



تتعلق هذه الوثيقة بالبند 2-4-4 من جدول الأعمال المؤقت

الجلسة السادسة من مؤتمر أطراف اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية لمكافحة التبغ، في الفترة من 13 وحتى 18 أكتوبر 2014،
موسكو

موجز سياسة تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين

توصيات رئيسية

- ينبغي أن تنتبه الأطراف بعناية لتقرير منظمة الصحة العالمية (WHO) إلى مؤتمر الأطراف (COP) بشأن النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين (ENDS).
- بسبب الاختلافات في النظم التنظيمية والظروف الوطنية، سيكون من الصعب التوصل إلى إجماع في الآراء في مؤتمر الأطراف السادس (COP6) بشأن طرق تنظيمية معينة للنظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين (ENDS).
- قد تكون بعض المخاوف والمبادئ الشاملة مشتركة على نطاق واسع، ويمكن ملاحظتها في قرار مؤتمر الأطراف.
- إن الرصد الدقيق لأدلة جديدة وخبرات تنظيمية وطنية أمر ضروري.
- يجب إعداد تقرير فني بشأن الأدلة العلمية الناشئة والدروس المستفادة من التجارب التنظيمية الوطنية من أجل مؤتمر الأطراف السابع (COP7).

مقدمة

نوقشت النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين، المعروفة أكثر باسم السجائر الإلكترونية¹، من قبل مؤتمر الأطراف (COP) في مناسبتين سابقتين، في مؤتمر الأطراف الرابع (COP4) والخامس (COP5). في كلتا المناسبتين، طلبت الأطراف تقارير أخرى (انظر FCTC / COP / 5/13 و FCTC / COP / 6/10)، إشارة إلى أن هذا هو أحد النواحي حيث تتغير المنتجات واستراتيجيات التسويق بسرعة وتجرب الأطراف مجموعة متنوعة من الطرق لتنظيمهم.

السجائر الإلكترونية هي أجهزة توفر النيكوتين في شكل هباء جوي، عادة عن طريق تسخين مزيج يحتوي على البروبيلين غليكول والنيكوتين (في معظم الحالات) المنكهات. تم تصميم السجائر الإلكترونية أصلاً بهدف توفير النيكوتين في شكل مألوف يشبه السجائر التقليدية بدون وجود العديد من الغازات والجزيئات السامة التي تنتج عن الاحتراق غير الكامل الذي يحدث عندما يتم تدخين السجائر التقليدية.

يتم تصنيع السجائر الإلكترونية أحياناً لتشبه السجائر التقليدية شكلاً، وذلك من خلال إدراج مؤشر ضوء أحمر على طرف الجهاز يضاء عندما يسحب المستخدم نفخة من الجهاز، وبالتالي يحاكي السجائر المشتعلة. (يمكن أن يكون مؤشر الضوء بألوان أخرى مثل الأزرق أو الأخضر). يمكن أن يكون مثل هذا النوع من "أشباه السجائر" صالح للاستخدام لمرة واحدة أو قابل لإعادة الشحن.

في الآونة الأخيرة، أدى الابتكار إلى أجهزة سجائر إلكترونية أكبر حجماً بكثير من السجائر التقليدية وتحتوي على خزانات لـ "السائل الإلكتروني"، وهو خليط بروبيلين غليكول / نيكوتين الذي تسخنه الأجهزة لإنتاج هباء جوي قابل للاستنشاق. في بعض البلدان، كثيراً ما يشار إلى تلك الأجهزة باسم "المبخرات" بدلاً من السجائر الإلكترونية.

تضيف الأجهزة القابلة لإعادة التعبئة تعقيد كبير لتنظيم السجائر الإلكترونية، لأنها يمكن أن تباع، وكثيراً ما تباع، بشكل منفصل عن السائل، وبالتالي قد لا تخضع الأجهزة نفسها للوائح التنظيمية القائمة على المنتجات التي تحتوي على النيكوتين.

¹ بالرغم من أن مصطلح "النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين (ENDS)" أكثر شمولاً ودقة من "السجائر الإلكترونية"، إلا أنه نادراً ما يستخدم خارج نطاق مجتمع الصحة العامة. فعادة ما يشير المستخدمون والمصنعون لتلك الأجهزة باسم "السجائر الإلكترونية" أو "المبخرات".

نواحي الاتفاق

كما ورد في تقرير منظمة الصحة العالمية (WHO)، "فإن النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين (ENDS) هي موضع نزاع حول الصحة العامة بين دعاة مكافحة التبغ حسان النية"، حيث يرى البعض السجائر الإلكترونية كاستجابة تكنولوجية محتملة لمشكلة تعاطي التبغ، والبعض يراها على أنها تحايل من صناعة التبغ لإعادة اختراع أنفسهم كشركاء في الصحة العامة وإعادة تطبيع التدخين، والبعض يراها على أنها تمثل كلا الرأيين، والبعض يتخذ مواقف مختلفة ما بين الرأيين.

وربما تجدر الإشارة إلى بعض المناطق التي، على الرغم من هذه الخلافات، يبدو أن هناك اتفاق واسع النطاق عليها.

أولاً، السجائر الإلكترونية تعتبر بالتأكيد تقريباً أقل خطورة بكثير بالنسبة للأفراد من السجائر التقليدية. (كما ورد في تقرير منظمة الصحة العالمية (WHO)، "من المحتمل جداً أن متوسط استخدام النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين (ENDS) ينتج عنه تعرض للمواد السامة أقل من المنتجات القابلة للاشتعال".)

ثانياً، لا يتوقف أثر السجائر الإلكترونية على السكان على مدى الانخفاض في الخطر هذا فقط، ولكن أيضاً على مدى وتأثير الاستخدام المزدوج، وعلى الإقبال على السجائر الإلكترونية من قبل غير المدخنين، وعلى أثر استخدام السجائر الإلكترونية على المدخنين المستمرين أو المحتملين، وعلى أثر ذلك على غير المستخدمين. (ومع ذلك، هناك خلاف واسع النطاق حول احتمالية وتأثير الاستخدام المزدوج، أو الاستخدام من قبل غير المدخنين، أو إعادة تطبيع التدخين.)

ثالثاً، بسبب تجزئة وحداثة سوق السجائر الإلكترونية، والذي يمثل على المستوى العالمي الآلاف من العلامات التجارية والشركات المصنعة، وعدم وجود ضوابط جودة والتزام بممارسات التصنيع الجيدة، فإن هناك تباين واسع في خصائص المنتج، مثل إيصال النيكوتين، ودرجة الحرارة التي يسخن عندها السائل الإلكتروني وغيرها من الخصائص. يصعب هذا استخلاص استنتاجات نهائية حول سلامتها وفعاليتها كبديل لمنتجات السجائر التقليدية وحتى المخاطر الممكنة للمارة (مثل تسمم النيكوتين بسبب بيع السائل الإلكتروني في حاويات غير حامية للأطفال). إن الدراسات على منتجات السجائر الإلكترونية هي في كثير من الأحيان عدة دورات ابتكار تكون متأخرة عند نشرها.

الطرق التنظيمية

وضع العديد من الأطراف فروق تنظيمية بين منتجات التبغ أو الأدوية أو المنتجات العلاجية والمنتجات الاستهلاكية العامة (التي كثيراً ما تنقسم إلى فئات أخرى متعددة).

يمكن للسجائر الإلكترونية أن تقع في أي واحدة من هذه الفئات، اعتماداً على تفاصيل كيفية صياغة القوانين الوطنية، وعلى القرارات المتخذة من قبل المنظمين. وكما هو مفصل في الفقرات 30-32 من تقرير منظمة الصحة العالمية (WHO)، تختلف الأطراف على نطاق واسع في الطرق التي يتخذونها لتصنيف السجائر الإلكترونية.

كمنتجات تبغ تحتوي على النيكوتين، والذي يكون فعلياً دائماً مشتقاً من منتجات التبغ (بما في ذلك النيكوتين في منتجات بدائل النيكوتين الدوائية). كثيراً ما يتم الإعلان عنها بطرق تذكر بإعلانات التبغ، أي كأجهزة ترفيهية تركز نمط الحياة. وقد حاولت شركات التبغ، في بعض البلدان على الأقل، انتزاع السيطرة على سوق السجائر الإلكترونية عن طريق شراء كل الشركات المصنعة للسجائر الإلكترونية أو إطلاق علامات السجائر الإلكترونية التجارية الخاصة بهم.

كمنتجات علاجية. من ناحية أخرى، على النحو المذكور، تم تصميم السجائر الإلكترونية في الأصل كوسيلة لتقديم النيكوتين دون المضرة الناتجة عن احتراق التبغ في المنتجات التقليدية، وهي بالضبط نفس الفكرة التي تركز عليها مثل هذه المنتجات الدوائية كلسقات النيكوتين، وعلكة النيكوتين، وأقراص النيكوتين، وأجهزة استنشاق النيكوتين. ومع ذلك، نادراً ما يطلب مصنعي السجائر الإلكترونية الحصول على تراخيص لمنتجاتهم كأدوية، على الرغم من أنه في المملكة المتحدة، يشجع المنظمون الآن على القيام بذلك. تم ترخيص أول منتج نيكوتين يشبه السجائر التقليدية، والذي كان جهاز استنشاق نيكوتين وليس سيجارة إلكترونية، الآن كجهاز علاجي، وهناك نوع من السجائر الإلكترونية يمر حالياً بعملية ترخيص.

كمنتجات استهلاكية عامة. أخيراً، على عكس منتجات النيكوتين الدوائية، لا يتم تسويق السجائر الإلكترونية عموماً كحل مؤقت لمساعدة الناس على الإقلاع عن التدخين، حيث أنها تهدف بوضوح للاستخدام طويل المدى، وكثيراً ما تقدم على أنها مسلية وممتعة في حد ذاتها، ويتم تسويقها في بعض الأحيان أيضاً كمنتج "مؤقت"، لاستخدامها من قبل المدخنين حيث لا يُسمح بالتدخين. حيثما تصنف السجائر الإلكترونية كمنتجات استهلاكية عامة، لا تخضع لنوع اللوائح التي تطبق إما على منتجات التبغ أو المنتجات العلاجية، على الرغم من أن قواعد سلامة المنتج العامة والمسؤولية تنطبق. ولكن حتى الآن هناك قصور في تطبيق هذه القواعد في العديد من الولايات القضائية. وبالإضافة إلى ذلك، تتوفر السجائر الإلكترونية بدون النيكوتين على نطاق واسع ويروج لها بشكل كبير في بعض الأطراف.

في فئة خاصة بها. تجدر الإشارة إلى أن بإمكان المنظمين أيضا اختيار وضع فئة تنظيمية جديدة للسجائر الإلكترونية، أو تصنيف المنتجات الفردية بشكل مختلف اعتمادا على كيفية تسويقها واختبارها.

منتجات محظورة. يمكن للأطراف أيضا حظر بيع و / أو استخدام النظم الإلكترونية لإيصال النيكوتين (ENDS) تماما، وهو اختيار تبناه عدد من البلدان، كما يشير تقرير منظمة الصحة العالمية (WHO).

من وجهة نظر تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA)، فإنه لن يكون من الممكن تحقيق إجماع لمؤتمر الأطراف (COP) بشأن التصنيف التنظيمي للسجائر الإلكترونية. تختلف الأطر القانونية والتقاليد التنظيمية للأطراف على نطاق واسع جدا، وهناك تباين واسع وربما لا رجعة فيه في قرارات الأطراف حتى الآن بشأن كيفية تصنيف هذه المنتجات.

عدم الاتساق في التصنيف التنظيمي لا يمنع بالضرورة الأطراف من الاتفاق على بعض المبادئ العامة، وحتى على بعض التدابير التنظيمية المعينة التي يمكن أن تنفذ بغض النظر عن الإطار التنظيمي.

بعض المبادئ

مثل الأطراف، يختلف أعضاء ومنظمات تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) اختلافًا كبيرًا في وجهات النظر والمقترحات بشأن تنظيم السجائر الإلكترونية. ومع ذلك، نحن نتفق على بعض المبادئ أو المخاوف الرئيسية:

1. يتسبب التدخين في المقام الأول في العبء العالمي للمرض والموت من التبغ.
2. بينما الإقلاع عن تعاطي التبغ أمر بالغ الأهمية، فإن الإقلاع عن تعاطي النيكوتين تماما هو الخيار الأفضل.
3. لأولئك الذين لا يستطيعون الإقلاع عن التبغ، يمكن للتحويل إلى مصادر بديلة للنيكوتين التي هي أقل ضررا أن يقلل، إلى حد كبير جدا في كثير من الأحيان، من الأضرار التي يتسبب فيها التدخين للفرد.
4. سيتم تعظيم فوائد هذا النهج إذا تم اقتصار الإقبال على المدخنين الحاليين الذين لا يستطيعون الإقلاع عن التدخين.
5. سيتم التقليل من مخاطر هذا النهج من خلال اتخاذ تدابير للحد من إقبال من لم يسبق لهم التدخين، ولا سيما بين الشباب، ولحماية غير المستخدمين، ولتنشيط الاستخدام المزدوج على المدى الطويل.
6. يمكن أن تكون هناك عواقب سلبية غير مقصودة من الإفراط في التنظيم مثلما يمكن أن ينتج عن قصور التنظيم.
7. إشراك شركات التبغ في إنتاج وتسويق السجائر الإلكترونية هي مسألة تثير قلقا خاصا حيث يوجد تضارب في المصالح غير قابل للتوفيق بين تلك الشركات المستفيدة من بيع التبغ والصحة العامة.

يبدو أن الاختلافات في الرأي في مجتمع مكافحة التبغ ينبع بشكل كبير من التقديرات المختلفة للأهمية النسبية للمبادئ 3-7.

يرى البعض أن خطر الشركات المصنعة للسجائر هو قدرتهم على العودة إلى إعلانات نمط الحياة وإصلاح سمعتهم، وضمنا، إصلاح سمعة منتجات التبغ الخاصة بهم، عبر التسويق الشامل الذي مع السجائر الإلكترونية، لكونها كبيرة بما يكفي لإغراق المصلحة النظرية من الانتقال إلى السجائر الإلكترونية من قبل المدخنين الذين لا يستطيعون الإقلاع عن النيكوتين. ويعتقد آخرون أن الفائدة الصحية لهؤلاء المدخنين كبيرة بما يكفي للتفوق على مثل هذه المخاوف، ويعتقدون أنه، بأي معدل، سوف ينتقل المدخنين للسجائر الإلكترونية بكثافة إذا ما أتاحت لهم معلومات واضحة عن هذه الفوائد.

وبالمثل، في حين قد يكون هناك اتفاق من حيث المبدأ أن السجائر الإلكترونية يمكن أن تكون منظمة أكثر وأقل من اللازم، فإن هناك اختلافات واسعة في وجهات النظر حول ما يشكل التنظيم المفرط أو غير الكافي.

وعلاوة على ذلك، تختلف الأطراف عمليا على نطاق واسع في الموارد والخبرات التقنية تحت تصرفهم للتعامل مع قضية السجائر الإلكترونية. فالطريقة التنظيمية التي قد تكون مناسبة في بيئة ذات موارد مرتفعة، التي تشمل، مثلا، اختبار موسع للمنتجات ومراقبة ممارسات التسويق، قد تكون غير عملية تماما في بيئة قليلة الموارد.

الطريق إلى الأمام

بعد مناقشة السجائر الإلكترونية بالفعل في دورتين لمؤتمر الأطراف (COP)، قد تكون بعض الأطراف حريصة على التوصل إلى اتفاق في مؤتمر الأطراف السادس (COP6) على المبادئ الأساسية، أو حتى على مجموعة فرعية من التدابير المحددة لتنظيم إنتاج السجائر الإلكترونية وتسويقها واستخدامها.

من وجهة نظر تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA)، يمكن للمبادئ التي قمنا بذكرها أعلاه أن توفر نقطة انطلاق للتوصل إلى توافق في الآراء بشأن المبادئ.

فيما يتعلق بالتوصل إلى إجماع بشأن مجموعة فرعية معينة من التدابير لتنظيم السجائر الإلكترونية، نحن متشككون أن هذا ممكناً أو مستحسنًا في الوقت الحاضر.

في المفاوضات التي أدت إلى اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) الأصلية، وتلك التي أدت إلى تطوير واعتماد المبادئ التوجيهية بشأن العديد من مواد الاتفاقية، سعت الأطراف بحق لتقنين تلك التدخلات لمكافحة التبغ التي لديها قاعدة أدلة قوية والتوصية بها، وفي معظم الحالات تم بالفعل تنفيذها وتقييمها في ولاية قضائية واحدة على الأقل، إن لم يكن في ولايات قضائية متعددة. كان من الممكن في هذه الظروف التوصل إلى توافق في الآراء بشأن أفضل الممارسات.

في حالة السجائر الإلكترونية، نحن غير مقتنعين بوجود قاعدة أدلة أو خبرة وطنية لكي نوصي نهائياً، على المستوى العالمي، بقائمة مفصلة من المناهج المحددة لكثير من القضايا التنظيمية المعقدة التي تثيرها هذه المنتجات. تحتاج الأطراف إلى التفكير ملياً في المبادئ التنظيمية المختلفة المعنية وتجربة ما يبدو واعدًا في سياقها الخاص.

ولكننا متفائلون أن هذا سيتغير في المستقبل، بينما تجني الأطراف المزيد من الخبرة والأدلة.

من أجل تسهيل هذا التوافق في المستقبل، فمن الهام بشكل خاص أن يتفق مؤتمر الأطراف السادس (COP6) على آلية لتبادل منظم للمعلومات. نقترح نوع ما من هيئة الخبراء لدراسة كل الأدلة العلمية الجديدة والدروس المستفادة من تجربة الأطراف. يجب على هذه الهيئة أن:

- تحتوي على مزيج من الخبراء العلميين (على سبيل المثال في علم السموم، والإدمان، وعلاج الإقلاع، والتسويق، والبحوث السلوكية، وغيرها)، وأشخاص ذوي خبرة تنظيمية وأشخاص ذوي خبرة واسعة في مجال مكافحة التبغ، بما في ذلك فهم جيد لصناعة التبغ،
- تضم ممثلي للمجتمع المدني،
- يكون لديها وصول إلى الأدلة ذات الصلة والحديثة (بما في ذلك، حسب الحاجة، إمكانية التبادل مع الأطراف ذات الصلة حول التجربة التنظيمية).

تمثل السجائر الإلكترونية تحدياً وفرصة للأطراف، ومن المرجح بوضوح أن الأمر سيستغرق بعض الوقت قبل أن يتم التوصل إلى توافق في الآراء بشأن التوازن التنظيمي المناسب للهجوم. في هذه الأثناء، يشجع تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) الأطراف على أن تراقب عن كثب استخدام السجائر الإلكترونية، والتطورات في انتشار تعاطي التبغ، وتأثير التدابير التنظيمية المختلفة.