مؤتمر الأطراف في
اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ
الدورة الحادية عشرة

جنيف، سويسرا، ١٧-٢٢ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٥

البند ٤-٥ من جدول الأعمال المؤقت

FCTC/COP/11/10

١٨ آب/ أغسطس ٢٠٢٥

اتخاذ تدابير لمنع وخفض استهلاك التبغ وإدمان النيكوتين والتعرض لدخان التبغ، وحماية هذه التدابير من المصالح التجارية وأية مصالح راسخة أخرى لدوائر صناعة التبغ في ضوء رواية دوائر صناعة التبغ بشأن "الحد من الضرر" (المادتان ٥-٢(ب) و٥-٣ من اتفاقية المنظمة الإطارية) – مقترح من الأطراف

تقرير من أمانة الاتفاقية

الغرض من الوثيقة

يوفر هذا التقرير سياقاً لتيسير مداولات الأطراف بموجب البند التالي الذي اقترحته الأطراف: "اتخاذ تدابير لمنع وخفض استهلاك التبغ وإدمان النيكوتين والتعرض لدخان التبغ، وحماية هذه التدابير من المصالح التجارية وأية مصالح راسخة أخرى لدوائر صناعة التبغ في ضوء رواية دوائر صناعة التبغ بشأن "الحد من الضرر" (المادتان ٥-٢(ب) و٥-٣ من اتفاقية المنظمة الإطارية).

الإجراء المطلوب من مؤتمر الأطراف

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

الإسهام في تحقيق أهداف التنمية المستدامة: جميع أهداف التنمية المستدامة؛ ولاسيما الهدف ٣ والغاية ٣-أ.

العلاقة بخطة العمل وبند الميزانية: يقررها مؤتمر الأطراف.

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

الوثيقة (الوثائق) ذات الصلة: لا توجد.

معلومات أساسية

١- تلقى مكتب مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (اتفاقية المنظمة الإطارية) عدة مقترحات من الأطراف تطلب إدراج بنود في جدول الأعمال المؤقت للدورة الحادية عشرة لمؤتمر الأطراف. وقُدمت هذه المقترحات عملاً بالمادة ٧ من النظام الداخلي لمؤتمر الأطراف، التي تنص على أن "يتضمن جدول الأعمال المؤقت، حسب الاقتضاء: ... (ز) أي بند آخر ذي صلة بتنفيذ الاتفاقية يقترحه أحد الأطراف وتتلقاه الأمانة قبل تعميم جدول الأعمال المؤقت".

٢- وطلبت هذه المقترحات إضافة بنود إلى جدول الأعمال بشأن المادة ٥-٢(ب) من اتفاقية المنظمة الإطارية، وبشأن "الحد من الضرر" بوصفه مشكلة من مشاكل تدخل دوائر الصناعة في إطار المادة ٥-٣، وبشأن استراتيجيات "الحد من الضرر" في سياق مكافحة التبغ. وسلطت جميع المقترحات التي قدمتها الأطراف الضوء على الشواغل المتعلقة بالتهديد الذي تشكله منتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة، واستخدام دوائر الصناعة وأولئك الذين يعملون على تعزيز مصالحها لرواية "الحد من الضرر" أو "الحد من المخاطر" لتسويق هذه المنتجات وتسويقها على نطاق واسع.

٣- ووفقا للمادتين ٦ و٧ من النظام الداخلي لمؤتمر الأطراف، تتمثل ولاية هيئة المكتب في تقديم الإرشادات إلى أمانة الاتفاقية بشأن إعداد جدول الأعمال المؤقت لكل دورة من دورات مؤتمر الأطراف. ولما كانت المقترحات تتناول مسائل مترابطة، فقد أقدمت هيئة المكتب، تجنباً للازدواجية وتيسيراً للمناقشات في مؤتمر الأطراف، على جمع المقترحات في بند واحد من بنود جدول الأعمال بعنوان: "اتخاذ تدابير لمنع وخفض استهلاك التبغ وإدمان النيكوتين والتعرض لدخان التبغ، وحماية هذه التدابير من المصالح التجارية وأية مصالح راسخة أخرى لدوائر صناعة التبغ في ضوء رواية دوائر صناعة التبغ بشأن "الحد من الضرر" (المادتان ٥-٢(ب) و٥-٣ من اتفاقية المنظمة الإطارية). وأُدرج المقترح الوارد أعلاه في جدول أعمال الدورة الحادية عشرة لمؤتمر الأطراف.

٤- ويوفر هذا التقرير سياقاً لمساعدة الأطراف في مداولاتها بشأن هذا البند من جدول الأعمال.

المادة ٥-٢(ب) من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

٥- يجدر بالإشارة أن المادة ٥-٢ من اتفاقية المنظمة الإطارية تنص على أنه يتعين أن "يتولى كل طرف حسب قدراته: ... (ب) اتخاذ وتنفيذ تدابير تشريعية وتنفيذية وإدارية و/ أو تدابير أخرى فعالة، والتعاون، حسب الاقتضاء، مع سائر الأطراف على وضع السياسات الملائمة لمنع وخفض استهلاك التبغ وإدمان النيكوتين والتعرض لدخان التبغ".

٦- وحتى الآن، لم ينظر مؤتمر الأطراف على وجه التحديد في تنفيذ المادة ٥-٢(ب). وفي حين أن مؤتمر الأطراف قد دأب على تناول التزام الأطراف باتخاذ وتنفيذ تدابير تشريعية وتنفيذية وإدارية و/أو تدابير أخرى فعالة لمنع وخفض استهلاك التبغ والتعرض لدخان التبغ، فإنه لم يتناول على وجه التحديد التزام الأطراف بموجب المادة ٥-٢(ب) باتخاذ هذه التدابير فيما يتعلق بإدمان النيكوتين. واستمارة التبليغ المنقحة، التي اعتمدها مؤتمر الأطراف في القرار FCTC/COP10(19)، لا تطلب من الأطراف التبليغ عن تنفيذها للمادة ٥-٢(ب).

٧- وقد أشارت أمانة الاتفاقية ومنظمة الصحة العالمية (المنظمة) إلى الالتزام الوارد في المادة ٥-٢(ب) في تقريريهما عن نُظم إيصال النيكوتين إلكترونياً المقدمين إلى مؤتمر الأطراف (الفقرة ٣٤ من الوثيقة FCTC/COP/5/13 والفقرة ٣٣ من الوثيقة FCTC/COP/6/10 Rev.1، على التوالي).

٨- وفي حين أن مؤتمر الأطراف لم ينظر على وجه التحديد في تنفيذ التزامات الأطراف بموجب المادة ٥-٢(ب) فيما يتصل بإدمان النيكوتين، فقد قدمت المنظمة إلى مؤتمر الأطراف منذ دورته الرابعة معلومات تقنية مُسندة بالبيّنات عن منتجات النيكوتين الجديدة والناشئة. واعتمد مؤتمر الأطراف القرارين FCTC/COP6(9) و FCTC/COP7(9) اللذين يدعوان الأطراف إلى النظر في حظر أو تنظيم نُظم إيصال النيكوتين إلكترونياً/ نُظم إيصال مواد غير النيكوتين إلكترونياً، محيلاً الأطراف إلى الخيارات التنظيمية التي قدمتها المنظمة في الوثيقتين FCTC/COP/6/10 Rev.1

و FCTC/COP/7/11. وعلاوة على ذلك، زودت أمانة الاتفاقية والمنظمة مؤتمر الأطراف بمعلومات محدثة عن نُظم إيصال النيكوتين إلكترونياً/ نُظم إيصال مواد غير النيكوتين إلكترونياً ومنتجات النيكوتين الأخرى (بما فيها أكياس النيكوتين ونُظم إيصال النيكوتين إلكترونياً الوحيدة الاستخدام) في التقارير FCTC/COP/8/10 ، و FCTC/COP/9/8، و FCTC/COP/10/7.

٩- والجدير بالإشارة أن المنظمة قدمت أيضاً إلى مؤتمر الأطراف معلومات تقنية مُسندة بالبيّنات عن منتجات التبغ الجديدة والناشئة، وأن منتجات التبغ المُسخّن هي منتجات تبغ، وفقاً لما أقره مؤتمر الأطراف في القرار FCTC/COP8(22)، ومن ثم فهي تخضع لأحكام اتفاقية المنظمة الإطارية.

١٠- وفي ضوء ما تقدم، قد ترغب الأطراف في النظر في تبادل خبراتها فيما يتعلق بكيفية تنفيذها لالتزاماتها بموجب المادة ٥-٢(ب)، ولا سيما فيما يتعلق بالوقاية من إدمان النيكوتين والحد منه، واستناداً إلى المعلومات التقنية المُسندة بالبيّنات عن منتجات النيكوتين الجديدة والناشئة.

تنفيذ المادة ٥-٣ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ لحماية التدابير المتخذة بموجب المادة ٥-٢(ب)

١١- تتطلب المادة ٥-٣ من اتفاقية المنظمة الإطارية من الأطراف أن "تتصرف، عند وضع وتنفيذ سياساتها في مجال الصحة العامة، فيما يتعلق بمكافحة التبغ، على نحو يكفل حماية هذه السياسات من المصالح التجارية وأية مصالح راسخة أخرى لدوائر صناعة التبغ، وفقاً للقانون الوطني". وتعترف ديباجة اتفاقية المنظمة الإطارية أيضاً "بضرورة [تيقظ الأطراف] لأي جهود تبذلها دوائر صناعة التبغ لكي تقوض أو تخرب جهود المكافحة، وضرورة التعرف على أنشطة دوائر صناعة التبغ ذات الأثر السلبي على جهود مكافحة التبغ".

١٢- وقد اعتمد مؤتمر الأطراف المبادئ التوجيهية لتنفيذ المادة ٥-٣ من اتفاقية المنظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ في دورته الثالثة (القرار FCTC/COP3(7)) "لمساعدة الأطراف على الوفاء بالتزاماتها القانونية بموجب المادة ٥-٣ من الاتفاقية" و"الاستفادة من أفضل البيّنات العلمية المتاحة وخبرة الأطراف في التصدي لتدخل دوائر صناعة التبغ". وينص المبدأ التوجيهي الأول من هذه المبادئ التوجيهية على "وجود تعارض أساسي وقطعي بين مصالح صناعة التبغ ومصالح سياسات الصحة العامة".

١٣- وقد أشار مؤتمر الأطراف في مناسبات عديدة إلى التزام الأطراف بتنفيذ المادة ٥-٣ من اتفاقية المنظمة الإطارية، عن طريق استخدام المبادئ التوجيهية لتنفيذها.

١٤- كما اعتُمدت قرارات لمؤتمر الأطراف تذكّر الأطراف بالتزاماتها بحماية سياسات الصحة العامة من تدخل دوائر صناعة التبغ وغيرها من المصالح الراسخة فيما يتعلق بمنتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة.

١٥- وفيما يتعلق بمنتجات النيكوتين الجديدة والناشئة، وجه مؤتمر الأطراف الدعوة إلى الأطراف، في القرار FCTC/COP6(9)، "إلى منع نشر االدعاءات الصحية غير المثبتة عن نُظم إيصال النيكوتين إلكترونياً/ نُظم إيصال مواد غير النيكوتين إلكترونياً؛ وحماية أنشطة مكافحة التبغ من جميع المصالح التجارية وأية مصالح راسخة أخرى ذات صلة بنُظم إيصال النيكوتين إلكترونياً/ نُظم إيصال مواد غير النيكوتين إلكترونياً، بما فيها مصالح دوائر صناعة التبغ" (مُحيلاً الأطراف إلى التدابير الرامية إلى تحقيق تلك الأغراض والواردة في الوثيقة FCTC/COP/6/10 Rev.1). وفي القرار FCTC/COP7(9)، كرر مؤتمر الأطراف دعوته للأطراف التي لم تحظر استيراد وبيع وتوزيع نُظم إيصال النيكوتين إلكترونياً/ نُظم إيصال مواد غير النيكوتين إلكترونياً إلى النظر في تطبيق تدابير تنظيمية لمنع المزاعم الصحية غير المثبتة التي تُقدم بشأن نُظم إيصال النيكوتين إلكترونياً/ نُظم إيصال مواد غير النيكوتين إلكترونياً، وحماية أنشطة مكافحة التبغ من جميع المصالح التجارية وغيرها من المصالح الراسخة المتعلقة بنُظم إيصال النيكوتين إلكترونياً/ نُظم إيصال مواد غير النيكوتين إلكترونياً، بما في ذلك مصالح دوائر صناعة التبغ (مُحيلاً الأطراف إلى التدابير الرامية إلى تحقيق تلك الأغراض والواردة في الوثيقة FCTC/COP/7/11).

١٦- وفيما يتعلق بمنتجات التبغ الجديدة والناشـــئة، ذكّر مؤتمر الأطراف، في القرار FCTC/COP8(22)، الأطراف بالتزاماتها بموجب اتفاقية المنظمة الإطارية عند التصـــدي للتحديات التي تطرحها هذه المنتجات، ودعا الأطراف، في جملة أمور، إلى النظر في تحديد أولويات التدابير "لمنع إطلاق المزاعم الصـحية بشـأن منتجات التبغ الجديدة والناشـئة"؛ و"حماية السـياسـات والأنشـطة المعنية بمكافحة التبغ من جميع المصـالح التجارية وسـائر المصـالح الراسـخة المتصـلة بمنتجات التبغ الجديدة والناشـــئة، بما في ذلك المصـــالح الخاصـــة بدوائر صـــناعة التبغ، وفقاً للمادة ٥-٣ من اتفاقية المنظمة الإطارية".

١٧- وفي القرار FCTC/COP10(11)، كرر مؤتمر الأطراف "الإعراب عن قلقه إزاء اسـتمرار تدخل دوائر صـناعة التبغ وأولئك الذين يعملون على تعزيز مصـالحها، بما في ذلك في سـياق منتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشـئة التي تحظى بشـعبية متزايدة بين الشـباب، باعتباره واحداً من أكبر العوائق القائمة في وجه تنفيذ مكافحة التبغ". كما أن مؤتمر الأطراف حث الأطراف على "تعزيز تنفيذ التدابير وزيادة تعزيز اتســاق الســياســات داخل الحكومات لمنع تدخل دوائر صناعة التبغ في سياسات الصحة العامة، وفقاً للمادة ٣-٥ من اتفاقية المنظمة الإطارية ومبادئها التوجيهية بشأن التنفيذ، ومواصـلة رصـد التطورات التكنولوجية المتصـلة بمنتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشـئة"؛ و"تعزيز جهودها الرامية إلى زيادة الوعي العام من خلال توفير معلومات دقيقة عن إدمان النيكوتين والعواقب الصـــحية المرتبطة باســـتخدام منتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشـئة، ولاسـيما بين الأطفال والشـباب"؛ و"مواصـلة توخي اليقظة ومراقبة الوجود في السـوق واســـتراتيجيات التســـويق المســـتخدمة للترويج لجميع منتجات التبغ، بما فيها منتجات التبغ الجديدة والناشـــئة ومنتجات النيكوتين الجديدة والناشـــئة، والإعلان عن منتجات التبغ الجديدة والناشـــئة والترويج لها ورعايتها في وســـائل الإعلام الترفيهية، ولاسيما في منصات الاتصال الرقمية".

١٨- وقد ثبت منذ فترة طويلة أن "دوائر صـناعة التبغ تعمل منذ سـنوات بقصـد صـريح هو تقويض دور الحكومات ومنظمة الصحة العالمية في تنفيذ سياسات الصحة العمومية لمحاربة وباء التبغ"، على النحو الذي أكدته جمعية الصحة العالمية الرابعة والخمسون في عام ٢٠٠١.[١] وتواصل المنظمة تسليط الضوء على أن "مجموعة كبيرة من البيّنات تثبت أن شركات التبغ تستخدم مجموعة واسعة من أساليب التدخل في مكافحة التبغ"، مشيرة أيضاً إلى دور أولئك الذين يعملون على تعزيز مصالح دوائر الصناعة في هذا التدخل.[٢]

١٩- وفي الآونة الأخيرة، استخدمت دوائر صناعة التبغ وحلفاؤها مزاعم صحية غير مثبتة بـــ"الحد من الضرر" (أو "الحد من المخاطر") لتعزيز الترويج لمنتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة وتسويقها، وتجنب تنظيم هذه المنتجات أو الحد منه.[٣]

---

١ القرار ج ص ع٥٤-١٨ بشأن شفافية عملية مكافحة التبغ، الذي اعتُمد بالإجماع.

٢ تدخل دوائر صناعة التبغ في مكافحة التبغ، جنيف: منظمة الصحة العالمية؛ ٢٠٠٨؛ تقرير منظمة الصحة العالمية عن وباء التبغ العالمي، ٢٠٢٥: التحذير من مخاطر التبغ، جنيف: منظمة الصحة العالمية، ٢٠٢٥ (بالإنكليزية) (تم الاطلاع في ١٣ آب/ أغسطس ٢٠٢٥).

٣ انظر مثلاً: تقرير منظمة الصحة العالمية عن وباء التبغ العالمي، ٢٠٢٥: التحذير من مخاطر التبغ، جنيف: منظمة الصحة العالمية؛ ٢٠٢٥ (بالإنكليزية)؛ وتقريري المنظمة FCTC/COP/6/10 Rev.1 و FCTC/COP/6/14؛ و Harm Reduction – Tobacco Tactics. Tobacco Control Research Group: ٢٠٢٥ (تم الاطلاع على جميع هذه المراجع في ١٣ آب/ أغسطس ٢٠٢٥). وقد سـبق أن لاحظ مؤتمر الأطراف في القرار FCTC/COP8(22) أنه يجري تسـويق منتجات التبغ المُسـخّنة تحت مزاعم "بانخفاض المخاطر"، وذكّر الأطراف بالتزاماتها بموجب اتفاقية منظمة الصـــحة العالمية الإطارية بشـــأن مكافحة التبغ (اتفاقية المنظمة الإطارية) عند التصـدي للتحديات التي تفرضـها منتجات التبغ الجديدة والناشـئة، مثل منتجات التبغ المُسـخّنة والأجهزة المصـممة لاستهلاك هذه المنتجات.

٢٠- وقدمت المقررة الخاصة المعنية بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية[٤] تقريراً إلى الدورة التاسعة والسبعين للجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن "تقليل الضرر لأغراض السلام والتنمية المستدامين".[٥] وتتحدث المقررة الخاصة، في معرض تسليطها الضوء على "الضرر الناجم عن أنشطة الشركات والاستحواذ على سرديات تقليل الضرر"، عن "أنشطة الشركات التي تنطوي على تصنيع وتسويق منتجات ضارة بطبيعتها منها التبغ"، مشيرة إلى أن "[الشركات] تفرض هيمنَتها من خلال الاستحواذ على خطاب تقليل الضرر أو بتصوير نفسها كجزء من الحلّ الذي يمكن بواسطته التغلب على مشاكل كانت إلى حد بعيد من صنعها، بما في ذلك من خلال جهود مزعومة لتقليل الضرر".

٢١- وتذكر المقررة الخاصة في ذلك التقرير أن "... الشكوك تجاه مبادرات تقليل الضرر التي تضطلع بها دوائر صناعة التبغ [تتبع] من سجل تلك الصناعة الطويل والموثق جيداً في المخادعة وإخفاء المخاطر الصحية لمنتجاتها والتقليل من أهميتها، مع تسويق بدائل زائفة باعتبارها أساليب لتقليل الضرر أو بدائل للإقلاع عن التدخين كما هو مبيّن في الإجراءات القضائية ذات الصلة".

٢٢- وتشير المقررة الخاصة كذلك إلى أنه "بعد مرور عقود من الزمان على اعتماد الاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ وعلى كشف النقاب عن الأدلة العلمية التي تؤكد المخاطر الصحية الناجمة عن تعاطي التبغ، تنوي دوائر الصناعة نفسها حسبما يُزعم إصلاح الضرر الذي أحدثته وهي تفعل ذلك بنشر منتجاتٍ جديدة لا تزال مخاطرها الصحية غير محدَّدة بدقة ويجري تسويقها على نطاق واسع يتجاوز حتى أولئك الذين يدمنون بالفعل التبغ التقليدي".

٢٣- وفي ضوء ما تقدم، قد ترغب الأطراف في النظر في تبادل خبراتها فيما يتعلق بكيفية توفيرها الحماية لتنفيذها التدابير المتخذة بموجب المادة ٥-٢(ب) من المزاعم الصحية غير المثبتة المقدمة لتعزيز الترويج لمنتجات النيكوتين والتبغ الجديدة والناشئة وتسويقها.

الإجراء المطلوب من مؤتمر الأطراف

٢٤- مؤتمر الأطراف مدعوٌّ إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وتقديم المزيد من الإرشادات.

= = =

٤ قد ترغب الأطراف في ملاحظة أن القرار FCTC/COP10(20) بشأن إسهام اتفاقية المنظمة الإطارية في تعزيز وإعمال حقوق الإنسان قد أشار إلى أن الحق في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية هو قوة دافعة لتنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية.

٥ A/79/177، تقرير المقررة الخاصة المعنية بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، تقليل الضرر لأغراض السلام والتنمية المستدامين. نيويورك: الأمم المتحدة؛ ٢٠٢٤ (تم الاطلاع في ١٣ آب/ أغسطس ٢٠٢٥).