

دراسة حالة من المدن المتحرّرة من التبغ لمنظمة الصحة العالمية

# المدن المتحرّرة من التبغ من أجل هواء خالٍ من الدخان: دراسة حالة في مكة المكرمة والمدينة المنورة

دراسة حالة من المدن المتحرّرة من التبغ لمنظمة الصحة العالمية

# المدن المتحرّرة من التبغ من أجل هواء خالٍ من الدخان: دراسة حالة في مكة المكرمة والمدينة المنورة

بيانات الفهرسة أثناء النشر  
منظمة الصحة العالمية. المكتب الإقليمي لشرق المتوسط  
المدن المتحررة من التبغ من أجل هواء خال من الدخان: دراسة حالة في مكة المكرمة والمدينة المنورة / منظمة الصحة العالمية. المكتب  
الإقليمي لشرق المتوسط  
ص. . - (دراسة حالة من المدن المتحررة من التبغ لمنظمة الصحة العالمية)  
صدرت الطبعة الإنجليزية في كوبي 2011  
WHO-EM/TFI/061/A  
1. التدخين - وقاية ومكافحة - السعودية 2. التلوث بدخان التبغ 3. تلوث الهواء 4. الصحة الحضرية - تشريعات وفقه -  
السعودية أ. العنوان ب. المكتب الإقليمي لشرق المتوسط ج. السلسلة  
(تصنيف المكتبة الطبية القومية: WA 754)

© منظمة الصحة العالمية، 2012

جميع الحقوق محفوظة.

إن التسميات المستخدمة في هذه المنشورة، وطريقة عرض المواد الواردة فيها، لا تعبر عن رأي الأمانة العامة لمنظمة الصحة العالمية بشأن الوضع القانوني لأي بلد، أو إقليم، أو مدينة، أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تحديد حدودها أو تحومها. وتشكل الخطوط المنقوطة على الخرائط خطوطاً حدودية تقريبية قد لا يوجد بعد اتفاق كامل عليها.

كما أن ذكر شركات بعينها أو منتجات جهات صانعة معيّنة لا يعني أن هذه الشركات أو الجهات معتمدة، أو موصى بها من قِبل منظمة الصحة العالمية، تفضيلاً لها على سواها مما يماثلها ولم يرد ذكره. وفيما عدا الخطأ والسهو، تميّز أسماء المنتجات المسجلة الملكية بوضع خط تحتها.

وقد اتخذت منظمة الصحة العالمية كل الاحتياطات المعقولة للتحقق من المعلومات التي تحتويها هذه المنشورة. غير أن هذه المادة المنشورة يجري توزيعها دون أي ضمان من أي نوع، صراحةً أو ضمناً. ومن ثم تقع على القارئ وحده مسؤولية تفسير المادة واستخدامها. ولا تتحمل منظمة الصحة العالمية بأي حال أي مسؤولية عما يترتب على استخدامها من أضرار.

ويمكن الحصول على منشورات منظمة الصحة العالمية من وحدة التوزيع والمبيعات، المكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية لشرق المتوسط، ص. ب. (7608)، مدينة نصر، القاهرة 11371، مصر (هاتف رقم: 202 2670 2535؛ فاكس رقم: 202 2670 2492؛ عنوان البريد الإلكتروني: PAM@emro.who.int). علماً بأن طلبات الحصول على الإذن باستنساخ أو ترجمة منشورات المكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية لشرق المتوسط، جزئياً أو كلياً، سواء كان ذلك لأغراض بيعها أو توزيعها توزيعاً غير تجاري، ينبغي توجيهها إلى المكتب الإقليمي لشرق المتوسط، على العنوان المذكور أعلاه: البريد الإلكتروني: WAP@emro.who.int.

## المحتوى

4	شكر وتقدير
5	تقديم
7	1. المقدمة
7	2. السياق
7	1.2 المعلومات الأساسية عن المدينتين المقدستين
7	2.2 تعاطي التبغ وسلوك التدخين
8	3.2 سياسة المدن المتحررة من التدخين والسياق القانوني
9	3. مبادرة التحرر من التبغ في مكة المكرمة والمدينة المنورة
10	4. المراحل الرئيسية في تطور المبادرة
10	1.4 المرسوم الملكي
10	2.4 التدابير التنظيمية والشرائح
11	3.4 التنفيذ: الإجراءات الرئيسية
12	4.4 رفع مستوى الوعي
12	5.4 إجراءات تكميلية في مكافحة التبغ
13	5. أثر مبادرة التحرر من التبغ
13	1.5 التعرض لدخان المدخنين (التدخين السلبي)
13	2.5 مبيعات التبغ
13	3.5 أسعار السوق
14	6. استنتاجات ودروس مستفادة

## شكر وتقدير

تتقدّم منظمة الصحة العالمية بالشكر والتقدير للسيد مصطفى كمال محمد، من جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، الذي كتب هذا الكتاب لصالح مركز منظمة الصحة العالمية المعني بالتنمية الصحية في كوبي، والمكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية لشرق المتوسط.

## تقديم

لكل شخص الحق في أن يتنفس هواءً نظيفاً، وليس هناك مستوى تؤمن مخاطره من التعرّض لدخان المدخنين، فالدخان يسبب أمراض القلب والسرطان والكثير من الأمراض الأخرى، والتعرّض ولو لفترة وجيزة للدخان يسبب أضراراً وخيمة. ولا يمكن حماية الناس من دخان المدخنين إلا بالحظر الكامل للتدخين داخل المباني في جميع الأماكن العامة، ويشمل ذلك أماكن العمل، كما يساعد الحظر المدخنين على الإقلاع عن التدخين ويؤدّي إلى الإقلال من تدخين الشباب. وتساعد الدلائل الإرشادية حول المادة 8 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ البلدان على المعرفة الدقيقة لما ينبغي عليها فعله لحماية مواطنيها من دخان المدخنين. وقد تبنت عدد متزايد من البلدان التشريعات التي تؤدّي إلى بيئات متحررة من التبغ. فالتشريعات التي تفضي إلى التحرر من التبغ ينتشر صداها حيثما سنت، كما أن هذه القوانين لا تمثل ضرراً على الأعمال التجارية. ويمكن لأي بلد أن ينفذ تشريعات فعّالة للتحرر من التدخين، ومع ذلك فإن جزءاً ضئيلاً فقط من سكان العالم هم الذين يتمتعون في الوقت الراهن بحماية ملموسة من دخان المدخنين.

ورغم أن الحالة المثالية تتمثل بفرض قانون وطني يحمي جميع الناس في البلد من أضرار الدخان، فإن المدن يمكنها في الأغلب أن تصدر قوانين بوتيرة أسرع من البلدان. وفي العديد من الحالات، كانت التشريعات دون الوطنية العامة أو اللوائح المحلية هي الأساليب الفعّالة للتصدّي للقضايا والمشكلات بإجراءات خارجة عن نطاق السياق القانوني أو السياسي للحكومة الوطنية، بل إن التشريعات دون الوطنية أو اللوائح المحلية كانت من الأساليب الفعّالة للتحضير للإجراءات القانونية الوطنية ولتعزيزها. وقد اتخذت مثل هذه الإجراءات أعداد متزايدة من المدن ومن البلدان في شتى أرجاء العالم. فلدى الكثير من المدن السلطات الكاملة التي تحوّنها لإصدار قوانين شاملة لمكافحة التدخين وللتخلّص من التعرّض لدخان المدخنين. أما إذا لم يكن هناك تشريعات شاملة للتحرر من التدخين على مستوى إداري آخر، فإن هذه المدن يمكنها الاستفادة من سلطاتها بإصدار القوانين أو الصكوك القانونية الأخرى المتاحة لحظر تدخين التبغ في داخل المباني في جميع الأماكن العامة. وقد تفتقد بعض المدن السلطة الكافية لإصدار تشريعات قوية وشاملة، إلا أن ذلك لا يعني أن عليها أن تقف مكتوفة الأيدي. فمعظم المدن لديها على الأقل السلطة لحظر تدخين التبغ في أنحاء معينة من أماكن العمل. مثل وسائل النقل العمومية وأبنية البلدية العمومية. كما يمكنها تكييف تشريعات حظر التدخين داخل المباني في جميع فئات المؤسسات التي تمتلك السلطة التنظيمية فيها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن معظم المدن يمكنها الدعوة إلى العمل في مستويات حكومية أخرى، والمحافظون وغيرهم من القادة في المدن يستطيعون مناصرة القوانين الوطنية الشاملة التي تدعو للتحرر من التبغ.

وفي مشروع مشترك، تهدف منظمة الصحة العالمية من خلال مركز التنمية الصحية في كوبي، اليابان ومبادرتها للتحرر من التبغ إلى تسهيل الإجراءات التي تتخذ على الصعيد المحلي من خلال توثيق تجارب في تسعة مدن منتقاة في أن تصبح خالية أو متحررة من التدخين، حيث خضعت التدخلات والإجراءات بهذه المدن للدراسة من قِبَل خبراء محليين استناداً إلى بيانات من طيف واسع من المصادر المحلية تشتمل على الوثائق والسجلات المحفوظة والملاحظات المباشرة والمقابلات، والملاحظات التي يبيدها المشاركون. وقد أنشئت قاعدة معطيات حول دراسات الحالة حفظت في ملفاتها أكثر الوثائق ملاءمة، والتي تشمل التصريحات التي أدلى بها المستجيبون الأساسيون. وقد حظرت بعض البلدان التدخين في الأماكن العامة المغلقة، ومنها أماكن العمل والمرافق التعليمية، ووسائل المواصلات، ومراكز التسوق والمطاعم والمقاهي. وقد استخدمت مدن أخرى حظر التدخين باعتباره جزءاً من تشريعات شاملة لمكافحة التبغ، في الوقت الذي فرضت فيه تقييدات أخرى، مثل التقييدات على مبيعات وإعلانات التبغ. إن المدن تستخدم آليات مختلفة لإدخال مثل هذه التشريعات، أما تأثيراتها فتتجاوز المدن التي تبنت سياسات التحرر من التبغ.

ويُعدُّ هذا الكتاب واحداً من سلسلة تتألف من تسعة كتيبات تتناول دراسة حالات لمَدن ساهمت في إجراءات التحرُّر من التبغ. ورغم أن هذه المدن جميعها لم تحقق بعد الهدف المتوخى لتكون مدينة خالية من التبغ تماماً، فإن هذه المدن قدمت دروساً مستفادة حول الالتزام السياسي في مجال الإجراءات التي تتخذ على الصعيد المحلي والتي تستهدف السير نحو تحقيق هواءٍ خالٍ من الدخان لمواطنيها، وحول دور المجتمع المدني في حث حكومات المدن على اتِّخاذ الإجراءات، ومساعدتها على بناء شراكة فعَّالة، وتنفيذ حملات لرفع مستوى الوعي تؤدِّي إلى الاستفادة من إنفاذ القوانين وزيادة الامتثال لها. وكلنا أمل أن تستفيد البلديات من هذه الدروس للنجاح في سن تشريعات محلية تستهدف التحرُّر من التبغ وفي برامج مكافحة التبغ. فالنجاح الذي تحقَّقه البلديات قد يثير الهمم على اتِّخاذ الإجراءات في المدن والبلدان الأخرى، وهو ما يساهم في حماية الناس في جميع أرجاء العالم من التعرُّض لدخان المدخنين.

## 1. المقدمة

في عام 2001، وفي اليوم العالمي للامتناع عن التبغ، أعلن خادماً الحرمين الشريفين المغفور له جلالة الملك فهد بن عبد العزيز أن مكة المكرمة والمدينة المنورة ستصبحان مدينتين خاليتين من التدخين، وتقديراً لهذا الإعلان فقد منحت منظمة الصحة العالمية جائزة ودرع تقديرية في ذلك العام، ورغم أن هذا التوجيه السامي لم يكن قانوناً رسمياً، إلا أن تأثيره كان من القوة ما يضاهي القانون في جميع أرجاء المملكة. وتعرض دراسة حالة مكة المكرمة والمدينة المنورة مدينتين خاليتين من التبغ كيف تم المضي قدماً في تنفيذ خطة العمل المعنية بالتحقق من التدخين وخطة العمل الأوسع نطاقاً المعنية بمكافحة التبغ من خلال التأكيد على حظر مبيعات التبغ داخل المدينتين المقدستين.

## 2. السياق

### 1.2 المعلومات الأساسية عن المدينتين المقدستين

إن المدينة المنورة ومكة المكرمة في المملكة العربية السعودية هما الأماكن المقدسة في الإسلام، ويتوجه إليها أكثر من خمس سكان العالم. ويبلغ عدد سكان مكة المكرمة 1.7 مليون نسمة، وفيها المسجد الحرام، وهو أكبر مسجد في العالم. إذ يستوعب ما يقرب من 4 ملايين مصلي. ويبلغ عدد سكان المدينة المنورة 1.3 مليون نسمة. والمدينتان مهوى الأئمة لما يقرب من 8 مليون حاج أو معتمر أو زائر كل عام. ففي المتوسط، يقصد هاتين المدينتين ما يقرب من 3 إلى 4 ملايين حاج في شهري الحج<sup>1</sup> و2 إلى 4 ملايين معتمر وزائر خلال شهر رمضان المبارك.

إن النشاط الاقتصادي الذي يصاحب استضافة المدينتين المقدستين للزوار يسهم في قدر كبير من الأعمال وفرص العمل في المدينتين المقدستين، فالمدينتان المقدستان فيهما مناطق مركزية للأعمال تحيط بالمسجدين الكبيرين، وتتركز فيها الخدمات الخاصة بالأنشطة الدينية. وفي المملكة العربية السعودية، لكل ولاية حاكم، ولكل مدينة والي يتلقى الدعم من مجلس المدينة، ويتم انتخاب نصف أعضاء مجلس المنطقة فيما يعين الحاكم النصف الثاني منهم. وتنظم المراسيم الملكية وتحكم عمل المجالس والبلديات.

### 2.2 تعاطي التبغ وسلوك التدخين

تختلف التقديرات حول معدلات انتشار التدخين في المملكة العربية السعودية، ففي عام 1996 أشار مسح صحة الأسرة إلى أن معدل التدخين 22٪، أما المعطيات الأحدث، والمستمدّة من مسح لم يُنشر بعد أجرته وزارة الصحة في المملكة العربية السعودية، فتشير إلى أن معدلات انتشار التدخين لدى من هم أكبر من سن 17 عاماً 21٪ بين الذكور و1.3٪ بين الإناث. ومن حيث معدل حدوث التدخين، فإن التقديرات لمعدل الاستهلاك اليومي في المدة بين 1995 و1999 تتراوح بين 12 و21 سيجارة يومياً. أما المعطيات على المستوى الوطني فلا يمكن تفصيلها على نحو موثوق للوصول إلى مستوى المدينة، ومن ثم فليس هناك معلومات خاصة بمكة المكرمة ولا بالمدينة المنورة لتدخين التبغ أو لاستهلاكه.

<sup>1</sup> الحج هو أكبر تجمع بشري في العالم، وهو الركن الخامس من أركان الإسلام، وينبغي أدائه مرة في العمر على الأقل، فهو فرض على كل مسلم قادر مالياً على تغطية تكاليفه، وقادر صحياً على السفر. وفي الحج لا بد من زيارة مكة وقضاء ما لا يقل عن سبعة أيام تبدأ من اليوم السابع لشهر ذي الحجة، وهو الشهر الأخير من السنة القمرية الإسلامية.



وهناك بيّنات تتداول عن أن استهلاك التبغ في المملكة العربية السعودية قد ازداد خلال السنوات الأخيرة، وقد عزى هذا الازدياد بشكل كبير إلى تحسّن الأوضاع الاقتصادية، وازدياد دخل الأسرة، والتعرّض لسلوكيات أنماط الحياة التي ترغّب بالتدخين في وسائل الإعلام.

### 3.2 سياسة المدن المتحررة من التدخين والسياق القانوني

لقد وقّعت المملكة العربية السعودية على اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ عام 2004، ومنذ ذلك الوقت اعتمدت المملكة على أسلوب السياسات المستلهمة من التراث ومن الدين لتعزيز مكافحة التبغ. وقد واصل خادم الحرمين الشريفين الملك عبد الله السير على خطى المغفور له الملك فهد، فأدّى دوراً قيادياً في تنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، واعتمد على أسلوب مبتكر، مستخدماً استراتيجية مُستندة على العقيدة للتصدّي للتحديات التي تواجهها المملكة في مجال مكافحة التبغ.

وفي سياق العمل ضمن الإطار المفاهيمي لهذه الاستراتيجية، فقد تبنّت لجنة وطنية متعدّدة القطاعات معنيّة بالوقاية من التدخين برنامجاً وطنياً لمكافحة التبغ يركّز على الوقاية الأولية ويدعم الإقلاع عن التدخين. كما أن التشريعات الوطنية تحظر التدخين في المرافق الصحية والتعليمية وفي وسائل المواصلات.

وتفيد التشريعات في وضع مواصفات لصناعة السجائر، وحظر الإعلانات عن التدخين في وسائل الإعلام ومنع رعاية الأنشطة الرياضية والترفيهية. وفي الممارسة العملية، فإن مدناً قليلة تنفّذ هذه التشريعات، إذا ما استثنينا مكة المكرمة والمدينة المنورة.

ورغم ذلك، فقد شملت التدابير التي اتخذتها وزارة الصحة منذ عام 2008 إصدار قوانين جديدة لزيادة الضغط على الوكالات المستوردة للتبغ، فمنعت مساهمتها في المناقصات والعقود التي تطرحها وزارة الصحة لشراء أي دواء أو أي إمدادات. كما بذلت بعض الجهود لفرض الضرائب على منتجات التبغ وزيادة أسعارها<sup>2</sup>.

إن الأسلوب الذي يستند على العقيدة والذي تبنّته المملكة العربية السعودية في سياسات مكافحة التبغ يوضّح وجهة النظر الإسلامية والأحكام التي قال بها كبار العلماء. ففي عام 1988، نشر المكتب الإقليمي لشرق المتوسط كتيب بعنوان «الحكم الشرعي في التدخين»، وجمع فيه جميع الفتاوى<sup>3</sup> التي تتعلق بالتدخين، وتنص هذه الفتاوى على أن التدخين بجميع أشكاله، وبشئى طرقه يؤدّي إلى الإضرار الشديد بالصحة وإلى إتلاف الأموال للمدخين، وبالتالي، وبناءً على هذه البيّنات، فإن التدخين حرام على المسلمين، وينبغي عليهم عدم التدخين. وقد توالى التركيز على هذه الرؤية من خلال التزام المسلمين بحفظ الصحة والمال، وحفظ المجتمع، إلى جانب البيّنات الطبية الدامغة حول أضرار التدخين.

ونتيجة لذلك، فقد تدارس علماء مسلمون في اجتماع لهم عقده في عمّان، الأردن، عام 1996، الطرق التي تشجّع من خلالها تعاليم الدين على حفظ الصحة وعلى ممارسة أنماط حياة صحية، واستناداً إلى هذه البيّنات، فقد استنتجوا أن التدخين حرام في التعاليم الإسلامية.

<sup>2</sup> يوسف سالوجي ونور الدين شوقي. «مكة المكرمة والمدينة المنورة مدينتان متحررتان من التبغ»، المكتب الإقليمي لشرق المتوسط، 2007.

<sup>3</sup> الفتوى هي رأي ديني يديه علماء رفيعو القدر في الدين.

وفي عام 1999 حدّد العلماء المسلمون حكم الإسلام في التدخين تحديداً دقيقاً، فأكدوا أن أحد المقاصد الأساسية في الإسلام هو حفظ الصحة الجسدية والنفسية للأفراد، وأن التأثيرات الصحية الضارة للتدخين تجعل استهلاكه مخالفاً لتعاليم الإسلام. وفي عام 1999 أصدر الدكتور نصر فريد واصل، مفتي الديار المصرية، فتوى تقول بأن التدخين حرام<sup>4</sup> شرعاً في الإسلام لأنه يضر بالصحة.

إن البيانات المستندة إلى العقيدة والاستراتيجيات التالية لها في مكافحة التبغ كانت ذات أهمية محورية في تحفيز وتبرير التركيز على مكافحة التبغ وعلى مبادرات التحرر من التبغ في مكة المكرمة والمدينة المنورة.

### 3. مبادرة التحرر من التبغ في مكة المكرمة والمدينة المنورة

أدّى إعلان خادم الحرمين الشريفين المغفور له جلالة الملك فهد في عام 2001 عن مكة المكرمة والمدينة المنورة مدينتين متحررتين من التبغ إلى تركيز الجهود من قبل البرنامج الوطني لمكافحة التبغ ووزارة الصحة ولجان مكافحة التبغ من المنظمات غير الحكومية في المدينتين المقدستين لتنفيذ هذه المبادرة ولضمان استمرارها. وقد بذلت جهود وخطوات وأنشطة واسعة لتحقيق المبادرة الملكية لتحرير مكة المكرمة والمدينة المنورة من التبغ (انظر القسم 4).

ومن السمات المميزة للأسلوب الذي تم اتباعه في مبادرة مكة المكرمة والمدينة المنورة مدينتين متحررتين من التبغ التركيز على استهداف مبيعات التبغ وتقييدها باعتبار ذلك طريقة للتقدم في خطة عمل التحرر من التبغ. وقد تكامل هذا الأسلوب الاستراتيجي مع التشريعات القائمة للتحرر من التبغ (مثل حظر التدخين في المستشفيات وفي المدارس وفي المكاتب الحكومية)، ومع الأعراف التي تحظى بالاحترام والاتباع من جميع الناس (مثل تحرر المناطق المحيطة بالمسجد الحرام والمسجد النبوي الشريف من التدخين). وقد كان أحد الأسباب المعلنة لهذا الأسلوب أن المدينتين المقدستين يؤمهما عدد كبير من الزوار الذين يتكلمون عدداً كبيراً من اللغات، وسيكون من الملائم من الناحية العملية التركيز على حظر مبيعات التبغ، كما قصد من ذلك أن هذا الإجراء يمكن اتخاذه، عقب الإعلان الملكي، دون الحاجة إلى تشريعات إضافية.

ونظراً لأن الأسلوب المتبع في التحرر من التدخين لم يكن جزءاً من قانون جديد، وأنه جاء نتيجة توجّه في السياسات، فلم يكن بالإمكان فرض عقوبات على من يخالف ذلك ويدخن؛ وبالمقابل، بحثت البلديات عن طرق للاستفادة من القوانين الموجودة بالفعل الخاصة بمنع التراخيص للمحال وللمقاهي، والتي يمكن فرض الغرامات عليها في ما يتعلق ببيع التبغ في المطاعم وفي المقاهي. وعلى هذا الأساس، استفادت أمانتا المدينتين المقدستين من نفوذهما، باتباع التوجيهات التي وضعها المجلس المحلي للمدينة ومحافظ المدينة، لسحب التراخيص القديمة ومنع منح تراخيص جديدة للمطاعم وللمقاهي التي تقدّم التبغ بالقرب من الأحياء السكانية، فدفعت بها بعيداً عن حدود المدينتين.

وقد نُفذت سلسلة من الإجراءات التي تضمّنت خطوات حظر محددة؛ لتقيّد المبيعات ولتقيّد استخدام التبغ في كل من مكة المكرمة والمدينة المنورة (ويمكن الاطلاع على التفاصيل حول ذلك في القسم 4). ففي المدينة قسمت التدابير والإجراءات

<sup>4</sup> حرّم الإسلام السلوكيات ذات الخطايا الكبيرة مثل القتل والسرقة والغش، لأنها تؤذي عادة الآخرين. وهناك سلوكيات حرمت لأنها تُلحق صِحّة الشخص وجسمه، مثل شرب الكحول، ولما كان التدخين قد ظهر بعد فترة طويلة من نزول القرآن الكريم ومن تدوين الأحاديث النبوية الشريفة، فلم يكن هناك حكم يتعلق بالتدخين لمدة طويلة. ثم تغيّر الوضع على مراحل متعدّدة، مع توافر المزيد من المعلومات المنشورة حول ما يسبّب التدخين من تلف لصحة المدخن ولصحة غيره من حوله أيضاً. وقد أصدر علماء المسلمين حكماً بتحريم التدخين استناداً إلى هذه الحقائق، ولكن البعض يرى أن حكم التدخين يقع تحت درجة أقل شدة من التحريم، ولكن هذا الجدل توقّف مع ظهور بيانات جديدة حول الضرر الذي يلحق بغير المدخنين أيضاً.

على ثلاث مراحل، بحيث تتوسع منطقة الحظر وتتجه نحو الخارج انطلاقاً من المركز في كل مرحلة. أما في مكة المكرمة فقد تم تطبيق الإجراءات في خطوة واحدة، وتضمنت:

- حظر جميع مبيعات التبغ ضمن حدود المدينة المقدسة وجميع متاجر الطعام خارج حدود المدينة المقدسة؛
- حظر مبيعات التبغ خارج حدود المدينة المقدسة في جوار المساجد والمدارس؛
- حظر المبيعات للشباب دون سن 18 عاماً؛
- حظر تدخين الشيشة في المقاهي والمطاعم في المناطق السكنية وقرب المساجد والمدارس وصالات الأعراس.

## 4. المراحل الرئيسية في تطوّر المبادرة

### 1.4 المرسوم الملكي

رغم عدم وجود جهود مسبقة في المدينة المنورة ومكة المكرمة من قبل المنظمات الخيرية والمجتمع المدني للتقدم بخطة عمل لمكافحة التبغ، فإن الدافع الرئيسي للتغيير نشأ من رسالة للمدير الإقليمي لشرق المتوسط في منظمة الصحة العالمية إلى المغفور له خادم الحرمين الشريفين الملك فهد، يلتبس فيه إعلان المدينتين المقدستين خاليتين من التدخين، وذلك في اليوم العالمي للامتناع عن التبغ في عام 2001. وقد أوضح هذا التوقيت التوصيات التي أصدرها فريق العمل في مبادرة التحرر من التبغ التي تقودها منظمة الصحة العالمية، ونشر «الحكم الشرعي في التدخين» الذي أصدره علماء في مصر وفي المملكة العربية السعودية<sup>5</sup>. وقد وافق خادم الحرمين الشريفين المغفور له الملك فهد على هذه الخطة، وعلى إعلان المدينتين المقدستين متحررتين من التبغ.

### 2.4 التدابير التنظيمية والشركات

بعد الإعلان مباشرة عن المبادرة، أسست الأمانة في المدينتين المقدستين لجنة عليا للوقاية من التدخين في كل من مكة المكرمة والمدينة المنورة لتنفيذ التوجيهات السامية. وقد اختيرت عضوية اللجنتين وفق مرسوم رسمي صدر عن حاكم الولاية. وقد كانت اللجنة برئاسة المحافظ وكان من الأعضاء الآخرين ممثلون عن وزارات أخرى مثل الصحة والتعليم والثقافة والإعلام وشؤون الحج والحرمين الشريفين والجامعات وغرف التجارة. وانتهت اللجنة إلى القرارات التالية:

- إعداد إجراءات وخطط لتنفيذ خطة عمل التحرر من التبغ والتوصية إلى المحافظ بتنفيذها؛
- دعم تنفيذ خطة العمل من خلال المنظمات ذات الصلة؛
- تقديم المساعدة للجنة الوطنية لبرنامج مكافحة التبغ في خططها وعملها في المدينة.

وقد سهّل ما يتمتع به أعضاء اللجنة من مكانة كبيرة في اتخاذ القرارات وإعطاء السلطات لالتخاذ الإجراءات. ومن المهم أن ذلك قد ساعد أيضاً على الحصول على الموارد، ودعم التعاون مع الأمانات والبلديات المختلفة والحصول على ميزانيات كافية (تقرب من مليون دولار أمريكي كل عام) من برنامج مكافحة التبغ التابع لوزارة الصحة، مما يضمن الحصول على المزيد من التمويل للإجراءات التالية من الموارد المحلية وبالإضافة إلى ذلك فإن جميع المنظمات الخيرية غير الحكومية نظمت ونسقت جهودها مع اللجنة لمكافحة تدخين التبغ، وذلك تلبية للتوجيهات للحصول على أقصى المنافع وأرفعها مردوداً.

<sup>5</sup> «الحكم الشرعي في التدخين»، الطبعة الثانية، منظمة الصحة العالمية، المكتب الإقليمي لشرق المتوسط، الإسكندرية، 2000. الهدي الصحي، سلسلة التثقيف الصحي من خلال تعاليم الدين.

وقد أدى تشكيل اللجنة بهذه الطريقة إلى فوائد متعددة:

- كان من الأسهل عليها والأسرع لها تحديد الأنشطة في مختلف القطاعات من خلال العضو الممثل للقطاع باللجنة؛
- أمكن تحويل الموارد الحكومية عبر القنوات الملائمة إلى اللجنة وإلى البلديات أو الأمانات الملائمة، مع قدرة الأمانات أو البلديات على المساهمة بتمويلها الذاتي بتنفيذ الإجراءات التي تقع ضمن أراضيها.

وميدانياً، وفي مكة المكرمة على وجه الخصوص، كان هناك لجنة قوية جداً يقوم على أعضائها الممثلون الوطنيون في برنامج مكافحة التبغ التابع لوزارة الصحة، فكان من المهم أن تتضمن أعضاء من جميع البلديات، وأن يكون لها تنسيق فعال مع المنظمات غير الحكومية في الولاية، وهو ما جعل قوة المدينة أكبر على تحقيق تقدم سريع.

وعلى نطاق أكثر اتساعاً، فقد أبدت مجموعات الأعمال والمجموعات الخيرية الدينية، ومنظمات المجتمع المدني جميعها، بما فيها الجمعية الخيرية لمكافحة التدخين في المدينة المنورة، وهي جمعية ذات فعالية خاصة، سعادتها بتقديم الدعم للجنة. وقد أبدى الجميع شعوره بالمساهمة الإيجابية في تطوير مجتمعهم، واعتبار ذلك من الطاعات التي تساعد على الوقاية من المعاصي، كما جاء في نص الفتاوى الدينية حول التدخين.

#### 3.4 التنفيذ: الإجراءات الرئيسية

رغم أن الخطط التنفيذية في المدينتين المقدستين كانت متشابهة على نحو كبير، فإن التوقيت وسرعة إجراء التدابير كانت مختلفة. ففي المدينة المنورة بدأ التنفيذ أولاً وكان التطور تدريجياً على مدى سنوات عدة. أما في مكة المكرمة، في المقابل، فقد بدأت الأنشطة في وقت متأخر، ولكنها نفذت في جميع أرجاء المدينة المقدسة وبسرعة أكبر.

وكان النهج المتبع في المدينتين المقدستين معاً هو التوسع، على سلسلة من المراحل، في المناطق التي تطبق بها القيود على مبيعات التبغ، وذلك انطلاقاً من المنطقة المركزية واتجهاً إلى المناطق المحيطة، فقد بدأت الخطوة الأولى بحظر التدخين في المناطق المحيطة بالمسجد الحرام في مكة المكرمة والمسجد النبوي الشريف في المدينة المنورة، فتم حظر بيع التبغ في نطاق كيلومتر واحد حول المسجدين المقدسين، مع نقل المقاهي التي تقدم الشيشة إلى ما وراء المناطق المحيطة بالمسجدين المقدسين.

وقد بقيت الأماكن التي يطبق فيها الحظر الرسمي لتدخين التبغ محدودة في المساحات المفتوحة (غير المسقوفة) المحيطة بالمسجدين المقدسين في كلتا المدينتين المقدستين. وحتى تلك المساحات المفتوحة، فقد تعاون متطوعون من الشباب من جمعية الهلال الأحمر السعودي مع القائمين على خدمة المسجدين المقدسين «لتوجيه» الزوار إن قاموا بإشعال السجائر بالقرب من نطاق المسجدين.

ومع ذلك فإن حظر مبيعات التبغ قد غطى في النهاية جميع حدود المدينة المنورة ومكة المكرمة، حيث اقتصر الحظر في السابق على المناطق المحيطة بالمسجدين المقدسين وعلى المتاجر في المناطق السكنية.

وهكذا كان استهداف مبيعات التبغ الأمر المحوري في استراتيجية التحرر من التدخين في المدينتين المقدستين وقد أمكن تحقيق ذلك الهدف باتباع الخطوات التالية:

- التخلص التدريجي من التشريعات التي كانت قائمة بشأن منح التراخيص لمبيعات التبغ، بإنهاء ما كان منها ضمن فترة صلاحيته، والتي تعود إلى عام 2002، ورفض أي طلبات جديدة لمنح التراخيص لبيع التبغ. وقد كانت العقوبات

موجودة في القوانين القائمة بالفعل وموجهة لمن لا يمثل للتوجيهات الجديدة التي تحظر مبيعات التبغ ضمن الأجزاء المحددة من المدينة.

- في كلتا المدينتين المقدستين، تتم معظم مبيعات التبغ في البقاليات والمتاجر المحلية الصغيرة، وليس في محلات متخصصة ببيع التبغ، ولما كان التبغ ليس من عداد المواد الغذائية التي تحتاج إلى طلب ترخيص، فإن الأمانتين أو البلديتين ركزتا اهتمامهما على منع هذه المتاجر من بيع التبغ؛ فيكون التبغ بعيداً عن المواد الغذائية، ويصبح من المحظور قانوناً بيعه وفق ترخيص يمنح خصيصاً لمتاجر الغذاء، ومن هنا، فإن التراخيص لم تكن تجدد أو أنها كانت تسحب إذا استمر المتجر ببيع التبغ.
- كانت المقاهي التي تقدم الشيشة أول الأهداف التي توجهت إليها السياسات لتحويل مبيعات التبغ إلى ما وراء حدود المدينة المقدسة، وبعيداً عن المناطق السكنية وعن المساجد وعن المدارس في كامل الولاية. والشيشة من أشكال التدخين الشائعة جداً في المملكة العربية السعودية، وهي تنتج كمية ضخمة من الدخان الذي يمكن مشاهدته فيؤدي إلى التأثير على الناس حول المقهى وعلى المدخنين أنفسهم، وفي حين يمكن تدخين السجائر في خلوة من الناس، فإن تدخين الشيشة يكون في المقاهي المفتوحة وينظر لها الدعاة الدينيون باستنكار، كما ينظرون إلى من يدخن الشيشة على أنه يرتكب الخطيئة ويجاهر بها في العلن، ويتحدى السلوك الإسلامي الجيد، وربما يروج لسلوك التدخين بين غير المدخنين. وفي هذا السياق يؤدي تحويل المقاهي إلى خارج حدود المدينتين المقدستين وبعيداً عن المسجدين المقدسين وعن البيوت وعن المدارس إلى دعم الجهود المبذولة لمنع الشباب الصغار من البدء بالتدخين إلى جانب حماية غير المدخنين من التعرض إلى الدخان المنبعث من المدخنين وهو ما يسمى بالتدخين السلبي.

#### 4.4 رفع مستوى الوعي

كان رفع مستوى الوعي حول مخاطر التدخين وحول سياسات مكافحة التبغ في المدن بين العامة وبين زوار المدن جزءاً أساسياً من الأسلوب المتكامل المتبع، ويجري إعداد خطة سنوية تشمل جميع الأنشطة الإعلامية، وسيأخذ أعضاء اللجنة زمام المبادرة في تنفيذها. وقد استهدف رفع مستوى الوعي بشكل خاص موسم الحج وشهر رمضان الكريم؛ وتتضمن التدابير المتخذة:

- حملات في المدارس، لقاء ومؤتمرات في المجتمع وفي مناطق تجمع الحجاج؛
- استخدام مختلف وسائل الإعلام، والكتيبات، والنشرات والملصقات والمظلات التي تحمل رسائل لمكافحة التدخين وأشرطة التسجيل واللوحات الضخمة على الطرق في مختلف اللغات. وقد تم إعداد خطة سنوية تشمل جميع الأنشطة، بحيث يأخذ أعضاء اللجنة في كل لجنة، دوراً لتنفيذ هذه الخطة في المنظمة التي ينتمي إليها أو المؤسسة الحكومية التي ينتمي إليها.

وقد ساهمت المنظمات غير الحكومية والجمعيات الخيرية مساهمة فعّالة في طباعة وتوزيع هذه المواد الإعلامية، وفي عقد اجتماعات بين فئات المجتمع، وفي تقديم التمويل لحملات التوعية.

#### 5.4 إجراءات تكميلية في مكافحة التبغ

لقد تم تعزيز خدمات الإقلاع عن التدخين في المدينتين المقدستين توجهاً لدعم أوسع نطاقاً لأغراض مكافحة التبغ، وتكميلاً للإجراءات المذكورة سابقاً. وقد ركزت الجهود على تعزيز الخدمات التي تقدمها عيادات الإقلاع عن التدخين الوطنية، والتي تقدم خدماتها مجاناً، وذلك من خلال تدريب العاملين فيها، ودعم الموارد، وزيادة الوعي حول الخدمات وتحسين سبل إيصالها لمن يحتاج إليها.

## 5. أثر مبادرة التحرر من التبغ

### 1.5 التعرض لدخان المدخنين (التدخين السلبي)

يبلغ المتطوعون من الهلال الأحمر السعودي في سياق هذه الدراسة أنهم لا يلاحظون إلا أعداداً ضئيلة جداً من المدخنين في الوقت الحاضر في المناطق المتحررة من التدخين في المدينتين المقدستين وحول المسجدين المقدسين، وأن جميع الزائرين يعملون من خلال العلامات الكبيرة أن المدينة متحررة من التدخين، وأنه ينبغي عليهم ألا يدخنوا في المنطقة المحيطة بالمسجد المقدس. وإذا وجد هؤلاء المتطوعون من يدخن، فإنهم يوجهونه بلطف للتوقف عن التدخين، ويقدمون له رسالة من التعاليم الدينية حول الصحة. أما في المناطق العامة الأخرى، مثل المطاعم والمقاصف، فإن الناس يواصلون التدخين، إلا أن تقييد المبيعات مضافاً إلى زيادة الوعي بأن التدخين في المدينتين المقدستين ليس سلوكاً جيداً، يعني انخفاض التدخين بصورة كبيرة.

وقد أشارت دراسة لجودة الهواء للتعرف على مستويات دخان التبغ في البيئة، وهي دراسة أجريت خصيصاً من أجل دراسة هذه الحالة، إلى أن جودة الهواء أفضل في المناطق التي تم حظر التبغ فيها مما هي عليه في المناطق التي يتواصل التدخين بقدر أكبر من الحرية، مثل المساحات المغلقة في المجمعات التجارية.

### 2.5 مبيعات التبغ

وفقاً للإحصائيات التي قدمتها أمانة العاصمة المقدسة في عام 2008، فقد وجد التقييم الأول لتنفيذ السياسات أن 75٪ من المتاجر قد امتثلت لمتطلبات عدم بيع التبغ. وقد صدرت غرامات لبقية المتاجر. وفي حالة ارتكاب مخالفة تالية فإن المتجر يصبح عرضة لسحب الترخيص الممنوح له. ولم يجر بعد تقييم مماثل في المدينة المنورة.

إلا أن إزالة المقاهي التي تقدم الشيشة في المدينتين المقدستين كانت إزالة شاملة، فلم يعد هناك أي مقهى يقدم الشيشة داخل حدود المدينتين المقدستين، وقد ذكرت تقارير سرديّة أن السكان قد أكدوا أنهم أصبحوا بحاجة لسفر طويل إذا أرادوا ارتياد مقهى يقدم الشيشة<sup>6</sup>.

### 3.5 أسعار السوق

كان نشاط السوق السوداء وارتفاع أسعار التبغ من أهم الآثار العميقة للسياسات التي قللت من توافر التبغ في منافذ البيع بالمفرق.

فقد نشأت السوق السوداء مباشرةً بعد تقليل منافذ البيع بالمفرق، ووجد المدخنون أنفسهم أمام خيارين، إما أن يدفعوا ضعف أو ثلاثة أضعاف السعر العادي لعبة السجائر، وإما أن يقودوا سياراتهم لتجاوز حدود المدينتين المقدستين حيث يمكنهم شراء السجائر. وقد عبر الكثيرون منهم خلال الدردشة على الإنترنت عن عدم رضاهم وغضبهم من القانون الجديد، وذكروا أن عليهم الآن أن يدخروا كمية من علب الدخان لتوفير الوقت والمال ولضمان حصولهم على السجائر عندما يحتاجون إليها. ووفقاً لاقتصاديات السوق، ورغم مرونة الطلب المرافق لمنتجات التبغ، فإن ارتفاع السعر سيقود في أغلب الأحيان إلى انخفاض الاستهلاك.

<sup>6</sup> البيانات مستمدة من مناقشات لمجموعات على صفحات الإنترنت وعلى لقطات فيديو مستمدة من مقالات لأخبار نشرت على الإنترنت.

## 6. استنتاجات ودروس مستفادة

إن تجربة تحرر المدينتين المقدستين مكة المكرمة والمدينة المنورة من التبغ والأسلوب الذي اتبع فيهما لتنفيذ خطة عمل التحرر من التبغ، يعطي سلسلة من الدروس المستفادة حول خطة عمل مكافحة التبغ في المملكة العربية السعودية التي يمكن تطبيقها في العالم الإسلامي بشكل خاص. ومن الدروس المستفادة والهامة لخطط العمل التي تستهدف التحرر من التبغ:

أ. القيادة السياسية: دور خادم الحرمين الشريفين جلالة الملك في تعزيز تنفيذ خطة عمل التحرر من التبغ كان دوراً حاسماً في ضمان تبني خطة العمل والتقدم في تنفيذها. كما أن تعيين أعضاء هامين قادرين على المضي قدماً بخطة العمل في اللجنتين كان مفيداً جداً.

ب. العقيدة الدينية: نظراً للطبيعة الدينية لمكة المكرمة والمدينة المنورة، وتأثيرهما الديني على نمط الحياة في المدينتين، وعلى الكثير من الزوار لهما، وعلى قادة البلد، فإن فتاوى وآراء العلماء والقادة الدينيين قدمت دعماً هاماً، وتحفيزاً وتبريراً ذوي أهمية لإجراءات مكافحة التبغ التي تبنتها المملكة.

ج. الشراكة: استفادت التدابير التي اتخذت في المدينتين المقدستين من مشاركة الأمانة فيهما بالعمل المتناغم مع وزارة الصحة ومع الشركاء الآخرين، ومنهم المنظمات الخيرية والاجتماعية التي تكافح التدخين.

د. دور منظمة الصحة العالمية: يرى أن الاستراتيجيات المتبعة في المكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية لشرق المتوسط كان لها تأثير هام على تحفيز التركيز الذي تقوده الحكومة على مكافحة التبغ، ولاسيما من خلال إسهام علماء محترمون في المؤتمرات الدولية، ونشر النتائج التي تمخضت عنها هذه المؤتمرات إلى السلطات العامة والصحية في الإقليم، ونشر الفتاوى في الوقت الملائم والاستفادة من أيام الامتناع عن التبغ لاتخاذ إجراءات فعّالة في هذا الصدد.

أظهر الأسلوب الذي اتبع في تحرير مكة المكرمة والمدينة المنورة من التبغ بعض مواضع الخلل في سياق محاولة دفع خطة عمل التحرر من التبغ إلى الأمام من خلال قانون شامل للتحرر من التبغ أو من خلال صكوك قانونية أخرى لمنع التدخين في المساحات داخل الأبنية. وتطبق العقوبات الحالية على بيع التبغ وليس على استهلاكه، كما أن ظهور السوق السوداء قد تقلل من آثار الجهود المبذولة لتقليل الاستهلاك، وبالتالي تقليل التدخين في الأماكن العامة. وبدون إطار قانوني شامل للتحرر من التبغ، فإن الإدارات المحلية ستعاني من العوائق التي تقلل من قدراتها وتجعلها مترددة في الدفع في اتجاه تحرير جميع المساحات العامة ومساحات العمل من التبغ. ومع ذلك، فإن المكانة الفريدة الذي تحتلها المملكة العربية السعودية في العالم الإسلامي، لكونها الأرض التي تتشرف بالمدينتين المقدستين مكة المكرمة والمدينة المنورة — توفر الفرصة لنشر رسالات مكافحة التبغ والتحرر من التبغ على نطاق أوسع لتصل إلى القريب والبعيد على حدٍ سواء؛ هذا إلى جانب تعريف ملايين المسلمين الذين يزورون المدينتين المقدستين مكة المكرمة والمدينة المنورة كل عام، قادمين من جميع أرجاء العالم، بأغراض وأهداف تحرير المدينتين المقدستين من التدخين.

