EUROOPAN
KOMISSIO

Strasbourg 17.9.2024
COM(2024) 55 final

ANNEX

LIITTEET

asiakirjaan

Ehdotus
NEUVOSTON SUOSITUKSEKSI

savuttomista ja aerosoleista vapaista ympäristöistä ja neuvoston suosituksen 2009/C 296/02 korvaamisesta

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

LIITE

Tupakoinnin torjuntaa koskevan WHO:n puitesopimuksen osapuolten kokouksen hyväksymät suuntaviivat ympäristön tupakansavulle altistumiselta suojelemiseksi

TARKOITUS, TAVOITTEET JA TÄRKEIMMÄT NÄKÖKOHDAT

Suuntaviivojen tarkoitus

1. Nämä suuntaviivat ovat johdonmukaiset tupakoinnin torjuntaa koskevan Maailman terveysjärjestön (WHO) puitesopimuksen muiden määräysten ja osapuolten kokouksen pyrkimysten kanssa, ja niiden tarkoituksena on auttaa osapuolia täyttämään sopimuksen 8 artiklan mukaiset velvoitteensa. Suuntaviivat perustuvat parhaaseen saatavilla olevaan näyttöön ja niiden osapuolten kokemuksiin, jotka ovat toteuttaneet onnistuneesti tehokkaita toimenpiteitä tupakansavulle altistumisen vähentämiseksi.

2. Suuntaviivat sisältävät yhdessä sovittuja periaatteita ja asiaan liittyvien käsitteiden määritelmiä sekä sovittuja suosituksia toimenpiteiksi, jotka ovat välttämättömiä sopimuksen sisältämien velvoitteiden täyttämiseksi. Lisäksi suuntaviivoissa luetellaan toimenpiteitä, joilla voidaan varmistaa tehokas suojelu ympäristön tupakansavulle altistumisen aiheuttamilta vaaroilta. Osapuolia kannustetaan käyttämään näitä suuntaviivoja täyttäessään sopimuksen mukaisia oikeudellisia velvoitteitaan ja myös soveltamaan parhaita käytänteitä kansanterveyden suojelemisessa.

Suuntaviivojen tavoitteet

3. Suuntaviivoilla on kaksi toisiinsa liittyvää tavoitetta. Ensimmäinen tavoite on tukea osapuolia WHO:n puitesopimuksen 8 artiklan velvoitteiden täyttämisessä tavalla, joka on johdonmukainen ympäristön tupakansavulle altistumista koskevan tieteellisen näytön ja savuttomuustoimenpiteiden soveltamista koskevien maailmanlaajuisesti parhaiden käytäntöjen kanssa, jolloin tarkoituksena on varmistaa yleissopimuksen laaja noudattaminen ja tukea osapuolia mahdollisimman hyvän terveyden edistämisessä. Toisena tavoitteena on tunnistaa ne lainsäädännön keskeiset osatekijät, joita tarvitaan ihmisten suojelemiseksi tehokkaasti ympäristön tupakansavulle altistumiselta, kuten 8 artiklassa edellytetään.

Tärkeimmät perusteet

4. Näiden suuntaviivojen kehittämiseen ovat vaikuttaneet seuraavat perusnäkökohdat:

   a) Sopimuksen 8 artiklaan sisältyvä velvollisuus suojella ympäristön tupakansavulta perustuu ihmisoikeuksiin ja perusvapauksiin. Koska ympäristön tupakansavun hengittäminen aiheuttaa vaaroja, velvollisuus suojella altistumiselta tupakansavulle sisältyy implisiittisesti muun muassa oikeuteen elämään ja oikeuteen mahdollisimman hyvään terveyteen, mikä tunnustetaan monissa kansainvälisissä oikeudellisissa asiakirjoissa (mm. Maailman terveysjärjestön perussääntö, lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus) sekä vahvistetaan muodollisesti WHO:n puitesopimuksen johdannossa ja monien valtioiden perustuslaissa.

b) Velvollisuus suojella ihmisiä altistumiselta tupakansavulle merkitsee hallituksille velvollisuutta antaa lainsäädäntöä, jolla suojellaan ihmisiä heidän perusoikeuksiinsa ja -vapauksiinsa kohdistuvilta uhilta. Tämä velvoite ulottuu kaikkiin ihmisiin eikä pelkästään joihinkin väestönosiin.

c) Useat arvovaltaiset tieteelliset elimet ovat todenneet, että altistuminen ympäristön tupakansavulle aiheuttaa syöpää. Tupakoinnin torjuntaa koskevan WHO:n puitesopimuksen eräät osapuolet (esimerkiksi Suomi ja Saksa) ovat luokitelleet ympäristön tupakansavun syöpää aiheuttavaksi ja sisällyttäneet sille altistumisen torjunnan terveyttä ja turvallisuutta koskevaan lainsäädäntöönsä. Sopimuksen 8 artiklan vaatimusten lisäksi osapuolet voidaan velvoittaa puuttumaan ympäristön tupakansavulle altistumisen aiheuttamiin vaaroihin voimassa olevien työnsuojelulainsäädäntönsä tai haitallisille aineille kuten syöpää aiheuttaville aineille altistumista sääntelevän muun lainsäädännön mukaisesti.

TUPAKANSAVULLE ALTISTUMISELTA SUOJELEMISEN PERUSPERIAATTEET JA KESKEISET MÄÄRITELMÄT

Periaatteet

5. Kuten WHO:n puitesopimuksen 4 artiklassa todetaan, vaaditaan vankkaa poliittista sitoutumista, jotta voidaan toteuttaa toimenpiteitä kaikkien ihmisten suojelemiseksi ympäristön tupakansavulle altistumiselta. Sopimuksen 8 artiklan soveltamisessa olisi otettava huomioon seuraavat yhdessä sovitut periaatteet:

Periaate 1

6. WHO:n puitesopimuksen 8 artiklassa tarkoitetut tehokkaat toimenpiteet ympäristön tupakansavulle altistumiselta suojelemiseksi edellyttävät, että tupakointi ja tupakansavu poistetaan kokonaan tietystä tilasta tai ympäristöstä, jotta saadaan aikaan täysin savuton ympäristö. Ympäristön tupakansavulle altistumiselle ei ole turvallista tasoa, ja sellaiset käsitteet kuin ympäristön tupakansavun myrkyllisyyden kynnysarvo olisi hylättävä, sillä ne ovat tieteellisen näytön vastaisia. Muut lähestymistavat kuin täysin savuttomat ympäristöt, kuten tuuletus, ilmansuodatus tai merkityt tupakointialueet (vaikka niissä olisi erillinen tuuletusjärjestelmä), on toistuvasti osoitettu tehottomiksi. On myös kiistatonta tieteellistä ja muuta näyttöä siitä, että teknisillä ratkaisuilla ei voida suojautua altistumiselta tupakansavulle.

Periaate 2

7. Kaikkia ihmisiä olisi suojeltava altistumiselta tupakansavulle. Kaikkien sisätiloissa sijaitsevien työpaikkojen ja julkisten tilojen olisi oltava savuttomia.

Periaate 3

8. Ihmisten suojelemiseksi tupakansavulta tarvitaan lainsäädäntöä. Vapaaehtoiseen tupakoimattomuuteen perustuvat toimintatavat ovat järjestään osoittautuneet tehottomiksi eivätkä ne mahdollista riittävää suojelua. Ollakseen tehokasta lainsäädännön olisi oltava yksinkertaista ja selkeää ja sen täytäntöönpanon olisi oltava valvottavissa.

Periaate 4

9. Hyvä suunnittelu ja riittävät resurssit ovat olennaisia savuttomuuslainsäädännön täytäntöönpanon ja sen valvonnan onnistumiseksi.

Periaate 5

10. Kansalaisyhteiskunnan keskeisenä tehtävänä on luoda savuttomuuteen tähtääviä toimenpiteitä tukeva ympäristö ja varmistaa niiden noudattaminen. Kansalaisyhteiskunta olisi myös otettava aktiivisena kumppanina mukaan lainsäädännön kehittämisen sekä sen täytäntöönpanon ja sen valvonnan menettelyihin.

Periaate 6

11. Savuttomuuslainsäädännön täytäntöönpanoa, täytäntöönpanon valvontaa ja vaikutuksia olisi seurattava ja arvioitava. Myös lainsäädännön täytäntöönpanoa ja sen valvontaa häiritsevien tupakkateollisuuden toimien seuranta ja vastatoimet kuuluvat tähän, kuten WHO:n puitesopimuksen 20 artiklan 4 kohdassa täsmennetään.

Periaate 7

12. Ympäristön tupakansavulle altistumiselta suojelemista olisi tarvittaessa parannettava ja laajennettava. Näitä toimia voivat olla uusi tai muutettu lainsäädäntö, parempi täytäntöönpano ja muut toimet, joilla otetaan huomioon uusi tieteellinen tieto ja kokemukset tapaustutkimuksista.

Määritelmät

13. Lainsäädäntöä laadittaessa on tärkeää määritellä keskeiset käsitteet huolellisesti. Tässä esitetään soveltuvia määritelmiä koskevia useita suosituksia, jotka perustuvat useiden maiden kokemuksiin. Tämän jakson määritelmät täydentävät WHO:n puitesopimuksen sisältämiä määritelmiä.

”Ympäristön tupakansavu”

14. WHO:n puitesopimuksen 8 artiklassa tarkoitetusta savusta käytetään useita vaihtoehtoisia termejä. Niitä ovat ”sekundaarinen tupakansavu”, ”ympäristön tupakansavu” ja ”tupakoimattomien altistuminen tupakansavulle”. Termejä ”passiivinen tupakointi” ja ”tahaton altistuminen tupakansavulle” olisi vältettävä, sillä muun muassa Ranskassa saadut kokemukset osoittavat, että tupakkateollisuus saattaa käyttää niitä tukeakseen näkemystä, jonka mukaan ”vapaaehtoinen” altistuminen olisi hyväksyttävää. ”Ympäristön tupakansavu” (englanniksi ”second-hand tobacco smoke, SHS” tai ”environmental tobacco smoke, ETS”) on suositeltavin käsite, jota myös näissä suuntaviivoissa käytetään.

15. Ympäristön tupakansavu voidaan määritellä seuraavasti: ”tupakan tai muun tupakkatuotteen palavasta päästä tuleva savu yleensä yhdistettynä tupakoitsijan uloshengittämään savuun”.

16. ”Savuton ilma” on ilmaa, joka on täysin savutonta. Tämä määritelmä sisältää muun muassa ilman, josta tupakansavua ei voi nähdä, haistaa, aistia eikä mitata.[1]

”Tupakointi”

17. Tämä termi olisi määriteltävä siten, että se käsittää sytytetyn tupakkatuotteen hallussapidon tai käsittelyn riippumatta siitä, hengitetäänkö savua aktiivisesti sisään tai ulos.

”Julkiset paikat”

[1] On mahdollista, että tupakansavun aineosia on ilmassa niin pieniä määriä, ettei niitä voida mitata. On myös otettava huomioon, että tupakkateollisuus tai hotelli- ja ravintola-ala saattavat pyrkiä hyödyntämään määritelmään sisältyviä rajoituksia.

18. Koska ”julkisten paikkojen” täsmällinen määritelmä vaihtelee oikeudenkäyttöalueittain, on tärkeää, että lainsäädännössä määritellään tämä käsite mahdollisimman laajasti. Käytettävän määritelmän olisi katettava kaikki paikat, joihin yleisöllä on pääsy tai jotka on tarkoitettu yhteiseen käyttöön, riippumatta siitä, kuka on niiden omistaja ja oikeudesta niihin pääsyyn.

”Sisätilat” tai ”suljetut tilat”

19. Sopimuksen 8 artiklassa edellytetään suojelemista tupakansavulle altistumiselta ”sisätiloissa sijaitsevilla työpaikoilla” ja ”julkisissa sisätiloissa”. Koska ”sisätilojen” määritttelemisessä on potentiaalisia sudenkuoppia, olisi tarkasteltava useiden maiden tämän käsitteen määrittelemisestä saamia kokemuksia. Määritelmän olisi oltava mahdollisimman kattava ja selkeä. Olisi myös huolehdittava, ettei määritelmään sisällytetä luetteloja, joita voidaan tulkita siten, että niiden ulkopuolelle jää mahdollisesti merkittäviä ”sisätiloja”. On suositeltavaa, että ”sisätilojen” (tai ”suljettujen tilojen”) määritelmä käsittäisi kaikki tilat, joiden päällä on katto tai jotka on suljettu yhdellä tai useammalla seinällä tai sivurakenteella siitä riippumatta, mikä on katossa, seinissä tai sivurakenteissa käytetyn materiaalin tyyppi ja onko rakennelma pysyvä vai tilapäinen.

”Työpaikka”

20. ”Työpaikka” olisi määriteltävä laajasti ”miksi tahansa ihmisten ansiotyön tai työnteon aikana käyttämäksi paikaksi”. Tähän olisi sisällytettävä korvausta vastaan tehtävän työn lisäksi myös vapaaehtoistyö, jos se on sen tyyppistä työtä, josta yleensä maksetaan korvaus. Lisäksi ”työpaikkoihin” kuuluvat työn suorittamispaikkojen lisäksi kaikki niihin yhteydessä tai liitoksissa olevat paikat, joita työntekijät tavanomaisesti käyttävät työnteon aikana, kuten käytävät, hissit, porraskäytävät, aulat, yhteistilat, kahvilat, käymälät, oleskelutilat, ruokalat ja myös ulkorakennukset kuten vajat ja hallit. Työnteon aikana käytettävät ajoneuvot ovat työpaikkoja, ja ne olisi nimenomaisesti määriteltävä sellaisiksi.

21. Olisi tarkasteltava huolellisesti sellaisia työpaikkoja, jotka myös ovat ihmisten asuntoja tai asuinpaikkoja, kuten vankilat, mielisairaalat tai hoitokodit. Ne ovat työpaikkoja toisille ihmisille, joita olisi suojeltava tupakansavulle altistumiselta.

”Julkiset liikennevälineet”

22. Julkisten liikennevälineiden määritelmän olisi sisällettävä kaikki ajoneuvot, joita käytetään ihmisten kuljettamiseen, yleensä palkkiota vastaan tai kaupallisen hyödyn saamiseksi. Määritelmä käsittäisi myös taksit.

TEHOKKAAN LAINSÄÄDÄNNÖN SOVELTAMISALA

23. Sopimuksen 8 artiklassa edellytetään tehokkaiden toimenpiteiden toteuttamista ihmisten suojelemiseksi ympäristön tupakansavulle altistumiselta (1) sisätiloissa sijaitsevilla työpaikoilla, (2) julkisissa sisätiloissa, (3) julkisissa liikennevälineissä ja (4) ”tarpeen mukaan muilla julkisilla paikoilla”.

24. Tämä luo velvoitteen varmistaa yleinen suojelu huolehtimalla siitä, että kaikki julkiset sisätilat, kaikki sisätiloissa sijaitsevat työpaikat, kaikki julkiset liikennevälineet ja mahdolliset muut (ulkona sijaitsevat tai puoliavoimet) julkiset paikat ovat savuttomia. Mitään poikkeuksia tähän sääntöön ei voida perustella terveydellisillä tai oikeudellisilla väitteillä. Jos poikkeuksia on harkittava muilla perusteilla, ne olisi rajattava mahdollisimman vähäisiksi. Jos osapuoli ei kykene

saavuttamaan suojelun yleistä kattavuutta välittömästi, 8 artiklassa asetetaan jatkuva velvoite kumota mahdollisimman pian kaikki poikkeukset ja tehdä suojelusta kattava. Kunkin osapuolen olisi pyrittävä toteuttamaan yleinen suojelu viiden vuoden kuluessa siitä, kun WHO:n puitesopimus on tullut voimaan asianomaisen osapuolen osalta.

25. Ympäristön tupakansavulle altistumisella ei ole turvallista tasoa, ja kuten osapuolten kokous on aiemmin todennut päätöksessään FCTC/COP1(15), tekniset ratkaisut kuten tuuletus, ilmansuodatus tai merkityt tupakointialueet eivät suojele tupakansavulle altistumiselta.

26. Suojelu olisi toteutettava kaikilla sisätiloissa sijaitsevilla tai suljetuilla työpaikoilla sekä työpaikkana käytetyissä moottoriajoneuvoissa (esimerkiksi takseissa, ambulansseissa tai tavarantoimituksiin käytettävissä ajoneuvoissa).

27. Yleissopimuksen kielellinen muotoilu edellyttää suojelutoimenpiteitä kaikkien julkisten ”sisätilojen” lisäksi myös ”muilla” julkisilla paikoilla (eli ulkona tai puoliavoimissa tiloissa) ”tarpeen mukaan”. Määritellessään asianomaisia ulkona sijaitsevia tai puoliavoimia julkisia paikkoja, joissa lainsäädäntöä tarvitaan, osapuolten olisi tarkasteltava näyttöä mahdollisista terveysvaaroista eri yhteyksissä ja otettava käyttöön tehokkain mahdollinen suojelu altistumista vastaan aina silloin, kun näyttöä vaarasta on olemassa.

28. Viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan yhteisenä tärkeänä tehtävänä on lisätä väestön ja mielipidejohtajien tietoisuutta ympäristön tupakansavulle altistumisen aiheuttamista riskeistä jatkuvilla tiedotuskampanjoilla, jotta kansalaiset ymmärtäisivät ja tukisivat lainsäädäntötoimia. Keskeisiä sidosryhmiä ovat yritykset, hotelli- ja ravintola-alan järjestöt, työnantajaryhmät, ammattiliitot, tiedotusvälineet, terveysalan ammattilaiset, lapsia ja nuoria edustavat järjestöt, opetusalan ja uskontokuntien järjestöt, tutkimusyhteisö ja koko väestö. Tietoisuuden lisäämistä koskeviin ponnisteluihin olisi sisällyttävä niiden yritysten kuuleminen lainsäädäntöä laadittaessa, joihin laadittava lainsäädäntö vaikuttaa, sekä muita organisaatioita ja elimiä.

29. Tiedottamisessa olisi ensisijaisesti korostettava ympäristön tupakansavulle altistumisen aiheuttamia haittoja, sitä tosiasiaa, että savun poistaminen sisätiloista on ainoa tieteellisesti perusteltu keino taata täydellinen suojelu altistumiselta, kaikkien työntekijöiden yhtäläistä oikeutta lakiin perustuvaan suojeluun sekä sitä tosiseikkaa, että terveyden ja talouden välillä ei tarvitse tehdä kompromissia, koska yhä useammilla oikeudenkäyttöalueilla saadut kokemukset osoittavat savuttoman ympäristön hyödyttävän niitä kumpaakin. Yleiset tiedotuskampanjat olisi suunnattava myös kohteisiin, joissa lainsäädännön soveltaminen ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, kuten yksityiskoteihin.

30. Sidosryhmien laaja kuuleminen on myös tärkeää kansalaisten valistamiseksi ja aktivoimiseksi sekä lainsäädännön soveltamisen helpottamiseksi sen voimaantulon jälkeen. Kun lainsäädäntö on annettu, olisi järjestettävä sääntelyn täytäntöönpanoon keskittyvä valistuskampanja. Yrittäjille ja kiinteistöjen hallinnasta vastaaville olisi tiedotettava lain sisällöstä ja heidän vastuustaan. Olisi myös tuotettava tarvittavia materiaaleja, kuten kylttejä ja merkkejä. Näillä toimenpiteillä lisätään todennäköisyyttä, että täytäntöönpano on sujuvaa ja lain noudattaminen laajalti vapaaehtoista. Tupakoimattomia toimiin kannustavat viestit ja lakia noudattavien tupakoitsijoiden kiittäminen edistävät kansalaisten osallistumista lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaan ja sen sujuvaa täytäntöönpanoa.

TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA

Velvollisuus noudattaa lakia

31. Tehokkaassa lainsäädännössä oikeudellinen vastuu lain noudattamisesta olisi asetettava sekä asianomaisille yrityksille että yksittäisille tupakoitsijoille. Siinä olisi myös säädettävä rikkomusten seuraamuksista, joita olisi sovellettava yrityksiin ja mahdollisesti myös itse tupakoisijoihin. Täytäntöönpanon valvonnan olisi kuitenkin kohdistuttava lähinnä yrityksiin. Lainsäädännössä vastuu lain noudattamisesta olisi osoitettava yrittäjälle, tilojen hallinnasta tai niistä muutoin vastaavalle henkilölle ja olisi osoitettava selkeästi toimet, joita kyseiseltä henkilöltä vaaditaan. Näihin velvollisuuksiin olisi kuuluttava:

a) velvollisuus sijoittaa rakennuksen sisäänkäynnin yhteyteen ja muihin tarkoituksenmukaisiin tiloihin selkeitä tupakoinnin kieltäviä merkkejä. Terveysviranomaisten tai muiden viranomaisten on määritettävä näiden kieltomerkkien koko ja sisältö. Merkeissä voi olla puhelinnumero tai muu tapa, jolla kansalaiset voivat ilmoittaa rikkomuksista, sekä paikan päällä olevan henkilön nimi, jolle valitukset olisi osoitettava;

b) velvollisuus poistaa kaikki tuhkakupit tiloista;

c) velvollisuus valvoa sääntöjen noudattamista;

d) velvollisuus toteuttaa kohtuulliset toimenpiteet, joilla ehkäistään ihmisiä polttamasta tiloissa. Näihin toimenpiteisiin voivat kuulua henkilön pyytäminen olemaan polttamatta, hänen palvelemisensa lopettaminen, henkilön pyytäminen poistumaan tiloista tai yhteyden ottaminen valvonta- tai muuhun viranomaiseen.

Seuraamukset

32. Lainsäädännössä olisi täsmennettävä rikkomuksesta seuraava sakko tai muu rahallinen seuraamus. Vaikka näiden seuraamusten suuruus väistämättä heijastaa kunkin maan omia käytäntöjä ja tapoja, päätöksenteossa olisi otettava huomioon useita periaatteita. Tärkeintä on, että seuraamukset ovat riittävän suuria ehkäistäkseen rikkomuksia, koska muutoin lainrikkojat eivät välitä niistä tai pitävät niitä vain liiketoiminnan sivukustannuksina. Suuria sakkoja tarvitaan lähinnä lakia rikkovien yritysten pelotteeksi, sillä yksittäisillä tupakoitsijoilla on yleensä vähemmän varoja. Sakkojen määrän olisi kasvettava, jos rikkomukset toistuvat, ja oltava johdonmukainen sen kanssa, miten maassa kohdellaan muita yhtä vakavia rikkomuksia.

33. Rahallisten seuraamusten lisäksi lainsäädännössä voidaan myös asettaa toimiluvan tilapäisen peruuttamisen kaltaisia hallinnollisia seuraamuksia, jotka ovat yhdenmukaisia maan käytäntöjen ja oikeusjärjestelmän kanssa. Näitä ”viimeisiä keinoja” käytetään harvoin, mutta ne ovat hyvin tärkeitä lain täytäntöönpanon valvomiseksi niissä yrityksissä, jotka toistuvasti rikkovat lakia.

34. Rikosoikeudellisten seuraamusten sisällyttämistä lainsäädäntöön voidaan harkita, jos se sopii maan oikeus- ja kulttuuriympäristöön.

Täytäntöönpanon valvonnan järjestäminen

35. Lainsäädännössä olisi nimettävä täytäntöönpanon valvonnasta vastaavat viranomaiset ja oltava järjestelmä sekä noudattamisen seuraamiseksi että lainrikkojien asettamiseksi syytteeseen.

36. Seurannan olisi sisällettävä menettelyt, jolla tarkastetaan, noudattavatko yritykset lakia. Useinkaan ei ole tarpeen luoda uutta tarkastusjärjestelmää savuttomuuslainsäädännön täytäntöönpanon valvomiseksi. Tavallisesti voidaan käyttää yhtä tai useampaa jo käytössä olevaa liiketilojen ja työpaikkojen tarkastusmenettelyä, jota varten on yleensä olemassa joukko vaihtoehtoja. Monissa maissa lainsäädännön noudattaminen voidaan tarkastaa osana toimilupa-, terveys- ja hygieniatarkastuksia, työterveys- ja turvallisuustarkastuksia, paloturvallisuustarkastuksia tai muita vastaavia ohjelmia. Voi olla hyödyllistä käyttää samanaikaisesti useita tällaisia tietolähteitä.

37. Paikallistason tarkastajien tai viranomaisten käyttöä mahdollisuuksien mukaan suositellaan. Näin käytettävissä on todennäköisesti enemmän tarkastushenkilöstöä ja tulokset ovat parempia. Tämä lähestymistapa edellyttää kansallisen yhteensovittamista koskevan menettelyn luomista, jotta toiminta olisi maanlaajuisesti yhdenmukaista.

38. Käytettävästä menettelystä riippumatta seurannan olisi perustuttava yleiseen valvontasuunnitelmaan ja sisällettävä tehokas prosessi tarkastajien kouluttamiseksi. Tehokas seuranta voi olla yhdistelmä säännöllisiä tarkastuksia ja yllätystarkastuksia sekä valitusten johdosta tehtyjä tarkastuskäyntejä. Tällaiset tarkastuskäynnit voivat olla valistavia alkuvaiheessa heti lainsäädännön voimaantulon jälkeen, sillä useimmat rikkomukset ovat todennäköisesti tahattomia. Lainsäädännössä olisi sallittava tarkastajien käynnit tiloissa lain sallimissa puitteissa sekä heidän suorittamansa näytteenotto ja todisteiden keruu, jos nämä oikeudet eivät jo sisälly voimassa olevaan lainsäädäntöön. Lisäksi lainsäädännössä olisi kiellettävä yrityksiä estämästä tarkastajien työtä.

39. Tehokkaan seurannan kustannukset eivät ole kohtuuttomat. Ei ole tarpeen palkata suurta joukkoa tarkastajia, koska tarkastukset voidaan suorittaa jo käytössä olevilla ohjelmia ja nykyistä henkilöstöä käyttäen. Kokemuksen mukaan savuttomuuslainsäädännöstä tulee myös nopeasti itseään valvovaa (eli kansalaisten itsensä valvomaa). Jos lainsäädäntö pannaan huolellisesti täytäntöön ja yrityksiä ja kansalaisia valistetaan aktiivisesti, syytetoimia saatetaan tarvita vain vähän.

40. Vaikka nämä ohjelmat eivät ole kalliita, tarvitaan resursseja yritysten valistamiseksi, tarkastajien kouluttamiseksi, tarkastusprosessin yhteensovittamiseksi ja korvausten maksamiseksi henkilöstölle tarkastusten tekemisestä liiketiloissa normaalin työajan ulkopuolella. Tätä varten olisi huolehdittava rahoitusjärjestelyistä. Tehokkaissa seurantaohjelmissa on käytetty monenlaisia rahoituslähteitä, kuten korvamerkityt verotulot, toimilupamaksut ja lainrikkojilta saatavat sakkotulot.

Täytäntöönpanon valvontastrategiat

41. Strategisilla täytäntöönpanoratkaisuilla voidaan edistää lainsäädännön noudattamista, yksinkertaistaa lainsäädännön täytäntöönpanoa ja vähentää tarvittavien valvontaresurssien määrää.

42. Välittömästi lainsäädännön voimaantulon jälkeisenä aikana suoritettavat valvontatoimet ovat ratkaisevan tärkeitä lain toimivuuden sekä jatkoseurannan ja -valvonnan kannalta. Useilla oikeudenkäyttöalueilla suositellaan alussa joustavaa valvontaa, jonka aikana lainrikkojia varoitetaan muttei rankaista. Tähän

lähestymistapaan olisi yhdistettävä aktiivinen tiedotuskampanja, jossa yrittäjille kerrotaan heidän lain mukaisista velvollisuuksistaan. Heidän olisi ymmärrettävä, että alkuvaiheen armonajan tai totutteluvaiheen jälkeen täytäntöönpanon valvonta on tiukempaa.

43. Täytäntöönpanon aktiivisen valvonnan alkaessa monet oikeudenkäyttöalueet suosittelevat näyttävien syytetoimien toteuttamista, jotta ehkäisevä vaikutus olisi suurempi. Paljastamalla pahimmat lainrikkojat, jotka uhmaavat lakia tarkoituksellisesti tai ovat tunnettuja yhteisössään, toimimalla tiukasti ja nopeasti ja tiedottamalla toimistaan mahdollisimman laajasti viranomaiset voivat näyttää määrätietoisuutensa ja osoittaa, että lakiin on suhtauduttava vakavasti. Tämä lisää vapaaehtoisuuteen perustuvaa noudattamista ja vähentää seurantaan ja valvontaan myöhemmin tarvittavia resursseja.

44. Vaikka savuttomuuslainsäädännöstä tuleekin nopeasti itseään valvovaa, on silti tärkeää, että viranomaiset ovat valmiita reagoimaan nopeasti ja päättäväisesti selviin yksittäisiin rikkomistapauksiin. Erityisesti lainsäädännön juuri tultua voimaan jotkut henkilöt voivat uhmata lakia julkisesti. Reagoimalla tiukasti näihin tapauksiin osoitetaan, että lakia odotetaan noudatettavan, ja helpotetaan tulevaa toimintaa, kun taas epäröinti voi nopeasti johtaa rikkomisten leviämiseen.

Väestön aktivointi ja mukaanotto

45. Väestön ottaminen mukaan ohjelmaan tehostaa seuranta- ja valvontaohjelmaa. Kansalaisten tuen saaminen ja heidän rohkaisemisensa valvomaan lain noudattamista ja ilmoittamaan rikkomuksista laajentaa huomattavasti valvontaviranomaisten ulottuvuutta ja vähentää tarvittavien resurssien määrää. Monilla oikeudenkäyttöalueilla kansalaisten valitukset ovat itse asiassa ensisijainen keino taata lain noudattaminen. Tätä varten savuttomuuslainsäädännössä olisi säädettävä, että kansalaisilla on oikeus tehdä valituksia, ja sallittava kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen ryhtyä toimiin, jotta ympäristön tupakansavulle altistumista sääntteleviä toimenpiteitä noudatetaan. Täytäntöönpanon valvontaohjelmaan olisi sisällyttävä maksuton vihjelinja tai vastaava järjestely, joka rohkaisee kansalaisia ilmoittamaan rikkomuksista.

TOIMENPITEIDEN SEURANTA JA ARVIOINTI

46. Tupakansavulle altistumisen vähentämistä koskevien toimenpiteiden seuranta ja arviointi on tärkeää useista syistä, joita voivat olla:

    a) poliittisen ja väestön tuen saaminen säännösten vahvistamiselle ja laajentamiselle;

    b) tietojen kerääminen onnistumisista, jotka voivat olla tiedoksi ja avuksi muille maille niiden pyrkimyksissä;

    c) niiden toimien osoittaminen ja julkistaminen, joita tupakkateollisuus toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteiden häiritsemiseksi.

47. Seurannan ja arvioinnin laajuus ja monimutkaisuus vaihtelevat oikeudenkäyttöalueittain käytettävissä olevan asiantuntemuksen ja resurssien mukaan. On kuitenkin tärkeää arvioida täytäntöön pantujen toimenpiteiden tuloksia, eritoten siltä osin kuin on kyse ympäristön tupakansavulle altistumista työpaikoilla ja julkisilla paikoilla ilmaisevasta keskeisestä indikaattorista. Tämä voidaan toteuttaa

hyvinkin kustannustehokkaasti, esimerkiksi käyttämällä rutiinitoimissa, kuten työpaikoilla tehtävien tarkastusten yhteydessä, kerättyjä tietoja.

48. Olisi tarkasteltava seuraavia kahdeksaa keskeistä prosessia ja tulosindikaattoria[2]: (2)

Prosessit

a) savuttomuustoimenpiteitä koskeva tietämys, asenne ja tuki väestön keskuudessa ja mahdollisesti erityisryhmissä kuten baarityöntekijöiden joukossa;

b) savuttomuustoimenpiteiden täytäntöönpano ja noudattaminen;

Tulokset

a) työntekijöiden altistumisen vähentyminen ympäristön tupakansavulle työpaikoilla ja julkisilla paikoilla;

b) ympäristön tupakansavun määrän vähentyminen työpaikkailmassa (erityisesti ravintoloissa) ja julkisilla paikoilla;

c) ympäristön tupakansavulle altistumisesta johtuvan kuolleisuuden ja sairastuneisuuden vähentyminen;

d) ympäristön tupakansavulle altistumisen vähentyminen yksityiskodeissa;

e) tupakoinnin yleisyyden ja tupakointiin liittyvien tapojen muuttuminen;

f) taloudelliset vaikutukset.

[2] WHO:n julkaisussa ”Policy recommendations on protection from exposure to second-hand tobacco smoke” (Geneve, World Health Organization, 2007) on viitteitä ja linkkejä kaikkia näitä indikaattoreita koskeviin muualla suoritettuihin seurantatutkimuksiin.