

اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

المبادئ التوجيهية
لتنفيذ

المادة ٨



F C T C

اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية
بشأن مكافحة التبغ



المبادئ التوجيهية لتنفيذ المادة ٨

WHO Library Cataloguing-in-Publication Data :

WHO Framework Convention on Tobacco Control: guidelines for implementation
Article 5.3; Article 8; Articles 9 and 10; Article 11; Article 12; Article 13; Article 14 – 2013
edition.

© منظمة الصحة العالمية ٨

FCTC/16.2

المبادئ التوجيهية لتنفيذ المادة ٨ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ.

الحماية من التعرض لدخان التبغ

الغاية المقصودة والغرضان المنشودان والاعتبارات الرئيسية

غاية المبادئ التوجيهية

بالتساوق مع سائر أحكام اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ ومقاصد مؤتمر الأطراف يتمثل الهدف من هذه المبادئ التوجيهية في مساعدة الأطراف على الوفاء بالتزاماتها بمقتضى المادة ٨ من الاتفاقية. وتستند المبادئ التوجيهية إلى أفضل البيانات المتاحة وإلى خبرة الأطراف التي نفذت بنجاح تدابير فعالة للحد من التعرض لدخان التبغ.

وتتضمن المبادئ التوجيهية ما أتفق عليه من بيانات مبادئ وتعريف للمصطلحات ذات الصلة، وتوصيات بخصوص الخطوات اللازم اتخاذها للوفاء بالالتزامات المحددة في الاتفاقية. فضلاً عن هذا تحدد المبادئ التوجيهية التدابير الضرورية لتحقيق الحماية الفعالة من أخطار دخان التبغ غير المباشر. وتشجّع الأطراف على استخدام هذه المبادئ التوجيهية، لا في الوفاء بواجباتها القانونية المحددة في الاتفاقية فحسب، بل أيضاً في اتباع أفضل الممارسات في مجال حماية الصحة العمومية.

الغرضان المنشودان من المبادئ التوجيهية

لهذه المبادئ التوجيهية غرضان مرتبطان ببعضهما البعض. والغرض الأول هو مساعدة الأطراف على الوفاء بالتزاماتها بمقتضى المادة ٨ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية، بطريقة تتساوق مع البيانات العلمية بخصوص التعرض لدخان التبغ غير المباشر، وأفضل الممارسات المتبعة على نطاق العالم في تنفيذ التدابير الخاصة بالأماكن الخالية من دخان التبغ، وذلك من أجل ترسيخ مستوى عالٍ من المساءلة عن الامتثال للمعاهدة، ومساعدة الأطراف على تحقيق أعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه. أما الغرض الثاني فهو تحديد العناصر الرئيسية للتشريعات اللازمة لتوفير الحماية الفعالة للناس من التعرض لدخان التبغ كما هو منصوص عليه في المادة ٨.

الاعتبارات الأساسية

فيما يلي بيان الاعتبارات الأساسية التي كان لها تأثيرها في إعداد هذه المبادئ التوجيهية:

- (أ) إن واجب توفير الحماية من دخان التبغ، والذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من نص المادة ٨، يستند إلى حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ففي ظل أخطار استنشاق دخان التبغ غير المباشر يُعتبر واجب توفير الحماية من دخان التبغ أمراً من الأمور المشمولة ضمناً في أمور منها الحق في الحياة، والحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، كما هو معترف به في العديد من الصكوك القانونية الدولية (بما في ذلك دستور منظمة الصحة العالمية واتفاقية حقوق الطفل واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، وكما هو مدرج رسمياً في ديباجة اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية، وعلى النحو المعترف به في دساتير العديد من الدول.
- (ب) إن واجب حماية الأفراد من دخان التبغ يتوافق مع التزام من قِبَل الحكومات بسن تشريعات لحماية الأفراد من التهديدات المحدقة بحقوقهم وحياتهم الأساسية. ويشمل هذا الالتزام جميع الأشخاص ولا يقتصر على مجموعات سكانية بعينها.
- (ج) إن العديد من الهيئات العلمية المعتمدة قطع بأن دخان التبغ غير المباشر يسبب السرطان. وصنف بعض الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية (مثل فنلندا وألمانيا) دخان التبغ غير المباشر كأحد مسببات السرطان، وأدرج الوقاية من التعرض له أثناء العمل ضمن تشريعاته الخاصة بالصحة والسلامة. ومن ثم، فبالإضافة إلى ما هو منصوص عليه في المادة ٨، يمكن إلزام الأطراف بالتصدي لخطر التعرض لدخان التبغ، طبقاً لقوانينها القائمة بشأن أماكن العمل أو القوانين الأخرى التي تحكم التعرض للمواد الضارة، بما في ذلك المواد المسرطنة.

بيان المبادئ والتعاريف ذات الصلة التي تستند إليها الحماية من التعرض لدخان التبغ

المبادئ

مثلما أشير إليه في المادة ٤ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية من الضروري إيجاد التزام سياسي صارم من أجل اتخاذ تدابير لحماية الجميع من التعرض لدخان التبغ. وينبغي أن تستهدي عملية تنفيذ المادة ٨ من الاتفاقية بالمبادئ التالية المتفق عليها.

المبدأ ١

تقتضي التدابير الفعالة لتوفير الحماية من التعرض لدخان التبغ، كما هو متوخى في المادة ٨ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية، القضاء التام على التدخين ودخان التبغ في مكان معين أو بيئة معينة من أجل جعل البيئة خالية من دخان التبغ بنسبة ١٠٠٪. وليس هناك مستوى مأمون من التعرض لدخان التبغ، وينبغي رفض مفاهيم مثل القيمة الحدية للسّمية الناجمة عن دخان التبغ غير المباشر، لأنها تتعارض مع البيانات العلمية. وقد تبين مراراً وتكراراً عدم فعالية الأساليب الأخرى غير خلو البيئة من دخان التبغ بنسبة ١٠٠٪، بما في ذلك التهوية وترشيح الهواء وتخصيص أماكن للتدخين (سواء أكانت لها نظم تهوية منفصلة أم لا)، وهناك بيانات قاطعة، من علمية وغيرها، تثبت أن الأساليب الهندسية لا تحمي من التعرض لدخان التبغ.

المبدأ ٢

ينبغي حماية جميع الناس من التعرض لدخان التبغ. وينبغي أن تكون جميع أماكن العمل الداخلية والأماكن العمومية الداخلية خالية من دخان التبغ.

المبدأ ٣

من الضروري سن تشريع لحماية الناس من التعرض لدخان التبغ. وقد تبين مراراً وتكراراً أن السياسات الخاصة بالأماكن الخالية من دخان التبغ والتي تعتمد على الجانب الطوعي هي سياسات غير فعالة، ولا توفر حماية كافية. فالتشريع، لكي يكون فعالاً، ينبغي أن يكون بسيطاً وواضحاً وقابلاً للإنفاذ.

المبدأ ٤

يُعد التخطيط الجيد والموارد الكافية من الأمور الضرورية للنجاح في تنفيذ وإنفاذ التشريعات الخاصة بالأماكن الخالية من دخان التبغ.

المبدأ

للمجتمع المدني دور محوري في تهيئة الدعم للتدابير الخاصة بالأماكن الخالية من دخان التبغ، وضمان الامتثال لها، وينبغي إدراجه كشريك نشط في عملية إعداد التشريعات وتنفيذها وإنفاذها.

المبدأ

ينبغي أن يخضع تنفيذ التشريعات الخاصة بالأماكن الخالية من دخان التبغ، وإنفاذها وآثارها للرصد والتقييم. وينبغي أن يشمل ذلك رصد ومواجهة أنشطة دوائر صناعة التبغ التي تقوض تنفيذ وإنفاذ التشريعات، كما هو محدد في المادة ٢٠-٤ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية.

المبدأ

ينبغي أن يخضع تنفيذ التشريعات الخاصة بالأماكن الخالية من دخان التبغ، وإنفاذها وآثارها للرصد والتقييم. وينبغي أن يشمل ذلك رصد ومواجهة أنشطة دوائر صناعة التبغ التي تقوض تنفيذ وإنفاذ التشريعات، كما هو محدد في المادة ٢٠-٤ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية.

التعاريف

يمن المهم، لدى وضع التشريعات، الاعتناء بتعريف المصطلحات الرئيسية. وترد هنا عدة توصيات بخصوص التعريفات الملائمة، على أساس الخبرات المكتسبة في العديد من البلدان. وتكتمل التعاريف الواردة في هذا الفرع التعاريف المدرجة بالفعل في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية.

”دخان التبغ غير المباشر“ أو ”دخان التبغ المنتشر في البيئة“

هناك عدة مصطلحات بديلة يشيع استعمالها لوصف نمط دخان التبغ الذي تتناوله المادة ٨ من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية. ومن هذه المصطلحات مصطلح ”دخان التبغ غير المباشر“، ومصطلح ”دخان التبغ المنتشر في البيئة“ ومصطلح ”دخان التبغ الذي ينفثه الآخرون“. وينبغي تلافى استخدام مصطلحات من قبيل ”التدخين القسري“ و”التعرض اللاإرادي لدخان التبغ“، حيث إن التجربة في فرنسا وأماكن أخرى تظهر أن دوائر صناعة التبغ يمكن أن تستعمل هذه المصطلحات لدعم موقف مفاده أن التعرض ”الإرادي“ أمر مقبول. والمصطلحان المفضلان هما مصطلح ”دخان التبغ غير المباشر“، والذي يُختصر أحياناً بالرمز ”SHS“ (بالإنكليزية) ومصطلح ”دخان التبغ المنتشر في البيئة“، والذي يُختصر أحياناً بالرمز ”ETS“ (بالإنكليزية)؛ وتستخدم هذه المبادئ التوجيهية مصطلح ”دخان التبغ غير المباشر“.

ويمكن تعريف "مصطلح دخان التبغ غير المباشر" بأنه "الدخان المنبعث من طرف السجارة المحترق أو من أي منتج آخر من منتجات التبغ التي عادة ما يقترن بها الدخان الذي ينفثه المدخن".

"الهواء الخالي من دخان التبغ" هو الهواء الخالي من الدخان بنسبة ١٠٠ ٪. ويشتمل هذا المصطلح، ولكنه لا يقتصر، على الهواء الذي لا يمكن فيه رؤية دخان التبغ أو استنشاقه أو قياسه. ١

"التخين"

ينبغي أن يعرف هذا المصطلح على نحو يشمل حيازة منتج مُشعل من منتجات التبغ أو التحكم فيه، بصرف النظر عما إذا كان يتم استنشاق الدخان أو نفثه طواعية.

"الأماكن العمومية"

على الرغم من أن التعريف الدقيق لمصطلح "الأماكن العمومية" سيتفاوت بين الولايات القضائية فإن من المهم أن يعرف التشريع هذا المصطلح تعريفاً واسعاً إلى أبعد حد ممكن. وينبغي أن يشمل التعريف المستخدم جميع الأماكن المتاحة لعامة الجماهير أو الأماكن التي تستخدم استخداماً جماعياً، بصرف النظر عن ملكيتها أو الحق في دخولها.

"الداخلية" أو "المغلقة"

تنص المادة ٨ على توفير الحماية من دخان التبغ في أماكن العمل والأماكن العمومية "الداخلية". ولأن هناك إشكاليات محتملة في تعريف المناطق "الداخلية" ينبغي على وجه التحديد دراسة تجارب مختلف البلدان في تعريف هذا المصطلح. وينبغي أن يكون التعريف شاملاً وواضحاً بقدر الإمكان، كما ينبغي الحرص في التعريف على توافي إيجاد قوائم يمكن تفسيرها على نحو يمكن أن يستبعد منها مناطق "داخلية" معنية. ويوصى في هذا الصدد بأن يعرف مصطلح المناطق "الداخلية" (أو "المغلقة") على نحو يشمل أي حيز يغطيه سقف أو يحده حائط أو أكثر أو جانب أو أكثر، بصرف النظر عن نوع المواد المستخدمة في بناء السقف أو الحائط أو الجنبات، وبصرف النظر عما إذا كان البناء دائماً أم مؤقتاً.

"مكان العمل"

ينبغي أن يكون تعريف مصطلح "مكان العمل" تعريفاً واسعاً من قبيل "أي مكان يستخدمه الناس أثناء أداء وظيفتهم أو عملهم". وينبغي ألا يقتصر ذلك على العمل الذي يُضطلع به مقابل أجر وإنما ينبغي أن يشمل أيضاً العمل التطوعي، إذا كان من نوع العمل الذي عادة ما يدفع

١ يمكن أن توجد العناصر المكونة لدخان التبغ في الهواء بمقادير أقل من أن تقاس. وينبغي إيلاء الاهتمام لإمكانية أن تحاول دوائر صناعة التبغ أو قطاع الضيافة استغلال حدود هذا التعريف.

أجر في مقابله. وبالإضافة إلى ذلك فإن "أماكن العمل" لا تشمل فحسب تلك الأماكن الذي يؤدي فيها العمل ولكنها تشمل أيضاً كل الأماكن الملحقة أو المرتبطة بها والتي يستخدمها العمال، على نحو مشترك، على مدار أداء وظيفتهم، بما في ذلك، على سبيل المثال، الأروقة والمصاعد وبنر السلم والردهات والمرافق المشتركة والمقاهي والمراحيض وغرف الجلوس ومطاعم الوجبات السريعة، وكذلك المباني الملحقة، مثل السفائف والأكواخ. وتُعتبر المركبات المستخدمة أثناء العمل أماكن عمل وينبغي تعريفها على هذا النحو تحديداً.

وينبغي إيلاء الاهتمام بعناية لأماكن العمل التي هي أيضاً منازل يسكنها الأفراد أو أماكن إقامة، مثل السجون ومؤسسات الصحة النفسية أو دور رعاية المسنين. فهذه الأماكن تشكل أيضاً أماكن عمل تخص أشخاصاً آخرين ينبغي حمايتهم من التعرض لدخان التبغ.

"وسائل النقل العام"

ينبغي أن تعرّف وسائل النقل العام على نحو يشمل أي مركبة تستخدم في نقل الجماهير، في مقابل أجر أو مكسب تجاري عادة. وينبغي أن يشمل ذلك سيارات الأجرة.

وينبغي توفير الحماية يجميع أماكن العمل الداخلية أو المغلقة، بما يفذلك المركبات المزودة بمحركات والمستخدمة يفأماكن العمل (مثل سيارات الأجرة أو سيارات الإسعاف أو مركبات التوصيل).

وتنص المعاهدة على اتخاذ تدابير للحماية، لا في الأماكن العمومية "الداخلية" بسحف وإنما أيضاً يفالأماكن العمومية "الأخرى" (أي الخارجية أو شبه الخارجية)، "حسب الاقتضاء". ولدى تعريف كلتاأماكن العمومية الخارجية وشبه الخارجية ينبغي للأطراف، حيثما كان التشريع ملائماً، أن تنظر يفالبيئة الخاصة بالأخطار الصحية المحتملة فلتخم يفالأماكن، وأن تتخذ ما يلزم نمإجراءات لاعتماد الحماية الأكثر فعالية دضالتعرض لدخان التبغ، حيثما أظهرت البيئة أن هناك خطراً قائماً.

تزويد الجماهير بالمعلومات والتشاور معها وإشراكها من أجل ضمان الدعم والسلاسة في التنفيذ

يُعد إنكاء الوعي بين قادة الجماهير وقادة الرأي العام بخصوص مخاطر التعرض لدخان التبغ غير المباشر، وذلك من خلال الحملات الإعلامية المستمرة، من الأدوار الهامة للوكالات الحكومية، بالشراكة مع المجتمع المدني، من أجل ضمان فهم الجماهير للإجراء التشريعي ودعمهم له. ومن أصحاب المصلحة الرئيسيين في هذا الصدد المؤسسات التجارية، والمطاعم وابططات قطاع الضيافة، ومجموعات أصحاب العمل، ونقابات العمال، ووسائل الإعلام، والمهنيون الصحيون، والمنظمات التي تمثل الأطفال والشباب، ومؤسسات التعلم أو المؤسسات الدينية، ودوائر البحوث وعامة الجمهور. وينبغي أن تشمل جهود إنكاء الوعي التشاور مع المؤسسات التجارية المتضررة وسائر المنظمات والمؤسسات على مدى عملية إعداد التشريع.

وينبغي أن تركز الرسائل الرئيسية على الضرر الذي يتسبب فيه التعرض لدخان التبغ غير المباشر، وعلى أن القضاء على دخان التبغ في الأماكن الداخلية هو الحل الوحيد الذي له أساس علمي لضمان توفير الحماية الكاملة من التعرض، وحق كل العاملين في التمتع بحماية متساوية بمقتضى القانون، وأنه ليست هناك أية موازنة بين مجالي الصحة والاقتصاد لأن التجربة في عدد متزايد من الولايات القضائية تبين أن البيئات الخالية من دخان التبغ مفيدة لكليهما. وينبغي أيضاً أن تستهدف حملات توعية الجماهير الأماكن التي قد لا يكون التشريع مجدياً أو ملائماً بالنسبة إليها، مثل المساكن الخاصة.

ومن الضروري أيضاً في هذا الصدد إجراء مشاورة واسعة النطاق مع أصحاب المصلحة من أجل توعية المجتمع المحلي واستنفااره بغية تيسير الحصول على الدعم اللازم للتشريع بعد أن يتم سنُّه. وبمجرد اعتماد التشريع ينبغي إطلاق حملة توعية تفضي إلى تنفيذ القانون وتزويد

أصحاب المؤسسات التجارية ومديري المباني بالمعلومات التي تعرفهم بالقانون وبمسؤولياتهم وابتاج الموارد الخاصة بها، مثل العلامات. وستزيد هذه التدابير إمكانية التنفيذ السلس، وبلوغ مستويات عالية من الامتثال الطوعي. ومن شأن الرسائل التي ترمي إلى تمكين غير المدخنين وتوجيه الشكر إلى المدخنين على امتثالهم للقانون أن تعزز إشراك الجماهير في الإنفاذ والتنفيذ السلس.

الإنفاذ

واجب الامتثال

إن التشريع الفعال ينبغي أن يفرض مسؤوليات قانونية عن الامتثال على المنشآت التجارية المتضررة وعلى المدخنين، وينبغي أن ينص على عقوبات تفرض على مرتكبي الانتهاكات، وتطبق على المؤسسات التجارية، وربما على المدخنين. وينبغي أن يركز التشريع عادة على المنشآت التجارية. وينبغي أن يلقي التشريع بالمسؤولية عن الامتثال على عاتق مالك المبنى أو مدير المبنى وأي شخص آخر مسؤول عن المبنى، وينبغي أن يحدد بوضوح الإجراءات التي عليه أن يتخذها. وينبغي أن تشمل هذه الواجبات الأمور التالية:.

- (أ) واجب وضع علامات واضحة عند المداخل وسائر المواقع الملائمة تبين أن التدخين غير مسموح به. وينبغي أن تحدّد أشكال ومحتويات هذه العلامات من قِبَل السلطات الصحية أو وكالات أخرى تابعة للحكومة، ويمكن أن تحدد رقم هاتف أو آلية أخرى يقوم من خلالها الجمهور بالإبلاغ عن الانتهاكات، وكذلك اسم الشخص الذي ينبغي أن توجه إليه الشكاوى داخل المبنى؛
- (ب) واجب إزالة أية مطفأة سجائر من المبنى؛
- (ج) واجب الإشراف على التقيد بالقواعد؛
- (د) واجب اتخاذ خطوات محددة ومعقودة لثني الأفراد عن التدخين في المبنى. ويمكن أن تشمل هذه الخطوات أن يُطلب من الشخص عدم التدخين، ووقف تقديم الخدمة إليه، ومطالبته بمغادرة المبنى، والاتصال بالوكالة أو السلطة الأخرى المعنية بالإنفاذ.

العقوبات

ينبغي أن يحدد التشريع غرامات أو عقوبات مالية أخرى تفرض على مرتكبي الانتهاكات. وفي حين أن حجم هذه العقوبات سيعكس بالضرورة الممارسات والأعراف المحددة لكل بلد فإن هناك عدة مبادئ ينبغي أن يستهدي بها القرار المتخذ في هذا المضمار. والأهم في هذا الصدد هو أن تكون العقوبات كافية لردع الانتهاكات وإلا فقد لا يكثرث بها المنتهك، أو

يتعامل معها على أنها مجرد تكاليف لإنجاز الأعمال. ومن الضروري أن تكون العقوبات المفروضة من أجل ردع المؤسسات التجارية التي تنتهك التشريع أكبر من تلك المفروضة من أجل ردع المنتهكين من الأفراد المدخنين والذين عادة ما تكون مواردهم أقل. وينبغي أن تزيد العقوبات مع تكرار الانتهاكات، وأن تكون متساوقة مع التعامل مع الجرائم الأخرى المساوية في الخطورة في البلد.

وبالإضافة إلى العقوبات المالية قد يسمح التشريع بفرض جزاءات إدارية، مثل وقف التراخيص التجارية، بما يتسق مع الممارسة المتابعة في البلد ونظامه القانوني. وتستخدم هذه "الجزاءات التي تشكل الملاذ الأخير" على نحو نادر، ولكنها بالغة الأهمية لإنفاذ القانون على رغم أية مؤسسات تجارية تختار تحدي القانون مراراً وتكراراً.

ويمكن النظر في إدراج عقوبات جنائية على مرتكبي الانتهاكات، إذا كان ذلك ملائماً في إطار السياق القانوني والثقافي للبلد.

الهيكل الأساسي للإنفاذ

ينبغي أن يحدد التشريع السلطة أو السلطات المسؤولة عن الإنفاذ، وينبغي أن يشمل نظاماً لرصد الامتثال وملاحقة المنتهكين قضائياً.

وينبغي أن يشمل الرصد إخضاع المؤسسات التجارية للتفتيش من أجل التحقق من الامتثال. ومن النادر أن تدعو الضرورة إلى إنشاء نظام تفتيش جديد يتعلق بإنفاذ التشريع الخاص بالأماكن الخالية من دخان التبغ. وبدلاً من ذلك يمكن أن يتم عادة رصد الامتثال عن طريق آلية أو أكثر من الآليات القائمة بالفعل لتفتيش المباني وأماكن العمل التابعة للمؤسسات التجارية. وعادة ما توجد طائفة من الخيارات لهذا الغرض. وفي كثير من البلدان يمكن إدراج عمليات التفتيش الخاصة بالامتثال ضمن عمليات التفتيش الخاصة بمنح التراخيص للأعمال التجارية، أو عمليات التفتيش الخاصة بالصحة والإصحاح، أو عمليات التفتيش الخاصة بالصحة والسلامة في أماكن العمل، أو عمليات التفتيش الخاصة بالسلامة من الحرائق أو ضمن برامج مماثلة. وقد يكون من المفيد استخدام العديد من مصادر جمع المعلومات هذه في آن واحد..

ويوصى، حيثما أمكن، باستخدام المفتشين أو موظفي إنفاذ القانون على المستوى المحلي؛ فمن المرجح أن يزيد ذلك موارد الإنفاذ المتاحة ويعزز مستوى الامتثال. ويقضي هذا النهج إنشاء آلية تنسيق وطنية لضمان اتباع نهج متساوق على نطاق الدولة.

وبصرف النظر عن الآلية المستخدمة ينبغي أن يستند الرصد إلى خطة إنفاذ عامة، وأن يشمل عملية خاصة بالتدريب الفعال للمفتشين. ويمكن أن يجمع الرصد الفعال بين عمليات التفتيش المنتظمة وعمليات التفتيش غير المحددة المواعيد أو المفاجئة، وكذلك الزيارات التي تتم بناء على الشكاوى. وهذه الزيارات يمكن أن تكون تنقيفية في المرحلة المبكرة التالية لبدء نفاذ

القانون، حيث يرجح أن تتم معظم الانتهاكات دون تعمد. وينبغي أن يأذن التشريع للمفتشين بدخول المباني، رهناً بأحكام القانون، وجمع العينات والبيانات إذا لم تكن هذه الصلاحيات محددة بالفعل في القانون الساري. وبالمثل ينبغي أن يحظر التشريع على المؤسسات التجارية إعاقة المفتشين عن أداء عملهم.

وتكلفة الرصد الفعال ليست بالمفرطة. وليس ضرورياً استخدام أعداد كبيرة من المفتشين، لأن عمليات التفتيش يمكن إنجازها بواسطة البرامج القائمة والموظفين الموجودين، ولأن التجربة تظهر أن التشريعات الخاصة بالأماكن الخالية من دخان التبغ سرعان ما تصبح ذاتية التنفيذ (أي يقوم على إنفاذها الجماهير في المقام الأول). وقد لا يلزم إلا عدد قليل من الملاحظات القضائية إذا ما تم إنفاذ التشريع بعناية، وبُذلت جهود دؤوبة لتوعية المؤسسات التجارية والجماهير.

وعلى الرغم من أن هذه البرامج ليست باهظة التكلفة فستلزم موارد لتوعية المؤسسات التجارية وتدريب المفتشين وتنسيق عمليات التفتيش وتعويض الموظفين عن عمليات تفتيش المؤسسات التجارية خارج ساعات العمل العادية. وينبغي تحديد آلية تمويل لهذا الغرض. وتستخدم برامج الرصد الفعالة مجموعة متنوعة من مصادر التمويل، بما في ذلك العائدات الضريبية المخصصة ورسوم منح تراخيص الأعمال التجارية والعائدات المخصصة المتأتية من الغرامات التي يدفعها المنتهكون.

استراتيجيات الإنفاذ

بإمكان الأساليب الاستراتيجية التي تُتبع في الإنفاذ أن تحقق أكبر قدر من الامتثال، وتبسط تنفيذ التشريعات، وتقلل مستوى الموارد اللازمة للإنفاذ.

وبوجه خاص فإن أنشطة الإنفاذ خلال الفترة التي تعقب بدء نفاذ القانون على الفور لها أهمية حاسمة في نجاح القانون وفي نجاح أنشطة الرصد والإنفاذ في المستقبل. وتوصي عدة ولايات قضائية بفترة أولية من الإنفاذ غير الصارم؛ يتم خلالها تحذير المنتهكين ولكن لا تُفرض عليهم عقوبات. وينبغي الجمع بين هذا الأسلوب وبين إطلاق حملة نشطة لتوعية أصحاب المؤسسات التجارية بمسئولياتهم بموجب القانون، وينبغي أن تفهم المؤسسات التجارية أن فترة السماح الأولية، أو فترة الإنفاذ التدريجي، سيعقبها إنفاذ أكثر صرامة.

وتوصي ولايات قضائية عديدة بأن يتم، عندما يبدأ الإنفاذ النشط، باللجوء إلى المحاكمات البارزة من أجل تعزيز الردع. وبتحديد المنتهكين البارزين الذين دأبوا على تحدي القانون أو المعروفين في المجتمع المحلي، وبتخاذ إجراءات حازمة وسريعة، والعمل على توعية الجماهير إلى أبعد حد ممكن بهذه الأنشطة، تستطيع السلطات إظهار تصميمها والبرهنة على جدية القانون. ومن شأن ذلك أن يزيد الامتثال الطوعي ويقلل الموارد اللازمة لأنشطة الرصد والإنفاذ في المستقبل.

وعلى الرغم من أن القوانين الخاصة بالأماكن الخالية من دخان التبغ سرعان ما تصبح ذاتية الإنفاذ فلا بد من أن تستعد السلطات للتصدي بسرعة وحسم لأية حالات منفردة من التحدي السافر. فعندما يبدأ نفاذ أي قانون لأول مرة، على وجه الخصوص، يمكن أن يكون هناك منتهكون من حين إلى حين ممن يظهرون أمام الناس ازدراءهم للقانون. ومن شأن التصدي بقوة لهذه الحالات أن يجعل الامتثال أمراً متوقّعا مما يسهل الجهود التي سنبذل في المستقبل بينما يمكن أن يؤدي عدم الحسم إلى انتشار الانتهاكات بسرعة وعلى نطاق واسع

استنفار المجتمع المحلي وإشراكه

إن فعالية أي برنامج للرصد والإنفاذ تتعزز بإشراك المجتمع المحلي في البرنامج. كما أن توفير دعم المجتمع المحلي وتشجيع أفراد على رصد الامتثال والتبليغ عن الانتهاكات يوسع إلى حد بعيد نطاق تأثير وكالات الإنفاذ، ويقلل الموارد اللازمة لتحقيق الامتثال. وفي الواقع فإنه في العديد من الولايات القضائية تشكل شكاوى المجتمع المحلي الوسيلة الرئيسية لضمان الامتثال. ولهذا السبب ينبغي أن ينص التشريع الخاص بالأماكن الخالية من دخان التبغ على أن لأفراد الجمهور أن يقدموا الشكاوى، كما ينبغي أن يسمح لأي شخص أو أية منظمة غير حكومية بالشروع في الإجراءات الرامية إلى فرض الامتثال، بالتدابير التي تنظم التعرض لدخان التبغ غير المباشر. وينبغي أن يشمل برنامج الإنفاذ توفير خط ساخن مجاني لتقديم الشكاوى بالهاتف أو توفير نظام مماثل لتشجيع الجمهور على التبليغ عن الانتهاكات.

رصد التدابير وتقييمها

يكتسي رصد وتقييم التدابير الرامية إلى الحد من التعرض لدخان التبغ أهمية في هذا الصدد لعدة أسباب منها على سبيل المثال ما يلي:

- (أ) زيادة الدعم السياسي وال جماهيري لتعزيز الأحكام التشريعية والتوسع فيها؛
- (ب) توثيق النجاحات التي ستوفر ما يلزم من المعلومات والمساعدة لجهود البلدان الأخرى؛
- (ج) تحديد وإشهار الجهود التي تبذلها دوائر صناعة التبغ لتقويض تنفيذ التدابير.

وسيتفاوت مدى وتعقيد الرصد والتقييم تفاوتاً كبيراً بين الولايات القضائية حسب الخبرات والموارد المتاحة. ومع ذلك فمن المهم تقييم حصيلّة التدابير المنفذة، وخصوصاً على أساس المؤشر الرئيسي، وهو التعرض لدخان التبغ غير المباشر في أماكن العمل والأماكن العمومية وقد تكون هناك طرق عالية المردود لتحقيق ذلك، ومنها على سبيل المثال استخدام المعطيات أو المعلومات المجموعة من خلال الأنشطة الروتينية، مثل عمليات تفتيش أماكن العمل.

:وهناك ثمانية مؤشرات للإجراءات والحصائل ينبغي النظر فيها^٤

الإجراءات

- (أ) نشر المعارف والمواقف والدعم للسياسات الخاصة بالأماكن الخالية من دخان التبغ بين عامة السكان وربما بين مجموعات محددة، مثل العاملين في الحانات؛
- (ب) إنفاذ السياسات الخاصة بالأماكن الخالية من دخان التبغ والامتنال لها؛

الحصائل

- (ج) الحد من تعرض الموظفين لدخان التبغ غير المباشر في أماكن العمل والأماكن العمومية؛
- (د) التقليل من مقدار دخان التبغ غير المباشر الموجود في الهواء في أماكن العمل (وخصوصاً في المطاعم) والأماكن العمومية؛
- (هـ) الحد من معدلات الوفاة والمرض الناجمة عن التعرض لدخان التبغ غير المباشر؛
- (و) الحد من التعرض لدخان التبغ غير المباشر في المساكن الخاصة؛
- (ز) إدخال تغييرات على معدلات انتشار التدخين والسلوكيات ذات الصلة بالتدخين؛
- (ح) الآثار الاقتصادية.

روابط بعينات من التشريعات والوثائق المرجعية

يترد أدناه إحالات إلى التشريعات الوطنية ودون الوطنية السارية حالياً والتي تتطابق على نحو وثيق مع المبادئ التوجيهية لأفضل الممارسات:

(a) United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Health Act 2006,
<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060028.htm>

(b) New Zealand, Smoke-free Environments Amendment Act 2003,
http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes

^٤ The publication WHO policy recommendations: *protection from exposure to second-hand tobacco smoke* (Geneva, World Health Organization, 2007) provides references and links to monitoring studies conducted elsewhere on all of these indicators

المبادئ التوجيهية لتنفيذ المادة ٨

- (c) Norway, Act No. 14 of 9 March 1973 relating to Prevention of the Harmful Effects of Tobacco, <http://odin.dep.no/hod/engelsk/regelverk/p20042245/042041-990030/dokbn.html> (It should be noted, however, that the option of smoking sections is not recommended under these guidelines.)
- (d) Scotland, Smoking, Health and Social Care (Scotland) Act 2005, <http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2005/20050013.htm> Regulations: <http://www.opsi.gov.uk/si/si2006/20061115.htm>
- (e) Uruguay, Decreto 40/006, <http://www.globalSmokeFreePartnership.org/files/132.doc>
- (f) Ireland, Public Health (Tobacco) (Amendment) Act 2004, <http://193.178.1.79/2004/en/act/pub/0006/index.html>
- (g) Bermuda, Tobacco Products (Public Health) Amendment Act 2005, <http://www.globalSmokeFreePartnership.org/files/139.DOC>

الوثائق المرجعية

1. WHO policy recommendations: protection from exposure to second-hand tobacco smoke. Geneva, World Health Organization, 2007.
http://www.who.int/tobacco/resources/publications/wntd/2007/who_protection_exposure_final_25June2007.pdf
2. Tobacco smoke and involuntary smoking. IARC Monographs on the Evolution of Carcinogenic Risks to Humans, Vol. 83, Lyon, France, World Health Organization and International Agency for Research on Cancer, 2004.
<http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol83/volume83.pdf>
3. The health consequences of involuntary exposure to tobacco smoke: a report of the Surgeon General. Washington, DC, United States Department of Health and Human Services, 2006.
<http://www.surgeongeneral.gov/library/secondhandsmoke/>
4. Proposed identification of environmental tobacco smoke as a toxic air contaminant. San Francisco, United States of America, California Environmental Protection Agency: Air Resources Board, 2005.
<http://repositories.cdlib.org/tc/surveys/CALEPA2005/>
5. Joint briefing paper: Proposed guidelines for the implementation of Article 8 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Framework Convention Alliance and the Global Smokefree Partnership, 2007.
http://www.ftc.org/x/documents/Article8_COP2_Briefing_English.pdf
6. Global Smokefree Partnership web site. A resource on smoke free success stories and challenges, this link includes perspectives on smoke free policies, links to evaluation reports, legislation and public information campaigns, as well as implementation guidelines.
www.globalsmokefreepartnership.org
7. After the smoke has cleared: evaluation of the impact of a new smoke free law. Wellington, New Zealand Ministry of Health, 2006.
<http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/by+unid/A9D3734516F6757ECC25723D00752D50?Open>

These guidelines were originally published as WHO Framework Convention on Tobacco Control: guidelines for implementation Articles 5.3; Article 8; Articles 9 and 10; Article 11; Article 12; Article 13; Article 14 – 2013 edition.

أمانة الاتفاقية
اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ
منظمة الصحة العالمية
Avenue Appia 20, 1211 Geneva 27, Switzerland
البريد الإلكتروني: ftcsecretariat@who.int
موقع الاتفاقية على الإنترنت: www.who.int/ftc
رقم الهاتف: ٤٣
+٤١ ٥٨ ٧٩١ ٢٢ ٣٠ + رقم الفاكس: ٥٠ ٧٩١ ٢٢ ٣٠

