KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 17.9.2024 r.
COM(2024) 55 final

ANNEX

ZAŁĄCZNIK

do

wniosku dotyczącego
ZALECENIA RADY

w sprawie środowisk wolnych od dymu tytoniowego

zastępującego zalecenie Rady 2009/C 296/02

{SWD(2024) 55 final} - {SWD(2024) 56 final}

ZAŁĄCZNIK

Wytyczne w sprawie ochrony przed narażeniem na dym tytoniowy, przyjęte przez drugą konferencję Stron Ramowej konwencji WHO o ograniczeniu użycia tytoniu

FUNKCJE, CELE I PODSTAWOWE CZYNNIKI

Cel niniejszych wytycznych

1. Zachowując zgodność z innymi postanowieniami Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) o ograniczeniu użycia tytoniu oraz celami przyświecającymi konferencji Stron, niniejsze wytyczne mają pomóc Stronom w wypełnieniu ich zobowiązań na mocy art. 8 konwencji. Podstawą wytycznych są najlepsze dostępne dowody oraz doświadczenia Stron, które odniosły sukces we wdrażaniu skutecznych środków skierowanych na ograniczenie narażenia na dym tytoniowy.

2. Wytyczne zawierają uzgodnione deklaracje dotyczące zasad i definicje istotnych terminów oraz zalecenia dotyczące działań koniecznych do wypełnienia obowiązków określonych w konwencji. Ponadto wytyczne określają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony przed zagrożeniami związanymi z wtórnym dymem tytoniowym. Zachęca się Strony do stosowania niniejszych wytycznych nie tylko w celu wypełnienia ich obowiązków prawnych wynikających z konwencji, lecz także w celu stosowania najlepszych praktyk służących ochronie zdrowia publicznego.

Cele wytycznych

3. Niniejsze wytyczne mają dwa powiązane ze sobą cele. Cel pierwszy polega na udzieleniu Stronom pomocy w wypełnianiu ich zobowiązań na mocy art. 8 Ramowej konwencji WHO, w sposób zgodny z dowodami naukowymi dotyczącymi narażenia na wtórny dym tytoniowy oraz ze stosowanymi na całym świecie najlepszymi praktykami we wdrażaniu środków skierowanych na tworzenie środowisk wolnych od dymu, tak aby stworzyć wysokie standardy w zakresie odpowiedzialności za przestrzeganie postanowień traktatu oraz udzielenia pomocy Stronom w promowaniu możliwie najwyższych standardów w zakresie zdrowia. Cel drugi odnosi się do określenia głównych elementów prawodawstwa niezbędnych do skutecznej ochrony ludzi przed narażeniem na dym tytoniowy, zgodnie z wymogiem art. 8.

Czynniki leżące u podstaw regulacji

4. Na opracowanie niniejszych wytycznych wpływ miały następujące zasadnicze czynniki:

   a) obowiązek ochrony przed dymem tytoniowym zawarty w art. 8 jest zakorzeniony w podstawowych prawach i wolnościach człowieka. Mając na uwadze niebezpieczeństwo związane z wdychaniem wtórnego dymu tytoniowego, obowiązek ochrony przed dymem tytoniowym jest, między innymi, elementem składowym prawa do życia i prawa do możliwie najwyższego osiągalnego standardu w zakresie zdrowia, co zostało uznane w wielu międzynarodowych instrumentach prawnych (w tym w Konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia, Konwencji o prawach dziecka, Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Międzynarodowym pakcie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych). Odpowiedni

formalny zapis znajduje się w preambule Ramowej konwencji WHO oraz w konstytucjach wielu krajów;

b) istnieje związek pomiędzy obowiązkiem ochrony jednostek przed dymem tytoniowym a zobowiązaniem rządów do prac nad prawodawstwem chroniącym jednostki przed groźbą naruszenia ich podstawowych praw i wolności. Obowiązek ten dotyczy wszystkich osób, a nie jedynie pewnej części społeczeństwa;

c) wiele spośród cieszących się uznaniem instytucji naukowych stwierdziło, że wtórny dym tytoniowy jest czynnikiem rakotwórczym. Niektóre ze Stron Ramowej konwencji WHO (przykładowo Finlandia i Niemcy) zaklasyfikowały wtórny dym tytoniowy jako czynnik rakotwórczy i uwzględniły zagadnienia ochrony przed narażeniem na dym tytoniowy w miejscu pracy w swoich prawodawstwach dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa. Oprócz wymogów przewidzianych w art. 8 Strony mogą być zatem zobowiązane do reagowania na problem zagrożenia związanego z narażeniem na dym tytoniowy zgodnie z ich obowiązującymi przepisami dotyczącymi miejsca pracy lub innymi przepisami regulującymi narażenie na substancje szkodliwe, w tym czynniki rakotwórcze.

DEKLARACJA DOTYCZĄCA ZASAD I ISTOTNE DEFINICJE LEŻĄCE U PODSTAW OCHRONY PRZED NARAŻENIEM NA DYM TYTONIOWY

Zasady

5. Zgodnie z brzmieniem art. 4 Ramowej konwencji WHO, niezbędne jest aktywne zaangażowanie sfer politycznych w podjęcie środków mających na celu ochronę wszystkich ludzi przed narażeniem na dym tytoniowy. Przy wdrażaniu art. 8 konwencji należy uwzględnić następujące zasady:

Zasada nr 1

6. Skuteczne środki zapewniające ochronę przed narażeniem na dym tytoniowy, jak przewidziano w art. 8 Ramowej konwencji WHO, wymagają całkowitego wyeliminowania palenia i dymu tytoniowego w niektórych miejscach i środowiskach, w celu stworzenia środowiska wolnego od dymu w 100 %. Nie istnieje bezpieczny poziom narażenia na dym tytoniowy, w związku z czym należy odrzucić pojęcia takie jak wartość progowa dla toksyczności dymu wtórnego, jako że zaprzeczają im dowody naukowe. Wielokrotnie wykazano nieskuteczność działań innych niż zakładające stworzenie środowisk wolnych od dymu w 100 %, w tym wentylacji, filtracji powietrza oraz wprowadzania wyznaczonych miejsc dla osób palących (niezależnie od wyposażenia ich w oddzielny system wentylacyjny). Dowody naukowe i dowody pochodzące z innych źródeł wykazały także, że rozwiązania techniczne nie są w stanie zapewnić ochrony przed narażeniem na dym tytoniowy.

Zasada nr 2

7. Ochrona przed narażeniem na dym tytoniowy powinna obejmować wszystkich ludzi. Wszystkie zamknięte miejsca pracy i zamknięte obiekty publiczne powinny być wolne od dymu tytoniowego.

Zasada nr 3

8. Do ochrony ludzi przed narażeniem na dym tytoniowy niezbędne są regulacje prawne. Wielokrotnie wykazano nieskuteczność polityki na rzecz środowisk wolnych od dymu tytoniowego zakładającej dobrowolne działania, jako niezapewniającej odpowiedniej ochrony. Warunkiem skuteczności prawodawstwa jest jego prostota, jasność i możliwość wyegzekwowania.

Zasada nr 4

9. Dobre planowanie i odpowiednie zasoby są niezbędne do zwieńczonego sukcesem wdrażania i egzekwowania regulacji na rzecz środowisk wolnych od dymu tytoniowego.

Zasada nr 5

10. Społeczeństwo obywatelskie odgrywa centralną rolę w rozwijaniu poparcia dla środków tworzenia środowisk wolnych od dymu tytoniowego i gwarantowaniu ich przestrzegania. W związku z tym powinno ono uczestniczyć, jako aktywny partner, w procesie rozwoju, wdrażania i egzekwowania prawodawstwa.

Zasada nr 6

11. Wdrożenie regulacji na rzecz środowisk wolnych od dymu tytoniowego, ich egzekwowanie i ich wpływ powinny podlegać monitorowaniu i ocenie. Proces ten powinien obejmować monitorowanie działań przemysłu tytoniowego niweczących wdrożenie i egzekwowanie prawodawstwa, jak określono w art. 20 ust. 4 Ramowej konwencji WHO, oraz reagowanie na takie działania.

Zasada nr 7

12. Ochrona ludzi przed narażeniem na dym tytoniowy w razie konieczności powinna zostać wzmocniona i rozszerzona; może to obejmować tworzenie nowego lub zmianę istniejącego prawodawstwa, wzmocnienie egzekwowania przepisów, jak i inne środki odzwierciedlające nowe dowody naukowe i doświadczenia płynące z konkretnych przypadków.

Definicje

13. W procesie opracowywania prawodawstwa należy zachować ostrożność w definiowaniu kluczowych pojęć. W niniejszych wytycznych uwzględniono niektóre zalecenia dotyczące odpowiednich definicji oparte na doświadczeniach wielu krajów. Definicje zawarte w niniejszej sekcji uzupełniają definicje już włączone do Ramowej konwencji WHO.

„Wtórny dym tytoniowy” lub „środowiskowy dym tytoniowy”

14. Do określenia rodzajów dymu tytoniowego, o którym mowa w art. 8 Ramowej konwencji WHO, powszechnie stosuje się wiele alternatywnych pojęć. Należą do nich „wtórny dym tytoniowy”, „środowiskowy dym tytoniowy” i „dym innych ludzi”. Należy unikać pojęć takich jak „palenie bierne” i „przypadkowe narażenie na dym tytoniowy”. Doświadczenie Francji i innych krajów wskazuje bowiem, że przemysł tytoniowy może posługiwać się tymi pojęciami na poparcie stanowiska, że „dobrowolne” narażenie jest akceptowalne. Preferowanymi pojęciami są „wtórny dym tytoniowy”, czasem określany przy użyciu skrótu „SHS” i „środowiskowy dym tytoniowy”, czasem określany przy użyciu skrótu „ETS”. W niniejszych wytycznych stosowany jest termin „wtórny dym tytoniowy”.

15. Wtórny dym tytoniowy może być zdefiniowany jako „dym wydzielany z zapalonej końcówki papierosa lub innego wyrobu tytoniowego, zwykle połączony z dymem wydychanym przez osobę palącą”.

16. „Powietrze wolne od dymu tytoniowego” to powietrze wolne od dymu tytoniowego w 100 %. W zakres tego pojęcia wchodzi także, lecz nie jedynie, powietrze, w którym dym tytoniowy jest niewidoczny, nie można go poczuć, wykryć ani zmierzyć[1].

„Palenie”

17. Definicja tego pojęcia powinna obejmować posiadanie lub kontrolowanie zapalonego wyrobu tytoniowego, niezależnie od tego, czy dym jest aktywnie wdychany lub wydychany.

„Miejsca publiczne”

18. Dokładna definicja pojęcia „miejsca publiczne” będzie różna w poszczególnych systemach prawnych; prawodawstwo powinno jednak możliwie najszerzej definiować ten termin. Powinien on obejmować wszystkie miejsca dostępne ogółowi społeczeństwa lub miejsca przeznaczone do użytku zbiorowego, niezależnie od ich sytuacji własnościowej i prawa dostępu do nich.

Miejsca „zamknięte” lub „wydzielone”

19. Art. 8 zawiera wymóg ochrony przed dymem tytoniowym w „zamkniętych” miejscach pracy i miejscach publicznych. Z uwagi na potencjalny problem w definiowaniu obszarów „zamkniętych” należy szczególnie zbadać doświadczenie różnych krajów w definiowaniu tego terminu. Definicja powinna być możliwie szeroka i jasna; przy jej tworzeniu należy dołożyć starań, by unikać tworzenia list, które mogą być interpretowane jako wyłączające potencjalnie istotne obszary „zamknięte”. Zaleca się, by obszary „zamknięte” (lub „wydzielone”) były zdefiniowane w celu włączenia każdej przestrzeni pokrytej dachem lub wydzielonej przez co najmniej jedną ścianę lub ogrodzenie, niezależnie od materiału, z którego wykonano dach, ścianę lub ogrodzenia i od tego, czy struktura ta jest stała czy czasowa.

„Miejsce pracy”

20. „Miejsce pracy” powinno być zdefiniowane szeroko, jako „każde miejsce wykorzystywane przez ludzi podczas ich zatrudnienia lub pracy”. Pojęcie to powinno obejmować nie tylko pracę za wynagrodzeniem, lecz także pracę w ramach wolontariatu, jeśli jest to rodzaj pracy wynagradzanej w normalnych warunkach. Dodatkowo „miejsca pracy” obejmują nie tylko miejsca, w których praca jest świadczona, lecz także wszystkie miejsca przyległe i powiązane, powszechnie używane przez pracowników podczas ich zatrudnienia, w tym, przykładowo, korytarze, windy, klatki schodowe, hole, wspólne urządzenia, kafeterie, toalety, miejsca odpoczynku, stołówki, a także zabudowania gospodarcze, takie jak hangary i baraki. Pojazdy używane podczas pracy są miejscami pracy i jako takie powinny być wyraźnie zidentyfikowane.

21. Należy zwrócić szczególną uwagę na miejsca pracy w domach prywatnych lub miejscach zamieszkania (przykładowo więzienia, instytucje zdrowia psychicznego

[1] Elementy składowe dymu tytoniowego mogą być obecne w powietrzu w ilościach zbyt małych do ich pomiaru. Należy zwrócić uwagę na fakt, że przemysł tytoniowy i branża hotelarsko-gastronomiczna mogą usiłować przekraczać limity tej definicji.

czy domy opieki). Są to miejsca pracy innych kategorii osób, które powinny być chronione przed narażeniem na dym tytoniowy.

„Środek transportu publicznego”

22. Środek transportu publicznego powinien zostać zdefiniowany, tak aby obejmował każdy pojazd używany do publicznego przewozu osób, zazwyczaj za wynagrodzeniem lub w celach handlowych. Zalicza się tu także taksówki.

ZAKRES SKUTECZNEGO PRAWODAWSTWA

23. Art. 8 zawiera wymóg przyjęcia skutecznych środków mających na celu ochronę ludzi przed narażeniem na dym tytoniowy w: 1) zamkniętych miejscach pracy; 2) zamkniętych obiektach publicznych; 3) środkach transportu publicznego i 4) „w odpowiednich przypadkach” w „innych miejscach publicznych”.

24. Stwarza to obowiązek zapewnienia powszechnej ochrony poprzez dopilnowanie, by wszystkie zamknięte obiekty publiczne, wszystkie zamknięte miejsca pracy, wszystkie środki transportu publicznego i możliwe inne (zewnętrze i quasi-zewnętrzne) miejsca publiczne były przestrzeniami wolnymi od narażenia na wtórny dym tytoniowy. Nieuzasadnione są żadne wyjątki oparte na argumentach zdrowotnych lub prawnych; wyjątki uwzględnione na podstawie innych argumentów powinny być ograniczone do minimum. Poza tym, na wypadek gdyby Strona nie była w stanie zapewnić powszechnej ochrony w trybie natychmiastowym, art. 8 kreuje stały obowiązek usunięcia, w możliwie najkrótszym czasie, wszystkich wyjątków i nadania ochronie charakteru powszechnego. Każda Strona dąży do zapewnienia powszechnej ochrony w terminie pięciu lat od wejścia w życie Ramowej konwencji WHO dla tej Strony.

25. Nie istnieją bezpieczne poziomy narażenia na wtórny dym tytoniowy, oraz, jak wcześniej uznała konferencja Stron w decyzji FCTC/COP1(15), rozwiązania techniczne, takie jak wentylacja, wymiana powietrza oraz stosowanie wyznaczonych miejsc dla osób palących, nie chronią przed narażeniem na dym tytoniowy.

26. Należy zapewnić ochronę we wszystkich zamkniętych miejscach pracy lub wydzielonych miejscach pracy, w tym w pojazdach silnikowych używanych jako miejsca pracy (przykładowo w taksówkach, samochodach sanitarnych i pojazdach dostawczych).

27. Zgodnie z brzmieniem traktatu wymóg wprowadzenia środków ochronnych dotyczy nie tylko wszystkich „zamkniętych” obiektów publicznych, lecz także „innych” (tzn. zewnętrznych lub quasi-zewnętrznych) miejsc publicznych, „w odpowiednich przypadkach”. Definiując zewnętrzne i quasi-zewnętrzne miejsca publiczne, które należy objąć regulacją, Strony powinny uwzględniać dowody wskazujące na możliwe zagrożenie dla zdrowia w różnych konfiguracjach oraz zmierzać w kierunku przyjęcia możliwie najskuteczniejszej ochrony przed narażeniem w przypadkach, w których dowody wykazały istnienie zagrożenia dla zdrowia.

28. Podnoszenie świadomości wśród społeczeństwa i ośrodków opiniotwórczych na temat ryzyka związanego z narażeniem na wtórny dym tytoniowy za pośrednictwem istniejących kampanii informacyjnych należy do istotnych zadań instytucji rządowych, podejmowanych w partnerstwie ze społeczeństwem obywatelskim, i ma na celu zapewnienie zrozumienia i wsparcia dla działań legislacyjnych ze strony społeczeństwa. Głównymi zainteresowanymi stronami są przedstawiciele biznesu,

związki z branży hotelarsko-gastronomicznej, grupy pracodawców, związki zawodowe, media, pracownicy służby zdrowia, organizacje reprezentujące dzieci i młodych ludzi, instytucje naukowe lub wyznaniowe, wspólnoty badawcze i ogół społeczeństwa. Wysiłki skierowane na podnoszenie świadomości podejmowane w ramach procesu rozwoju prawodawstwa powinny obejmować konsultacje z zainteresowanymi firmami oraz innymi organizacjami i instytucjami.

29. Główne przesłanie powinno koncentrować się na: szkodzie wyrządzonej przez narażenie na wtórny dym tytoniowy; fakcie, że eliminacja pomieszczeń, w których się pali jest jedynym opartym na dowodach naukowych rozwiązaniem zapewniającym całościową ochronę przed narażeniem; uprawnieniu wszystkich pracowników do jednakowej ochrony prawnej oraz fakcie braku konfliktu pomiędzy zdrowiem a gospodarką, gdyż wzrastająca liczba systemów prawnych dowodzi, że ze środowisk wolnych od dymu korzyści odnoszą obie strony. Publiczne kampanie edukacyjne powinny uwzględniać także miejsca, w przypadku których regulacja prawna jest niemożliwa lub nieodpowiednia, takie jak domy prywatne.

30. Zakrojone na szeroką skalę konsultacje z zainteresowanymi stronami są także istotne z punktu widzenia edukacji i mobilizowania społeczeństwa oraz ułatwiania wsparcia dla przepisów prawnych po ich przyjęciu. Z chwilą przyjęcia przepisów należy uruchomić kampanię edukacyjną prowadzącą do wdrożenia przepisów, dostarczenia informacji właścicielom przedsiębiorstw i menedżerom budynków, sygnalizującą istnienie regulacji prawnych i określającą obowiązki podmiotów, oraz zająć się stroną informacyjną, przykładowo oznaczeniami. Środki te zwiększą prawdopodobieństwo sprawnego wdrożenia i wysokiego poziomu dobrowolnego przestrzegania. Przesłania dające większe prawa osobom niepalącym oraz przekazujące osobom palącym podziękowania za przestrzeganie prawa będą promować zaangażowanie społeczeństwa w egzekwowanie przepisów i ich sprawne wdrożenie.

EGZEKWOWANIE PRZEPISÓW

Obowiązek przestrzegania prawa

31. Skuteczne prawodawstwo powinno nałożyć prawny obowiązek przestrzegania prawa na dwie kategorie podmiotów: przedsiębiorstwa, których dotyczy regulacja, i indywidualne osoby palące. Przepisy powinny też przewidywać kary za naruszenie, nakładane na przedsiębiorstwa i, w miarę możliwości, na osoby palące. Działania egzekwujące prawo powinny być zwyczajowo skierowane do przedsiębiorstw. Prawna odpowiedzialność za przestrzeganie przepisów powinna spoczywać na właścicielu, menedżerze lub innej osobie odpowiedzialnej za pomieszczenie. Konieczne jest jasne określenie działań, które dana osoba ma podjąć. Obowiązki te powinny obejmować:

    a) umieszczenie przy wejściach i w innych odpowiednich miejscach jasnych oznaczeń wskazujących na zakaz palenia. Forma i treść tych oznaczeń powinna być określona przez organy służby zdrowia albo inne instytucje rządowe. Oznaczenia mogą zawierać numer telefonu lub wskazywać inne mechanizmy dostępne społeczeństwu służące do powiadamiania o naruszeniach oraz dane osoby obecnej w zakładzie, do której powinny być kierowane skargi;

    b) usunięcie wszystkich popielniczek z pomieszczeń;

    c) nadzór nad przestrzeganiem przepisów;

d) podjęcie określonych uzasadnionych działań w celu zniechęcenia pojedynczych osób do palenia w pomieszczeniach. Działania te mogą obejmować prośbę danej osoby o niepalenie, zaprzestanie obsługi, poproszenie o opuszczenie pomieszczenia oraz skontaktowanie się z instytucją egzekwującą prawo lub inną instytucją.

Sankcje

32. Przepisy powinny określać grzywny lub inne kary pieniężne za naruszenia. Chociaż rozmiar takich kar będzie odzwierciedlał szczególne praktyki i zwyczaje każdego kraju, u podłoża decyzji powinno leżeć kilka zasad. Co najważniejsze, kary powinny być wystarczająco duże, by zapobiec naruszeniom. W innym przypadku mogą być ignorowane przez podmioty naruszające lub traktowane jako zwykłe koszty prowadzenia przedsiębiorstwa. Wymóg większych kar dotyczy raczej powstrzymania przedsiębiorstw naruszających przepisy niż indywidualnych osób palących, których możliwości finansowe są zazwyczaj mniejsze. Kary powinny być większe w przypadku powtarzalności naruszeń i spójne z traktowaniem w danym kraju innych wykroczeń o podobnej szkodliwości społecznej.

33. Obok kar pieniężnych przepisy mogą także zezwalać na sankcje administracyjne, takie jak zawieszenie zezwolenia na działalność, zgodnie z praktyką i systemem prawnym danego kraju. Te „sankcje ostateczne" są rzadko stosowane. Mają jednak zasadnicze znaczenie z punktu widzenia egzekwowania prawa w stosunku do przedsiębiorstw notorycznie ignorujących prawo.

34. W stosownych przypadkach sankcje karne za naruszenia należy uwzględnić w kontekście prawnym i kulturowym danego kraju.

Narzędzia egzekwowania

35. Przepisy powinny określać instytucję lub instytucje odpowiedzialne za egzekwowanie i obejmować system monitorowania zgodności i zaskarżania podmiotów naruszających.

36. Zakresem monitorowania należy objąć proces kontroli przestrzegania prawa przez przedsiębiorstwa. Rzadkie są przypadki, w których konieczne jest stworzenie nowego systemu kontroli egzekwowania regulacji na rzecz środowisk wolnych od dymu tytoniowego. Monitorowanie przestrzegania prawa zwykle może następować w ramach jednego lub więcej istniejących mechanizmów kontroli pomieszczeń przedsiębiorstw i miejsc pracy. W tym celu można wykorzystywać różne sposoby. W wielu krajach kontrole przestrzegania prawa mogą zostać włączone w kontrole zezwoleń przedsiębiorstw, kontrole zdrowia i warunków sanitarnych, kontrole zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, kontrole bezpieczeństwa pożarowego lub podobne programy. Pożyteczne może być jednoczesne korzystanie z kilku takich źródeł informacji.

37. W miarę możliwości zaleca się korzystanie z pomocy inspektorów lub podmiotów egzekwujących prawo na poziomie lokalnym; może to zwiększyć dostępne zasoby w zakresie egzekwowania, jak i poziom przestrzegania prawa. Takie podejście wymaga ustanowienia krajowego systemu koordynacyjnego w celu zapewnienia spójnego ogólnokrajowego podejścia.

38. Niezależnie od stosowanego mechanizmu podstawą monitorowania powinien być kompleksowy plan egzekwowania przepisów, a monitorowanie powinno obejmować proces skutecznego szkolenia inspektorów. Skuteczne monitorowanie może łączyć w sobie regularne kontrole ze spontanicznymi niezapowiedzianymi kontrolami, jak

i wizyty przeprowadzane w odpowiedzi na skargi. Wizyty takie mogą pełnić rolę edukacyjną we wczesnym okresie po wejściu w życie przepisów, gdyż istnieje prawdopodobieństwo, że większość naruszeń jest nieumyślna. Prawo powinno upoważnić inspektorów do wejścia na teren przedsiębiorstw, których dotyczy regulacja, oraz do pobierania próbek i pozyskiwania dowodów, jeżeli nie posiadają oni tych uprawnień na podstawie obowiązujących przepisów. Podobnie prawodawstwo powinno zabraniać przedsiębiorstwom utrudniania pracy inspektorom.

39. Skuteczne monitorowanie nie wiąże się z dużymi kosztami. Nie należy zwiększać liczby zatrudnionych inspektorów, ponieważ kontrole mogą być dokonywane przy wykorzystaniu istniejących programów i personelu, a doświadczenie pokazuje, że egzekwowanie regulacji na rzecz środowisk wolnych od dymu tytoniowego szybko nabiera charakteru samoistnego (co oznacza, że głównie egzekwowane jest przez społeczeństwo). Jeżeli wdrożenie przepisów przebiega ostrożnie, a podejmowane aktywne wysiłki skierowane są na wyedukowanie przedsiębiorstw i społeczeństwa, rzadkie będą przypadki zaskarżenia.

40. Chociaż programy te nie wiążą się ze znacznymi kosztami, edukowanie przedsiębiorstw, szkolenia inspektorów, koordynowanie procesu kontroli i wynagradzanie personelu za przeprowadzanie kontroli przedsiębiorstw poza normalnymi godzinami pracy wymaga odpowiednich zasobów. W tym celu należy określić mechanizm finansujący. Skuteczne programy monitorowania wykorzystują różnorodne źródła finansowania, do których należą część podatku dochodowego, opłaty za otrzymanie zezwolenia przez przedsiębiorstwo, część dochodu pochodzącego z kar płaconych przez podmioty naruszające.

Strategie egzekwowania przepisów

41. Strategiczne podejścia do egzekwowania przepisów mogą zmaksymalizować ich przestrzeganie, uprościć wdrożenie prawodawstwa oraz obniżyć poziom zasobów koniecznych do egzekwowania.

42. Działania podejmowane w celu wyegzekwowania przepisów w okresie bezpośrednio następującym po ich wejściu w życie mają ogromne znaczenie dla sukcesu regulacji oraz przyszłego monitorowania i egzekwowania. Wiele systemów prawnych przewiduje okres początkowy, w którym następuje łagodne egzekwowanie, polegające na ostrzeganiu, a nie karaniu podmiotów naruszających prawo. To podejście powinno być połączone z aktywną kampanią skierowaną na edukację właścicieli przedsiębiorstw na temat ich prawnej odpowiedzialności. Przedsiębiorcy powinni mieć świadomość, że po początkowym okresie karencji lub okresie wdrażania nastąpi zdecydowane egzekwowanie przepisów.

43. Z chwilą rozpoczęcia aktywnego egzekwowania i w celu wzmocnienia odstraszania, wiele systemów prawnych zaleca prowadzenie postępowań na szeroką skalę. Piętnując podmioty ewidentnie naruszające prawo lub powszechnie znane w społeczeństwie, podejmując szybkie i stanowcze działania oraz informując o tych działaniach społeczeństwo, władze wykazują, z jednej strony, swoją determinację, z drugiej strony, sygnalizują powagę przepisów. Zwiększa to dobrowolne przestrzeganie oraz obniża zasoby potrzebne do przyszłego monitorowania i egzekwowania.

44. Chociaż egzekwowanie regulacji na rzecz środowisk wolnych od dymu tytoniowego szybko nabiera charakteru samoistnego, władze muszą być przygotowane na szybkie

i zdecydowane reagowanie na każdy przypadek jawnego lekceważenia. Szczególnie w momencie wejścia w życie nowego aktu prawnego możliwa jest sytuacja, w której przypadkowy podmiot naruszający prawo wyrazi na forum publicznym swoją dezaprobatę w kwestii przepisów. Zdecydowane reagowanie w takich przypadkach ujawni oczekiwania dotyczące przestrzegania przepisów i ułatwi przyszłe działania. Brak zdecydowania może natomiast szybko doprowadzić do powszechnego naruszania przepisów.

Zmobilizowanie i zaangażowanie społeczeństwa

45. Zaangażowanie społeczeństwa może wzmocnić skuteczność programu monitorowania i egzekwowania. Włączenie i zachęcenie społeczeństwa do monitorowania przestrzegania prawa i powiadamiania o przypadkach naruszenia w dużym stopniu rozszerza zasięg działania instytucji egzekwujących prawo i obniża zasoby potrzebne do osiągnięcia zgodności. W rzeczywistości w wielu systemach prawnych skargi pochodzące od społeczeństwa są pierwszorzędnym środkiem gwarantującym przestrzeganie prawa. Dlatego też regulacje na rzecz środowisk wolnych od dymu tytoniowego powinny przyznawać jednostkom uprawnienie do inicjowania skarg oraz upoważniać każdą osobę lub organizację pozarządową do podjęcia działania dążącego do respektowania środków regulujących narażenie na wtórny dym tytoniowy. Program egzekwowania przepisów powinien zakładać uruchomienie specjalnej bezpłatnej linii telefonicznej służącej składaniu skarg lub podobnego systemu zachęcającego społeczeństwo do powiadamiania o naruszeniach.

MONITOROWANIE I OCENA ŚRODKÓW

46. Monitorowanie i ocena środków skierowanych na ograniczenie narażenia na dym tytoniowy są ważne z wielu względów. Przykładowo mają one służyć:

    a) zwiększeniu wsparcia politycznego i wsparcia ze strony społeczeństwa dla wzmocnienia i rozszerzenia zasięgu prawodawstwa;

    b) dokumentowaniu sukcesów, informowaniu o nich i pomocy innym krajom;

    c) wskazaniu i ujawnieniu działań podejmowanych przez przemysł tytoniowy skierowanych na utrudnianie wdrożenia środków.

47. Zakres oraz złożoność monitorowania i oceny będą różne w ramach poszczególnych systemów prawnych i będą zależały od ekspertyzy oraz zasobów. Należy dokonywać oceny wyników zastosowanych środków, w szczególności dotyczących głównych wskaźników narażenia na wtórny dym tytoniowy w miejscach pracy i miejscach publicznych. Można to osiągnąć, wykorzystując efektywne pod względem kosztów sposoby, np. dane lub informacje zgromadzone w drodze rutynowych działań, takich jak inspekcje w miejscu pracy.

48. Należy uwzględnić osiem wskaźników procesu i wyników[2]: (2)

Procesy

a) wiedza o polityce na rzecz środowisk wolnych od dymu tytoniowego wśród ogółu społeczeństwa i grup szczególnych, przykładowo pracowników gastronomii, nastawienie do niej i wsparcie jej udzielane;

[2] Publikacja „Zalecenia WHO dotyczące polityki: ochrona przed narażeniem na dym wtórny" (Genewa, Światowa Organizacja Zdrowia, 2007) zawiera odniesienia i linki do badań w zakresie monitorowania przeprowadzanych w innych miejscach w odniesieniu do tych wszystkich wskaźników.

b) wdrożenie i respektowanie polityki na rzecz środowisk wolnych od dymu tytoniowego.

Wyniki

a) obniżenie narażenia pracowników na wtórny dym tytoniowy w miejscach pracy i miejscach publicznych;

b) obniżenie zawartości wtórnego dymu tytoniowego w powietrzu w miejscach pracy (w szczególności w restauracjach) i miejscach publicznych;

c) spadek umieralności i zapadalności na choroby na skutek narażenia na wtórny dym tytoniowy;

d) obniżenie narażenia na wtórny dym tytoniowy w domach prywatnych;

e) zmiany w nastawieniu do palenia i zachowaniach związanych z paleniem;

f) skutki gospodarcze.