعضاء فريق الخبراء إعداد عرض عن الخبرات المكتسبة من تنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية والتحديات المواجهة في تنفيذهما في البلدان والأقاليم التي يمثلها الأعضاء، كما دُعي مقدمو المعلومات الرئيسيون والمشاركون الآخرون إلى إعداد مداخلات. وشملت أساليب عمل الاجتماع عروضاً ومناقشات نظّمت في إطار مجموعات صغيرة وجلسات عامة.

٧- وواجه الخبراء بعض القيود أثناء إنجازهم لعملهم. فأولاً، حدد الخبراء الحاجة إلى مزيد من المعلومات عن تنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية للتمكن من إجراء تقييم أوسع نطاقاً. وينبغي تشجيع الأطراف على تقديم ردود على الأسئلة الإضافية بشأن تطبيق مبادئ التنفيذ التوجيهية التي اعتمدها مؤتمر الأطراف. ويلزم تحديداً توفير مزيد من المعلومات لتكوين فهم أفضل عن الكيفية والمستوى الذي توضع عليه القوانين أو اللوائح في البلدان، وكيفية تنفيذ تلك القوانين/إنفاذها/رصدها. وثانياً، قد يُنظر في إعداد استبيانات مخصصة لبحث آخر التطورات.

### العوامل المعوّقة لتنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية

٨- نظر فريق الخبراء في العوامل المعوّقة لتنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية وتلك المعوّقة لتطبيق ما يتصل بهما من مبادئ توجيهية جزئية. وصنّف الخبراء العقبات التي تعترض سبيل تنفيذ المادتين إلى خمس فئات على النحو التالي:

(أ) فهم المتطلبات المنصوص عليها في المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية: أولاً، ثمة قصور في الوعي والفهم فيما بين المنظمين ومقرري السياسات والمنظمات غير الحكومية بشأن الآثار المحتملة لتنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية وإسهامهما في وضع استراتيجية شاملة لمكافحة التبغ، مما يسفر عن إيلاء قدر أقل من الاهتمام لكلا المادتين. وهناك سوء فهم سائد مؤداه أن تنفيذهما مقصور على الفحوص المخبرية. كما أن المعلومات العملية عن كيفية تنفيذ أنشطة تنظيم منتجات التبغ غير كافية. ثانياً، يُنظر إلى أحكام معينة منصوص عليها في المادتين ٩ و ١٠ على أنها معقدة جداً، ناهيك عن صعوبة تفسيرها والإبلاغ عنها لاحقاً. وينتشر التصور نفسه على نطاق واسع فيما بين مراكز الاتصال المعنية باتفاقية المنظمة الإطارية والمسؤولين الحكوميين. وأخيراً، فإن القصور في فهم المعلومات التقنية المعقدة يعوق تنفيذ المعايير وأساليب الاختبار القائمة، التي لا يزال يتعين التوصية بها ووضعها وإدراجها ضمن المبادئ التوجيهية الجزئية، حسب الاقتضاء.

(ب) القدرات التقنية والموارد البشرية: يشكّل قصور تدريب الموظفين المعنيين بمكافحة التبغ ونقص معرفتهم وخبرتهم وقلة أعدادهم في مجال مكافحة التبغ عقبات تعترض سبيل تنفيذ هاتين المادتين. وتفيد بلدان كثيرة بافتقارها إلى الموظفين المؤهلين لاختبار منتجات التبغ أو نقص أعدادهم، وافتقارها إلى مختبرات الفحص. وفي حال غياب المختبرات الوطنية، ترى الأطراف أيضاً أن من الصعب الوصول إلى المختبرات في بلدان أخرى. وعلاوة على ذلك، ثمة مشكلة جديدة تتمثل في الافتقار إلى قدرات اختبار المنتجات غير السجائر ومنتجات التبغ والنيكوتين الجديدة.

(ج) الاحتياجات المالية: يفضي نقص الأموال وعدم تخصيصها بانتظام لمكافحة التبغ في بعض البلدان إلى تداعيات على تنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من الاتفاقية بشكل عام. وتعتبر تكاليف التنفيذ والافتقار إلى القدرات التقنية المكرسة لهذه المجالات في العديد من الأطراف عقبات كبيرة. وتحديداً، قد يشكّل ارتفاع تكاليف إنشاء المختبرات الوطنية عائقاً أمام رصد التشريعات القائمة، بما في ذلك استعراض المعلومات الواردة من دوائر صناعة التبغ.

(د) *التحديات القانونية والسياسية*: يعدّ تنظيم منتجات التبغ مجالاً كثيراً ما تهدد فيه دوائر صناعة التبغ باتخاذ إجراءات قانونية ورفع دعاوى قضائية. وقد تسهم أيضاً جميع التحديات المذكورة في البنود من (أ) إلى (ج) أعلاه في انعدام الإرادة السياسية لتنفيذ المادتين ٩ و ١٠، ممّا يسفر عن الافتقار إلى التشريعات أو اللوائح الوطنية وقواعد التنفيذ اللازمة. إضافة إلى ذلك، فإن افتقار المشرعين والقضاة إلى المعرفة بشأن تأثير تعاطي التبغ على الصحة العامة - وبشأن الأساليب الملتوية لدوائر صناعة التبغ التي تعرّض تدابير مكافحة التبغ للخطر - يؤدي إلى انتهاج سياسات أقل كفاءة واتخاذ قرارات قضائية لا تصبّ في مصلحة مكافحة التبغ.

(هـ) *تدخّل دوائر صناعة التبغ*: ينطوي هذا العامل على الصعوبة، وخصوصاً بسبب افتقار المسؤولين الحكوميين إلى الخبرة في التصدي لمحاولات التدخل في هذا المجال المعقد الذي تتدنى فيه مستويات الوعي. وتواجه الأطراف صعوبات متكررة في الحصول على معلومات من دوائر صناعة التبغ، ولاسيما عن النواحي التي قد تيسّر تنفيذ تدابير تنظيم المنتجات. وتواصل دوائر صناعة التبغ والجماعات المناصرة لها انخراطها في ممارسة الضغط على صناع القرار لمعارضة التشريعات المتعلقة بتنظيم منتجات التبغ.

## الملاحظات الرئيسية والتجارب الإيجابية

٩- سعياً إلى التصدي للتحديات الواردة في الفقرة ٨ أعلاه، ناقش فريق الخبراء التجارب الإيجابية وحددها وعرض الحلول المحتملة المقترحة لتحسين تنفيذ المادتين ٩ و ١٠. ووُضعت مقترحات محددة للتصدي للتحديات المبينة أعلاه والتي قد تساعد مؤتمر الأطراف على أن يتّخذ مستقبلاً إجراءات تعزّز تنفيذ هاتين المادتين.

(أ) *فهم المتطلبات المنصوص عليها في المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية*: لا غنى عن توجّح الوضوح بشأن المتطلبات المتعلقة بهاتين المادتين لتجنب سوء الفهم والمفاهيم الخاطئة. وينبغي تعزيز تنفيذ المادتين والدعوة إلى تنفيذهما عن طريق حملات التوعية وحلقات العمل والندوات على الإنترنت وإعداد المواجز السياساتية البسيطة. إضافة إلى ذلك، لا بد من المواظبة على تحديث ونشر قائمة بأسماء الأطراف التي تنفذ التدابير المحددة بموجب المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية وأسماء الأطراف التي تطبق المبادئ التوجيهية الجزئية ذات الصلة.

(ب) *القدرات التقنية والموارد البشرية*: ثمة حاجة إلى أدوات عملية إضافية لزيادة الوعي وتحسين القدرات التقنية اللازمة لتنظيم المنتجات، فضلاً عن بذل جهود رامية إلى التعريف بالأدوات القائمة وتسهيل استخدامها ووضع دليل عملي بشأن التنفيذ. ونظراً إلى عدم ضرورة امتلاك جميع الأطراف مختبرات وطنية خاصة بها، يلزم زيادة تنسيق العمل في الأقاليم، الذي يمكن أن تتولاه الشبكات القائمة (شبكة TobLabNet التابعة للمنظمة). وينبغي أن تتناول اللوائح تكاليف اختبار العينات ونقلها وأن تتحمل هذه التكاليف دوائر الصناعة.

(ج) *الاحتياجات المالية*: يلزم توجّح الوضوح فيما يخص التكاليف المتكبدة عن تنفيذ المادتين ٩ و ١٠، ولا بد من وضع خريطة طريق مدرجة في الميزانية بشأن تنفيذهما. وينبغي إتاحة العبر المستخلصة من تنفيذ هاتين المادتين والممارسات الموثقة، بما يشمل تكاليفها وكيفية تقييد هذه التكاليف على حساب دوائر صناعة التبغ وبأعي التجزئة. ولا بد أن تتحمل دوائر صناعة التبغ تكاليف تنفيذ هاتين المادتين من خلال فرض رسوم محددة بوصفها حلاً محتملاً - من بين وسائل أخرى مدرجة في التذييل ١ من المبادئ التوجيهية الجزئية. وينبغي إتاحة مساهمات مالية مخصصة من الأطراف والجهات المانحة لتنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية.

(د) *التعاون بين أمانة الاتفاقية والمنظمة والأطراف*: ينبغي أن يواصل مؤتمر الأطراف نشر وتعزيز أساليب اختبار منتجات التبغ التي تنتهجها شبكة TobLabNet التابعة للمنظمة. ويجري العمل حالياً على وضع أساليب بشأن اختبار محتويات السجائر الإلكترونية من السوائل، ومحتويات منتجات تسخين التبغ وانبعاثاتها على حد سواء. وقد تساعد هذه الشبكة وأعضاؤها في تطوير قدرات اختبار وطنية جديدة أو تعزيز القدرات القائمة. وينبغي أن تضع المنظمة إجراءات تشغيل موحدة لاختبار منتجات التبغ عديم الدخان. ولا بد من وضع نموذج أعمال لإيجاد حلول مالية مستدامة تدعم العمل الجاري بشأن تنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية، وفقاً لما يرد في القرار (25) FCTC/COP7 والإستراتيجية العالمية لتسريع وتيرة مكافحة التبغ: النهوض بالتنمية المستدامة عن طريق تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية للفترة ٢٠١٩-٢٠٢٥، التي اعتمدها مؤتمر الأطراف في دورته الثامنة.

(هـ) *التعاون الدولي*: ينبغي أن تجري المنظمة أو أمانة الاتفاقية أو شبكة TobLabNet التابعة للمنظمة أو توليفة من هذه الجهات الفاعلة تقيماً للاحتياجات من قدرات الاختبار والمختبرات. ولا غنى عن التعاون وتبادل المعارف فيما بين الأطراف والأقاليم من خلال الترويج لأمثلة التنفيذ القوية. ولا بد أن تشارك منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية في وضع سياسات إقليمية لتنفيذ هاتين المادتين. وينبغي الاستفادة من تنفيذ أهداف التنمية المستدامة كمنصة لدمج تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية في تعزيز مكافحة الأمراض غير السارية. ولا بد أن تشارك الأطراف في زيارة مختلف مواقع المختبرات للتعرف على نماذج العمل وتبادلها.

١٠- وتوقفت أيضاً بعض المسائل الأخرى المتعلقة بتنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية أثناء المناقشات الدائرة في اجتماع فريق الخبراء. ونظراً إلى أن كلاً من التحديات والحلول المقترحة تشمل الاحتياجات والفرص المتعلقة بجمع البيانات وتبادلها وإجراء الاتصالات وتقديم المساعدة التقنية وبناء القدرات وغير ذلك من أنواع التعاون فيما بين الأطراف، فقد اقترح أعضاء فريق الخبراء أنه قد يكون من المفيد إنشاء مركز للمعارف بشأن المادتين ٩ و ١٠ من الاتفاقية. وقد يقوم هذا المركز الذي يركز على تنظيم المنتجات مقام نقطة مركزية لجمع البيانات وتوليد المعارف، ويقدم الدعم في مجال بناء القدرات والتصدي للتحديات المواجهة في تنفيذ المادتين ٩ و ١٠.

١١- ومراعاةً للقدرات القائمة للمراكز المتعاونة مع المنظمة فيما يخص تقديم الدعم بشأن المسائل المتصلة بتنظيم المنتجات، جنباً إلى جنب مع الشبكات العالمية مثل شبكة TobReg وشبكة TobLabNet التابعتين للمنظمة والمنتدى العالمي لمنظمي منتجات التبغ، فسيلزم زيادة تنسيق العمل فيما بين مختلف أصحاب المصلحة لضمان التآزر وتحسين الكفاءة.

## توصيات فريق الخبراء

١٢- بناءً على ما تقدم، يرد أدناه ملخص بالملاحظات والتوصيات الرئيسية التي يرغب فريق الخبراء في اقتراحها على مؤتمر الأطراف للنظر فيها.

(أ) يعدّ تنظيم منتجات التبغ أداة قوية قد تساعد في الحد من تعاطي التبغ عن طريق تقليل جاذبية منتجاته ومدى استساغتها. وينبغي أن يشكّل تنظيم المنتجات جزءاً من أي إستراتيجية أو خطة شاملة معنية بمكافحة التبغ أو أي برنامج شامل معني بمكافحته.

(ب) يمكن أن يؤدي توثيق الممارسات الفضلى والعبر المستخلصة من الأطراف بشأن عملها في مجال التبغ - وكذلك بشأن سد الثغرات وتذليل العقبات - إلى مواصلة النهوض بتنظيم منتجات التبغ.

(ج) يلزم، من أجل النهوض بتنفيذ المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية والمساعدة في تنفيذهما، اتباع نهج متعدد الشعب يستدعي تنسيقاً جيداً فيما بين مختلف أصحاب المصلحة القادرين على تقديم هذه المساعدة، بما في ذلك أمانة الاتفاقية ومراكزها المعنية بالمعارف والمنظمة وشبكتا TobReg و TobLabNet التابعتان للمنظمة والمراكز المتعاونة مع المنظمة (من خلال المنظمة) والمنتدى العالمي لمنظمي منتجات التبغ وفئات المجتمع المدني.

(د) يلزم أن تفهم الأطراف فهماً شاملاً للمادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية وأهميتهما بالنسبة إلى أسواق منتجات التبغ وبيئتها التنظيمية المتغيرة، التي كثيراً ما تُدرج فيها عناصر ومكونات وانبعاثات جديدة، وأحياناً منتجات جديدة تماماً.

(هـ) قد يؤدي إنشاء مركز للمعارف يُكرس لتنظيم المنتجات إلى إبراز مكانة المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية المنظمة الإطارية وتقديم المعارف والمشورة إلى الأطراف المحتاجة وتيسير وتوفير منبر للتعاون الدولي والإسهام في الشبكة القائمة لمراكز المعرفة التابعة لاتفاقية المنظمة الإطارية، بما فيها المعتمدة منها بشكل كبير على الدراية بشأن تنظيم منتجات التبغ عن طريق العمل في المجالات المتعلقة بمنتجات التبغ عديم الدخان والأرجيلة (الشيشة). وفي ظل المعارف المتعلقة بتنفيذ المادتين ٩ و ١٠ وحالة تنفيذهما، فإن من شأن إنشاء مركز للمعارف أن يعود بالفائدة على الأطراف ويؤمن الاضطلاع بدور قيادي بشأن هذا الموضوع ويوفر الخبرات والإرشادات اللازمة.

## الإجراء المطلوب من مؤتمر الأطراف

١٣- مؤتمر الأطراف مدعو إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وتقديم المزيد من الإرشادات.

= = =