WORLD HEALTH ORGANIZATION
Regional Office for the Eastern Mediterranean
ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE
Bureau régional de la Méditerranée orientale

منظمة الصحة العالمية
المكتب الإقليمي لشرق المتوسط

اللجنة الإقليمية
لشـرق المتوسط

EM/RC57/INF.DOC.2
ش م/ل إ57/وثيقة إعلامية/2

الدورة السابعة والخمسون

أب/أغسطس 2010

البند 2 (ج) من جدول الأعمال

الأصل: بالعربية

تقرير مرحلي

حول

مبادرة التحرُّر من التبغ

المحتوى

الصفحة

1. المقدِّمة 1

2. تحليل الوضع الراهن 1

3. التوجُّهات المستقبلية 5

1. المقدِّمة

مازالت مكافحة التبغ تمثِّل واحداً من أعقد التحدّيات التي تواجه إقليم شرق المتوسط، ولو أن هنالك عدداً من التطورات الإيجابية التي استجدَّت على الصعيدين الوطني والإقليمي، حيث إن *تقرير منظمة الصحة العالمية عن وباء التبغ العالمي، 2009: تطبيق البيئات الخالية من التدخين*، قد سجَّل تحسُّناً في سياسات مكافحة التبغ في ثلاثة بلدان في الإقليم منذ صدور طبعة التقرير عام 2008.

ومن الواضح أن التطورات التي تتم في جبهة مكافحة التبغ، تعكس الجهود التي تبذلها البلدان والسلطات الوطنية في تنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية لمكافحة التبغ. إلا أن هناك عدة عوامل تعوق إحراز المزيد من التقدُّم. وأحد هذه العوامل هو عدم استمرارية الإطار التشريعي لمكافحة التبغ بسبب ضعف التفعيل، وقلة الالتزام، أو بسبب الثغرات في تنفيذ تشريعات مكافحة التبغ. وهناك عامل معوِّق آخر وهو عدم وجود أسلوب منهجي لمكافحة التبغ على الصعيد الوطني يساعد في الحفاظ على الاتساق بين سياسات مكافحة التبغ. وهذان العاملان هما محور تركيز هذا التقرير، الذي يصف ما تحقّق حتى الآن، وما يزال في حاجة إلى تحسين حتى يحقق النتائج المخطط لها.

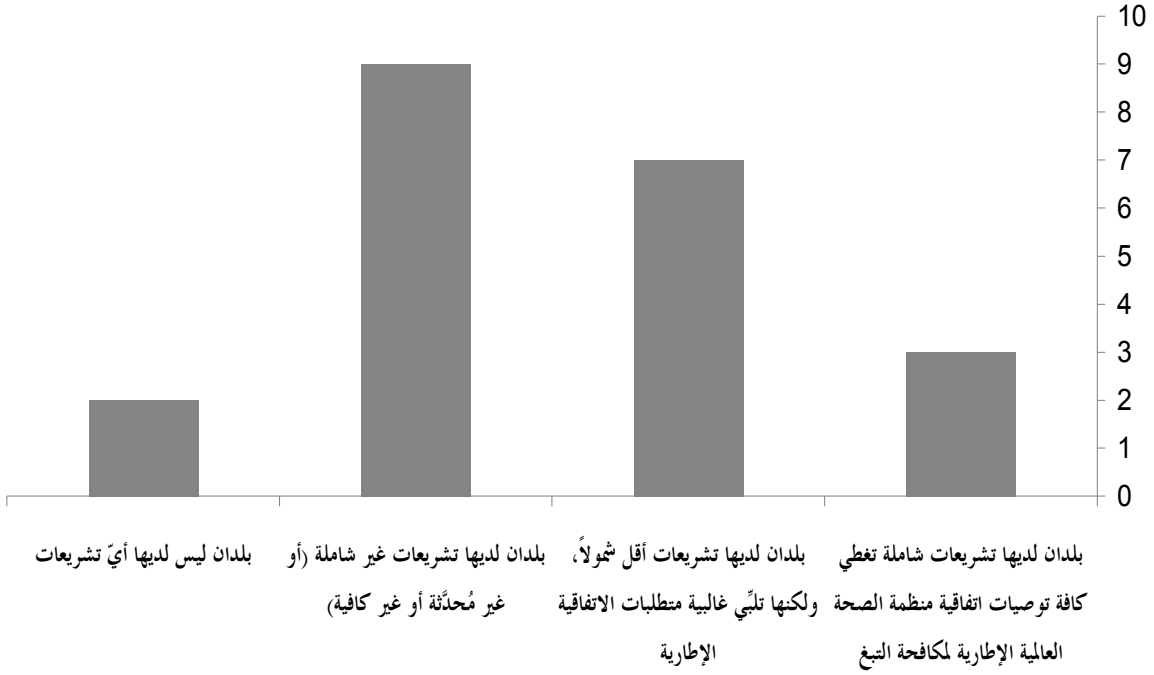
2. تحليل الوضع الراهن

منذ اعتماد اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية لمكافحة التبغ، زاد التواتُر في سَنِّ التشريعات الوطنية لمكافحة التبغ في الإقليم، وذلك بدعم منهجي متواصل من منظمة الصحة العالمية. وقدَّم المكتب الإقليمي دعماً تقنياً لإعداد تشريعات جديدة في باكستان، وتونس، والجمهورية اليمنية، وجيبوتي، والسودان، ولبنان، ومصر. وفي أعقاب اعتماد التشريعات المتطورة في بعض بلدان الإقليم، أعدَّ المكتب الإقليمي أدوات لدعم تنفيذ هذه التشريعات. فعلى سبيل المثال، أعدَّ المكتب الإقليمي 12 تحذيراً صحياً مصوراً لدعم البلدان في وضع أمثال هذه التحذيرات على علب السجائر. وأجرى المكتب اختباراً ارتيادياً على هذه التحذيرات في مصر، والأردن، والإمارات العربية المتحدة. كما أعد نموذجاً تشريعياً باللغة العربية ووزَّعه على بلدان الإقليم، لتكييفه بما يوائم أوضاعها ثم استخدامه. ويقدم المكتب الإقليمي دعماً للدول الأعضاء، حسب طلبها، لإعداد مشروعات لبعض الأجزاء في تشريعاتها الوطنية، مثل القوانين المحلية، والبنود المتعلقة بخلو الأماكن العامة من التبغ، أو التحذيرات الصحية المصوّرة، كما حدث في مصر وباكستان. وفي السنوات الثلاث الماضية، اعتمدت بضعة بلدان تشريعات جديدة أكثر شمولاً وهي تتماشى مع الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ والدلائل الإرشادية الخاصة بها وتضم هذه البلدان: الجماهيرية العربية الليبية في 2006؛ وجيبوتي ومصر في 2007؛ والبحرين والجمهورية العربية السورية والإمارات العربية المتحدة في 2009. وإضافةً إلى ذلك، أصدرت بعض البلدان قرارات وزارية وإدارية خاصة بالتبغ، مثل القرار الصادر في مدينة مسقط، بسلطنة عمان، والذي يولي الاهتمام بمكافحة التدخين في الأماكن العامة.

وتنقسم بلدان الإقليم بحسب تشريعات مكافحة التبغ، إلى أربعة أقسام كما هو موضح في **الشكل 1**:

(1) بلدان لديها تشريعات شاملة، تتماشى مع الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ وتوصيات منظمة الصحة العالمية؛

(2) بلدان لديها تشريعات أقل شمولاً؛ لكنها تلبِّي أغلب متطلبات الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ، وأغلب توصيات منظمة الصحة العالمية؛



استناداً إلى أحدث المعلومات المتاحة من الدول الأعضاء حتى نهاية عام 2009

الشكل 1. وضع تشريعات مكافحة التبغ في بلدان الإقليم

(3) بلدان لديها تشريعات غير شاملة (أو غير محدَّثة أو غير كافية)؛

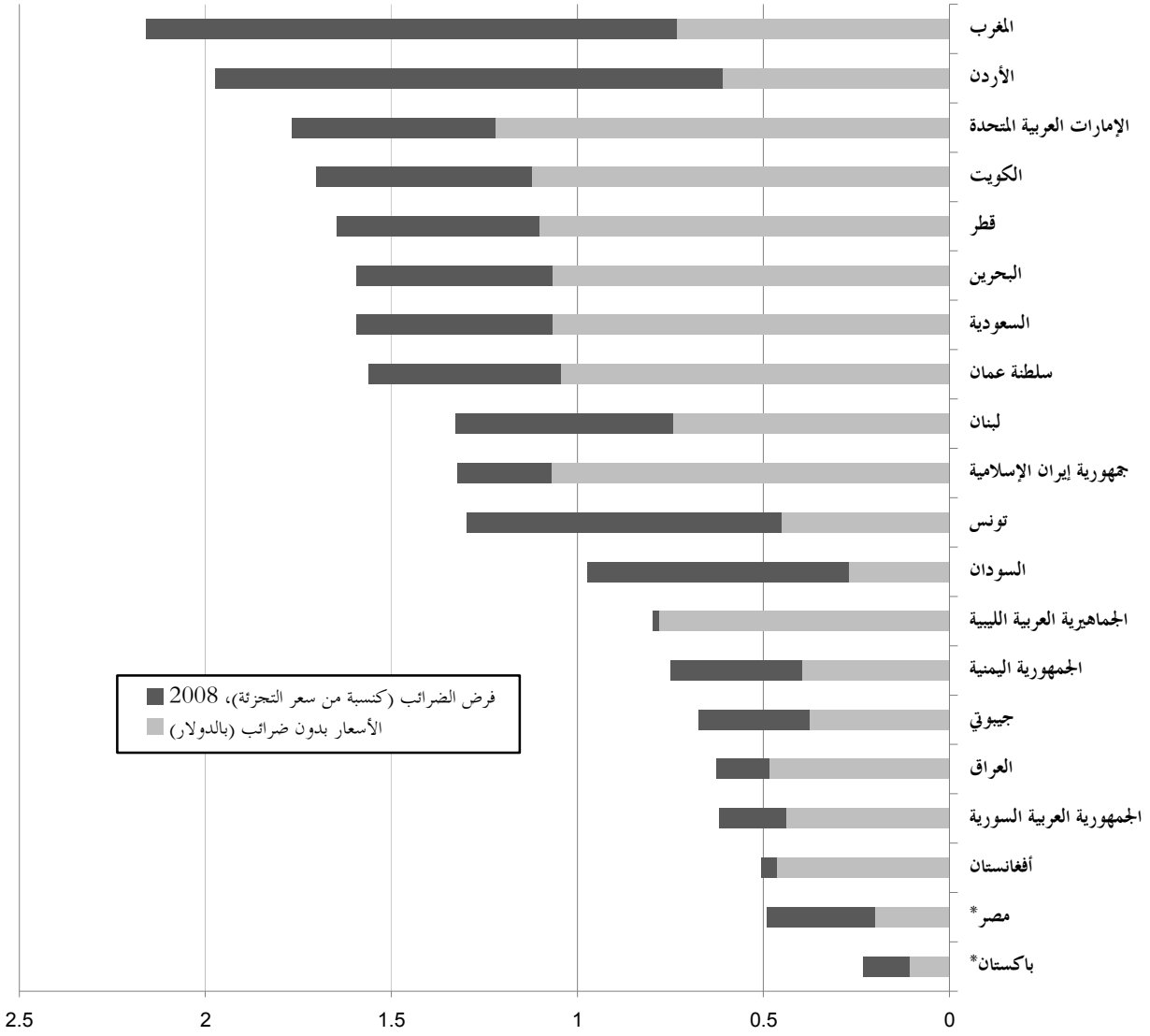
(4) بلدان ليس لديها أي تشريعات.

إن البيّنات الصحية العمومية هي العمود الفقري لتشريعات مكافحة التبغ، ولكن لابُدَّ من الإعلام الفعّال عن هذه البيّنات حتى تصل إلى المشرّعين لضمان أثرها في التشريعات ذات الصلة. فعلى سبيل المثال، يدرك الأطباء والعاملون في مجال مكافحة التبغ إدراكاً جيداً مبررات تطبيق الخلو التام للأماكن العامة من التبغ بنسبة 100٪ وعدم وجود أماكن مخصصة للمدخنين فيها، ولكن هذا الإدراك غير موجود لدى العاملين في المهن الأخرى. وإذا لم تُعرض البيّنات العلمية وأهداف السياسات عرضاً جيداً أمام المشرّعين وسائر السلطات المحلية، فستصبح مشاريع القوانين ضعيفة ولن تحظى بالنجاح. وفي حالة التحذيرات الصحية، تشير البيّنات إلى أن فعالية هذه التحذيرات تعتمد على ضرورة تغطيتها لمساحة معينة من العبوة. ويُعدُّ عدم الإلمام بهذه البيّنات، أحد الأسباب الشائعة وراء ضعف سياسات وتشريعات مكافحة التبغ.

ويؤدي التضارب في تشريعات مكافحة التبغ بين البلدان إلى عدد من التحدِّيات من قبيل ما يلي:

- انعدام التآزر، يمكن أن يؤدي إلى أن تستغل صناعة التبغ ذلك لصالحها، فمثلاً إذا كان أحد البلدان يطبق سياسات التحذيرات الصحية المصوّرة في حين لا يطبقها بلد آخر مجاور له، فمن السهل عبور منتجات التبغ من هذا البلد إلى البلد الأول مما يؤدي إلى إضعاف السياسات المطبقة.

- الإجراءات المالية المختلفة (انظر الشكل 2)، والتي تجعل منتجات التبغ أقل تكلفة في بعض البلدان منها في البلدان الأخرى.



المصدر: تقرير منظمة الصحة العالمية عن وباء التبغ، 2009 (لم تسجل المعطيات عن الضرائب في الصومال، والضفة الغربية وغزة)

* أجريت مراجعة تالية للأسعار والضرائب في هذين البلدين عام 2010

الشكل 2. فرض الضرائب والأسعار لكل علبة سجائر في الإقليم

- تضارُب سياسات التسويق، بحيث يُسمح في بعض البلدان ببيع منتجات معينة ذات صلة بالتبغ، مثل السجائر الإلكترونية، وألعاب الأطفال التي تشبه منتجات التبغ، بينما لا تسمح بلدان أخرى بذلك.

وفي سبيل التغلب على هذا الوضع، والتقدم نحو تشريعات متآزرة لمكافحة التبغ في الإقليم، يُوصَى بأن يحدِّد كل بلد بوضوح مجموعة من الإجراءات في تشريعاته، تعكس بنود اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية لمكافحة التبغ ودلائلها الإرشادية، كما هو ملخص فيما يلي:

(1) إجراءات تتعاطى مع الطلب على التبغ
- زيادة الضرائب
- حظر الإعلان، والترويج، والدعم
- تفعيل التحذيرات الصحية المصوّرة
- تفعيل خلو الأماكن العامة من التبغ
- التثقيف وتوفير المعلومات عن السياسات

(2) إجراءات تتعاطى مع توريدات التبغ
- السياسات الزراعية
- السياسات التجارية وسياسات التسويق
- الحد من وصول الصغار إلى منتجات التبغ
- سياسات مكافحة التهريب
- سياسات تنظيم المنتجات

(3) إجراءات تتعاطى مع التقاضي والعقوبات
- تدابير ضد صناعة التبغ لانتهاكها قوانين حماية الجمهور
- تدابير ضد طرف ثالث لانتهاكه القانون لصالح استخدام التبغ
- تدابير ضد أفراد أو وكالات أو كيانات خاصة لعدم التزامها

وعلى الرغم من أهمية مكوِّن التشريع لأي صلاحية قانونية في أي برنامج لمكافحة التبغ، إلا أنه ليس أكثر من مكوّن واحد فقط ضمن الأسلوب الشامل لمكافحة التبغ. وتنص المادة 5 في الاتفاقية الإطارية على أنه يتعين على كل طرف أن يعدَّ، وينفذ، ويجري تحديثاً دورياً، ويراجع الاستراتيجيات والخطط والبرامج الوطنية الشاملة والمتعددة القطاعات لمكافحة التبغ. وتحدد المادة أيضاً عنصرين لنجاح برامج مكافحة التبغ الوطنية هما: اعتماد وتنفيذ التشريعات الفعّالة؛ وتأسيس وتعزيز وتمويل آلية للتنسيق الوطني.

ومن ثَـمَّ فإن من الأهمية بمكان إعداد سياسات وطنية تمهد الطريق أمام التنفيذ، والتعزيز، والالتزام، والتحديث المنتظم للتشريعات الخاصة بمكافحة التبغ. بالإضافة إلى أهمية أن يكون لكل بلد خطة عمل وطنية قوية لمكافحة التبغ مسنَدة بالبيّنات العلمية. وما لم تتوافر كل هذه الأمور لدى كل دولة من الدول الأعضاء، فلن تبلغ مكافحة التبغ المستوى الشامل المستهدف. ومهما توافرت السياسات الجزئية فلن تؤدي إلى الحد من الوفيات والمراضة المتعلقة بالتبغ.

خلاصة القول أنه على الرغم من الأهمية القصوى للتشريعات القوية في برامج مكافحة التبغ الوطنية، إلا أنه لابُدَّ من تنفيذها كجزء من الأسلوب الشامل والمتعدد القطاعات الذي يغطي جميع جوانب مكافحة التبغ، بما في ذلك آليات التعزيز والأساليب الخاصة بتحسين الالتزام.

3. التوجّهات المستقبلية

هناك حاجة لإعداد خطة عمل إقليمية تراعي التبايُن في الأوضاع التشريعية لمكافحة التبغ في الدول الأعضاء، وذلك سعياً لتوحيد الأهداف والمقاصد الإقليمية. ويجب أن يسبق إعدادَ خطة العمل، تقييمٌ وطني لتوفير المعلومات القاعدية baseline عن تشريعات التبغ في بلدان الإقليم.

وسيشارك المكتب الإقليمي مع جميع الدول الأعضاء في إعداد خطة العمل، والمنتظر عرضها وإقرارها في الدورة الثامنة والخمسين للّجنة الإقليمية في عام 2011.

ويجب الاعتراف بأن تشريعات المكافحة الشاملة للتبغ ليست إلا مكوناً واحداً فقط ضمن الإطار القانوني لمكافحة التبغ على الصعيد الوطني. ويحتاج تنفيذها إلى إجراءات قوية مصاحبة لضمان تفعيلها والامتثال لها. وسيعمل المكتب الإقليمي مع الدول الأعضاء على تعزيز الإطار التشريعي لمكافحة التدخين، وإدماج الأنشطة ذات العلاقة بها كجزء من خطة العمل الإقليمية المقترحة.