ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Στρασβούργο, 17.9.2024
COM(2024) 55 final

ANNEX

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

της

πρότασης
ΣΥΣΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για περιβάλλον χωρίς καπνό και αερολύματα, που αντικαθιστά τη σύσταση 2009/C 296/02 του Συμβουλίου

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

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Κατευθυντήριες γραμμές για την προστασία από την έκθεση στον καπνό τσιγάρου, όπως εκδόθηκαν κατά τη δεύτερη διάσκεψη των συμβαλλόμενων μερών της σύμβασης-πλαισίου του ΠΟΥ για τον έλεγχο του καπνού

ΣΚΟΠΟΣ, ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΒΑΣΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Σκοπός των κατευθυντήριων γραμμών

1. Οι παρούσες κατευθυντήριες γραμμές, συνεπείς προς τις άλλες διατάξεις της σύμβασης-πλαισίου του ΠΟΥ για τον έλεγχο του καπνού και προς τις προθέσεις της διάσκεψης των συμβαλλόμενων μερών, έχουν ως στόχο να βοηθήσουν τα συμβαλλόμενα μέρη στην εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους βάσει του άρθρου 8 της σύμβασης. Βασίζονται στα βέλτιστα διαθέσιμα στοιχεία και στην πείρα των συμβαλλόμενων μερών που έχουν εφαρμόσει επιτυχώς αποτελεσματικά μέτρα για τη μείωση της έκθεσης στον καπνό τσιγάρου.

2. Οι κατευθυντήριες γραμμές περιλαμβάνουν συμφωνηθείσες δηλώσεις αρχών και ορισμούς σχετικών όρων, καθώς και συμφωνηθείσες συστάσεις ως προς τα βήματα που απαιτούνται για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της σύμβασης. Επιπλέον, οι κατευθυντήριες γραμμές καθορίζουν τα μέτρα που είναι αναγκαία για την επίτευξη αποτελεσματικής προστασίας από τους κινδύνους της έκθεσης στον δευτερογενή καπνό. Τα συμβαλλόμενα μέρη ενθαρρύνονται να εφαρμόζουν τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές όχι μόνο για να εκπληρώνουν τα έννομα καθήκοντά τους σύμφωνα με τη σύμβαση, αλλά επίσης και για να ακολουθούν τις βέλτιστες πρακτικές για την προστασία της δημόσιας υγείας.

Στόχοι των κατευθυντήριων γραμμών

3. Οι παρούσες κατευθυντήριες γραμμές έχουν δύο αλληλοσυνδεόμενους στόχους. Ο πρώτος είναι να βοηθήσουν τα συμβαλλόμενα μέρη να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους σύμφωνα με το άρθρο 8 της σύμβασης-πλαισίου του ΠΟΥ, βάσει των επιστημονικών στοιχείων σχετικά με την έκθεση στον δευτερογενή καπνό τσιγάρου και της βέλτιστης πρακτικής παγκοσμίως ως προς την εφαρμογή των μέτρων για την προώθηση περιβάλλοντος χωρίς καπνό, ώστε να καθιερωθεί υψηλό επίπεδο υπευθυνότητας όσον αφορά τη συμμόρφωση προς τη συνθήκη και να μπορέσουν τα μέρη να προωθήσουν το ύψιστο εφικτό επίπεδο υγείας. Ο δεύτερος στόχος είναι να προσδιοριστούν τα βασικά στοιχεία της νομοθεσίας που είναι αναγκαία για την αποτελεσματική προστασία των ατόμων από την έκθεση στον καπνό τσιγάρου, όπως απαιτείται από το άρθρο 8.

Σκεπτικό

4. Η ανάπτυξη των παρουσών κατευθυντήριων γραμμών έχει επηρεαστεί από τις ακόλουθες θεμελιώδεις εκτιμήσεις:

   α) Το καθήκον της προστασίας από τον καπνό τσιγάρου, που ενσωματώνεται στο άρθρο 8, βασίζεται στα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα και ελευθερίες. Λόγω των κινδύνων της εισπνοής δευτερογενούς καπνού, το καθήκον προστασίας από τον καπνό τσιγάρου περιλαμβάνεται σιωπηρά, μεταξύ άλλων, στο δικαίωμα στη ζωή και στο δικαίωμα στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο υγείας, όπως αναγνωρίζεται σε πολλές διεθνείς νομικές πράξεις (μεταξύ των

οποίων το Καταστατικό του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας, η Διεθνής Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού, η Σύμβαση για την εξάλειψη όλων των μορφών διακρίσεων κατά των γυναικών και το Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα), όπως έχει ενσωματωθεί επίσημα στο προοίμιο της σύμβασης-πλαισίου του ΠΟΥ και όπως αναγνωρίζεται στα συντάγματα πολλών εθνών.

β) Το καθήκον προστασίας των ατόμων από τον καπνό τσιγάρου αντιστοιχεί στην υποχρέωση των κυβερνήσεων να θεσπίζουν νομοθεσία για την προστασία των ατόμων από τις απειλές κατά των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών τους. Η υποχρέωση αυτή καλύπτει όλα τα άτομα και όχι απλώς ορισμένες ομάδες πληθυσμού.

γ) Διάφορα έγκυρα επιστημονικά όργανα έχουν διαπιστώσει ότι ο δευτερογενής καπνός τσιγάρου προξενεί καρκίνο. Ορισμένα συμβαλλόμενα μέρη της σύμβασης-πλαισίου του ΠΟΥ (για παράδειγμα, η Φινλανδία και η Γερμανία) κατέταξαν τον δευτερογενή καπνό τσιγάρου ως καρκινογόνο και περιέλαβαν στη νομοθεσία τους για την υγεία και την ασφάλεια την πρόληψη της έκθεσης σ' αυτόν στον χώρο εργασίας. Συνεπώς, επιπλέον των απαιτήσεων του άρθρου 8, τα συμβαλλόμενα μέρη ενδέχεται να υποχρεωθούν να αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο έκθεσης στον καπνό τσιγάρου σύμφωνα με την υφισταμένη νομοθεσία τους σχετικά με την ασφάλεια στον χώρο εργασίας ή με άλλους νόμους που διέπουν την έκθεση σε επιβλαβείς ουσίες, μεταξύ των οποίων οι καρκινογόνες.

ΔΗΛΩΣΗ ΑΡΧΩΝ ΚΑΙ ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΟΡΙΣΜΟΙ ΣΤΟΥΣ ΟΠΟΙΟΥΣ ΒΑΣΙΖΕΤΑΙ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟΝ ΚΑΠΝΟ ΤΣΙΓΑΡΟΥ

Αρχές

5. Όπως αναφέρεται στο άρθρο 4 της σύμβασης-πλαισίου του ΠΟΥ, χρειάζεται σταθερή πολιτική δέσμευση για να ληφθούν μέτρα προστασίας όλων των ατόμων από την έκθεση στον καπνό τσιγάρου. Οι ακόλουθες συμφωνημένες αρχές θα πρέπει να διέπουν την εφαρμογή του άρθρου 8 της σύμβασης.

Αρχή 1

6. Για την εφαρμογή αποτελεσματικών μέτρων τα οποία θα προβλέπουν την προστασία από την έκθεση στον καπνό τσιγάρου, όπως προβλέπονται από το άρθρο 8 της σύμβασης-πλαισίου του ΠΟΥ, απαιτούνται η πλήρης κατάργηση του καπνίσματος και η εξάλειψη του καπνού τσιγάρου σε ιδιαίτερο χώρο ή περιβάλλον, ώστε να δημιουργηθεί περιβάλλον απαλλαγμένο 100 % από τον καπνό. Δεν υπάρχει ασφαλές επίπεδο έκθεσης στον καπνό τσιγάρου, ενώ έννοιες όπως η τιμή κατωφλίου για την τοξικότητα του δευτερογενούς καπνού θα πρέπει να απορρίπτονται, καθώς αντικρούονται από τα επιστημονικά στοιχεία. Προσεγγίσεις άλλες εκτός από περιβάλλον απαλλαγμένο 100 % από τον καπνό, μεταξύ των οποίων ο εξαερισμός, η διήθηση του αέρα και η χρήση καθορισμένων χώρων καπνίσματος (με χωριστά συστήματα εξαερισμού ή όχι), έχουν αποδειχθεί επανειλημμένως αναποτελεσματικές και υπάρχουν πειστικά στοιχεία, επιστημονικά και άλλα, που αποδεικνύουν ότι οι τεχνολογικές προσεγγίσεις δεν προστατεύουν από την έκθεση στον καπνό τσιγάρου.

Αρχή 2

7. Όλα τα άτομα θα πρέπει να προστατεύονται από την έκθεση στον καπνό τσιγάρου. Όλοι οι εσωτερικοί χώροι εργασίας και οι εσωτερικοί δημόσιοι χώροι θα πρέπει να είναι απαλλαγμένοι από τον καπνό.

Αρχή 3

8. Απαιτείται νομοθεσία για την προστασία των ατόμων από την έκθεση στον καπνό τσιγάρου. Οι εθελοντικές πολιτικές για περιβάλλον απαλλαγμένο από τον καπνό έχουν αποδειχθεί επανειλημμένως αναποτελεσματικές και δεν παρέχουν επαρκή προστασία. Για να είναι αποτελεσματική η νομοθεσία, θα πρέπει να είναι απλή, σαφής και εφαρμοστέα.

Αρχή 4

9. Ο καλός σχεδιασμός και οι επαρκείς πόροι αποτελούν ουσιώδη στοιχεία για την επιτυχή εφαρμογή της νομοθεσίας για την απαγόρευση του καπνίσματος.

Αρχή 5

10. Η κοινωνία των πολιτών διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην οικοδόμηση της υποστήριξης των μέτρων για περιβάλλον απαλλαγμένο από τον καπνό και στην εξασφάλιση της συμμόρφωσης με τα μέτρα αυτά και θα πρέπει να συμπεριληφθεί ως ενεργός εταίρος κατά την ανάπτυξη, εφαρμογή και επιβολή της νομοθεσίας.

Αρχή 6

11. Η εφαρμογή της νομοθεσίας για την απαγόρευση του καπνίσματος, η επιβολή της και ο αντίκτυπός της θα πρέπει να παρακολουθούνται και να αξιολογούνται. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνονται η παρακολούθηση και η αντιμετώπιση των δραστηριοτήτων της καπνοβιομηχανίας που υπονομεύουν την εφαρμογή και την επιβολή της νομοθεσίας, όπως καθορίζεται στο άρθρο 20 παράγραφος 4 της σύμβασης-πλαισίου του ΠΟΥ.

Αρχή 7

12. Η προστασία των ατόμων από την έκθεση στον καπνό τσιγάρου θα πρέπει να ενισχυθεί και να επεκταθεί, εφόσον είναι απαραίτητο· μια τέτοια δράση μπορεί να περιλαμβάνει νέα ή τροποποιημένη νομοθεσία, βελτιωμένη επιβολή του νόμου και άλλα μέτρα που βασίζονται σε νέα επιστημονικά στοιχεία και στην πείρα από περιπτωσιολογικές μελέτες.

Ορισμοί

13. Κατά τη θέσπιση νομοθεσίας, είναι σημαντικό να αποδίδεται προσοχή στον ορισμό των βασικών όρων. Κατωτέρω παρουσιάζονται διάφορες συστάσεις ως προς τους κατάλληλους ορισμούς, βάσει της εμπειριών σε πολλές χώρες. Οι ορισμοί που περιέχονται στο παρόν τμήμα συμπληρώνουν εκείνους που περιλαμβάνονται ήδη στη σύμβαση-πλαίσιο του ΠΟΥ.

«Δευτερογενής καπνός τσιγάρου» ή «καπνός του περιβάλλοντος χώρου»

14. Διάφοροι εναλλακτικοί όροι χρησιμοποιούνται ευρέως για να περιγράψουν το είδος καπνού που αποτελεί αντικείμενο του άρθρου 8 της σύμβασης-πλαισίου του ΠΟΥ. Σ' αυτούς περιλαμβάνονται οι όροι «δευτερογενής καπνός», «καπνός του περιβάλλοντος χώρου» και «καπνός άλλων ατόμων». Όροι όπως «παθητικό κάπνισμα» και «ακούσια έκθεση στον καπνό τσιγάρου» θα πρέπει να αποφεύγονται, καθώς η πείρα στη Γαλλία και αλλού δείχνει ότι η καπνοβιομηχανία μπορεί να χρησιμοποιήσει τους όρους αυτούς για να υποστηρίξει τη θέση ότι η «εκούσια»

έκθεση είναι αποδεκτή. Οι όροι «δευτερογενής καπνός», που απαντά συχνά με τη συντομογραφία «SHS», και «καπνός του περιβάλλοντος χώρου», συχνά με τη συντομογραφία «ETS», είναι οι προτιμότεροι· οι παρούσες κατευθυντήριες αρχές χρησιμοποιούν τον όρο «δευτερογενής καπνός».

15. Ως «δευτερογενής καπνός» νοείται ο «καπνός που εκλύεται από το καιγόμενο άκρο τσιγάρου ή άλλων προϊόντων καπνού συνήθως σε συνδυασμό με τον καπνό που εκπνέεται από τον καπνιστή».

16. Ως «αέρας χωρίς καπνό» νοείται ο αέρας που είναι 100 % απαλλαγμένος από τον καπνό. Ο ορισμός αυτός περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τον αέρα στον οποίο ο καπνός τσιγάρου δεν είναι ορατός, ούτε αντιληπτός με την όσφρηση, ούτε αισθητός, ούτε μετρήσιμος[1].

«Κάπνισμα»

17. Στον ορισμό του όρου αυτού θα πρέπει να συμπεριλαμβάνεται η κατοχή ή ο έλεγχος αναμμένου προϊόντος καπνού, ανεξάρτητα από το αν ο καπνός εισπνέεται ενεργητικά ή εκπνέεται.

«Δημόσιοι χώροι»

18. Παρότι ο ακριβής ορισμός των «δημόσιων χώρων» ποικίλλει μεταξύ των διαφόρων έννομων τάξεων, είναι σημαντικό να δώσει η νομοθεσία έναν όσο το δυνατόν ευρύτερο ορισμό στον όρο αυτόν. Ο χρησιμοποιούμενος ορισμός θα πρέπει να καλύπτει όλους τους χώρους που είναι προσιτοί στο ευρύ κοινό ή τους χώρους κοινής χρήσης, ανεξάρτητα από την ιδιοκτησία ή το δικαίωμα πρόσβασης.

«Εσωτερικοί» ή «κλειστοί» χώροι

19. Σύμφωνα με το άρθρο 8 απαιτείται προστασία από τον καπνό τσιγάρου στους εσωτερικούς χώρους εργασίας και στους δημόσιους χώρους. Καθώς ενδέχεται να υπάρχουν παρεκκλίσεις στον ορισμό των «εσωτερικών» χώρων, θα πρέπει να εξεταστούν ειδικά οι εμπειρίες των διαφόρων χωρών κατά τον ορισμό αυτού του όρου. Ο ορισμός θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πληρέστερος και σαφέστερος και θα πρέπει να δοθεί προσοχή ώστε με τον ορισμό να αποφεύγεται η δημιουργία καταλόγων που μπορεί να ερμηνευτούν ως αποκλείοντες ενδεχομένως άλλους «εσωτερικούς» χώρους. Συνιστάται να οριστούν οι «εσωτερικοί» (ή κλειστοί) χώροι έτσι ώστε να περιλαμβάνουν κάθε χώρο ο οποίος καλύπτεται από στέγη ή περιβάλλεται από έναν ή περισσότερους τοίχους ή πλευρές, ανεξάρτητα από το είδος του υλικού που χρησιμοποιείται για τη στέγη, τον τοίχο ή τις πλευρές και ανεξάρτητα από το αν το οικοδόμημα είναι μόνιμο ή προσωρινό.

«Χώρος εργασίας»

20. Στον «χώρο εργασίας» θα πρέπει να δοθεί ευρύς ορισμός ως «κάθε χώρος που χρησιμοποιείται από άτομα στη διάρκεια της απασχόλησής τους ή της εργασίας τους». Με τον ορισμό αυτόν θα πρέπει να καλύπτεται όχι μόνο η εργασία έναντι αποδοχών αλλά επίσης και η εθελοντική εργασία, εάν αυτή είναι του είδους για το οποίο συνήθως καταβάλλεται αμοιβή. Επιπλέον, στους «χώρους εργασίας» περιλαμβάνονται όχι μόνο οι χώροι στους οποίους εκτελείται εργασία, αλλά επίσης και όλοι οι συνδεδεμένοι ή παρεπόμενοι χώροι που χρησιμοποιούνται από κοινού από τους εργαζομένους στη διάρκεια της εργασίας τους, όπως, για παράδειγμα,

[1] Είναι πιθανό να υπάρχουν στον αέρα συστατικά στοιχεία καπνού τσιγάρου σε ποσότητες πολύ μικρές για να μετρηθούν. Θα πρέπει να δοθεί προσοχή στην πιθανότητα απόπειρας εκμετάλλευσης των ορίων του ανωτέρω ορισμού από την καπνοβιομηχανία ή από τον κλάδο φιλοξενίας.

διάδρομοι, ανελκυστήρες, φρέατα κλιμακοστασίων, προθάλαμοι, κοινές εγκαταστάσεις, καφετέριες, αποχωρητήρια, αίθουσες αναμονής, χώροι ενδιαίτησης και εξωτερικά κτίσματα όπως υπόστεγα και παραπήγματα. Τα οχήματα που χρησιμοποιούνται στη διάρκεια της εργασίας είναι χώροι εργασίας και θα πρέπει να ορίζονται ειδικά ως τέτοιοι.

21. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στους χώρους εργασίας οι οποίοι είναι επίσης κατοικίες, όπως για παράδειγμα οι φυλακές, τα ιδρύματα ψυχικής υγείας ή οι οίκοι ευγηρίας. Αυτοί οι χώροι αποτελούν επίσης χώρους εργασίας άλλων, οι οποίοι θα πρέπει να προστατεύονται από την έκθεση στον καπνό τσιγάρου.

«Δημόσιες μεταφορές»

22. Στον ορισμό των δημόσιων μεταφορών θα πρέπει να συμπεριλαμβάνεται κάθε όχημα που χρησιμοποιείται για τη μεταφορά του κοινού, συνήθως έναντι αμοιβής ή εμπορικού κέρδους. Μεταξύ αυτών πρέπει να περιλαμβάνονται και τα ταξί.

ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΜΙΑΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

23. Το άρθρο 8 απαιτεί τη θέσπιση αποτελεσματικών μέτρων για την προστασία των ατόμων από την έκθεση στον καπνό τσιγάρου 1) στους εσωτερικούς χώρους εργασίας, 2) στους εσωτερικούς δημόσιους χώρους, 3) στις δημόσιες μεταφορές και 4) «αν είναι απαραίτητο» σε «άλλους δημόσιους χώρους».

24. Αυτή η διάταξη δημιουργεί υποχρέωση παροχής καθολικής προστασίας με την εξασφάλιση της απαλλαγής από τον δευτερογενή καπνό τσιγάρου όλων των εσωτερικών δημόσιων χώρων, όλων των εσωτερικών χώρων εργασίας, όλων των μέσων δημόσιων μεταφορών και πιθανώς άλλων δημόσιων χώρων (υπαίθριων ή ημι-υπαίθριων). Δεν δικαιολογούνται εξαιρέσεις βάσει υγειονομικών ή νομικών επιχειρημάτων. Εάν πρέπει να γίνουν δεκτές εξαιρέσεις βάσει άλλων επιχειρημάτων, αυτές θα πρέπει να είναι ελάχιστες. Επιπλέον, εάν ένα συμβαλλόμενο μέρος αδυνατεί να επιτύχει καθολική κάλυψη αμέσως, το άρθρο 8 δημιουργεί διαρκή υποχρέωση δράσης όσο το δυνατόν συντομότερα για την κατάργηση κάθε εξαίρεσης και την επίτευξη καθολικής προστασίας. Κάθε συμβαλλόμενο μέρος θα πρέπει να προσπαθεί να επιτύχει καθολική προστασία εντός πέντε ετών από την έναρξη της ισχύος της σύμβασης-πλαισίου του ΠΟΥ για το συγκεκριμένο συμβαλλόμενο μέρος.

25. Δεν υπάρχει ασφαλές επίπεδο έκθεσης στον δευτερογενή καπνό και, όπως έχει ήδη αναγνωριστεί από τη διάσκεψη των συμβαλλόμενων μερών στην απόφαση FCTC/COP1(15), οι τεχνολογικές προσεγγίσεις όπως ο εξαερισμός, η εναλλαγή του αέρα και η χρήση ενδεδειγμένων χώρων καπνίσματος δεν προστατεύουν από την έκθεση στον καπνό τσιγάρου.

26. Θα πρέπει να παρέχεται προστασία σε όλους τους εσωτερικούς ή κλειστούς χώρους εργασίας, συμπεριλαμβανομένων των μηχανοκινήτων οχημάτων που χρησιμοποιούνται ως χώροι εργασίας (για παράδειγμα ταξί, ασθενοφόρα ή οχήματα παράδοσης ειδών).

27. Το γράμμα της συνθήκης απαιτεί προστατευτικά μέτρα όχι μόνο σε όλους τους «εσωτερικούς» δημόσιους χώρους, αλλά επίσης και στους «άλλους» δημόσιους χώρους (υπαίθριους ή ημι-υπαίθριους) αν είναι «απαραίτητο». Για τον προσδιορισμό των υπαίθριων ή ημι-υπαίθριων δημόσιων χώρων, εφόσον είναι σκόπιμο να εκδοθεί νομοθεσία, τα συμβαλλόμενα μέρη θα πρέπει να μελετήσουν τα στοιχεία όσον αφορά τους πιθανούς κινδύνους για την υγεία σε διάφορα πλαίσια και να

ενεργήσουν ώστε να καθιερώσουν την πλέον αποτελεσματική προστασία από την έκθεση στον καπνό τσιγάρου όταν τα στοιχεία δείχνουν ότι υπάρχει κίνδυνος.

28. Η ευαισθητοποίηση του κοινού και των παραγόντων διαμόρφωσης της κοινής γνώμης σχετικά με τους κινδύνους της έκθεσης στον δευτερογενή καπνό μέσω συνεχών ενημερωτικών εκστρατειών είναι σημαντικό καθήκον των δημόσιων οργανισμών, σε σύμπραξη με την κοινωνία των πολιτών, για να διασφαλίζεται ότι το κοινό κατανοεί και υποστηρίζει τη νομοθετική δράση. Στα βασικά ενδιαφερόμενα μέρη περιλαμβάνονται οι επιχειρήσεις, ο κλάδος εστιατορίων και φιλοξενίας, οι ομάδες εργοδοτών, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, οι επαγγελματίες του τομέα της υγείας, οι οργανώσεις που εκπροσωπούν τα παιδιά και τους νέους, τα εκπαιδευτικά ή θρησκευτικά ιδρύματα, η ερευνητική κοινότητα και το ευρύ κοινό. Οι προσπάθειες ευαισθητοποίησης θα πρέπει να περιλαμβάνουν διαβούλευση με τις εμπλεκόμενες επιχειρήσεις και άλλες οργανώσεις και ιδρύματα κατά την ανάπτυξη της νομοθεσίας.

29. Τα κύρια μηνύματα θα πρέπει να επικεντρώνονται στη βλάβη που προξενεί η έκθεση στον δευτερογενή καπνό, στο γεγονός ότι η εξάλειψη του καπνού στους εσωτερικούς χώρους είναι η μόνη επιστημονικά τεκμηριωμένη λύση για την εξασφάλιση πλήρους προστασίας από την έκθεση στον καπνό, στο δικαίωμα όλων των εργαζομένων να προστατεύονται από τον νόμο εξίσου και στο γεγονός ότι δεν υφίσταται συμβιβασμός μεταξύ υγείας και οικονομίας, καθώς η πείρα από όλο και μεγαλύτερο αριθμό έννομων τάξεων δείχνει ότι το περιβάλλον χωρίς καπνό ωφελεί και τους δύο αυτούς τομείς. Οι εκστρατείες εκπαίδευσης του κοινού θα πρέπει επίσης να στοχεύουν τους χώρους για τους οποίους η νομοθεσία μπορεί να μην είναι εφικτή ή κατάλληλη, όπως οι ιδιωτικές κατοικίες.

30. Η ευρεία διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη είναι επίσης σημαντική για την εκπαίδευση και την κινητοποίηση της κοινότητας και για τη διευκόλυνση της υποστήριξης της νομοθεσίας μετά τη θέσπισή της. Αφού εκδοθεί η νομοθεσία, θα πρέπει να διεξαχθεί εκπαιδευτική εκστρατεία που να οδηγεί στην εφαρμογή της, να δοθούν πληροφορίες στους ιδιοκτήτες επιχειρήσεων και στους διαχειριστές κτιρίων σχετικά με τον νόμο και τις ευθύνες τους και να παρασχεθούν πόροι, καθώς και σήμανση. Τα μέτρα αυτά θα αυξήσουν την πιθανότητα ομαλής εφαρμογής και θα επιτύχουν υψηλά επίπεδα εκούσιας συμμόρφωσης. Μηνύματα για την ενίσχυση των μη καπνιστών και τη διαβίβαση ευχαριστιών στους καπνιστές για τη συμμόρφωσή τους προς τη νομοθεσία θα προαγάγουν τη συμμετοχή του κοινού στην επιβολή και την ομαλή εφαρμογή της.

ΕΠΙΒΟΛΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

Καθήκον συμμόρφωσης

31. Για να είναι η νομοθεσία αποτελεσματική, θα πρέπει να επιβάλλει, με σκοπό τη συμμόρφωση, ευθύνη εκ του νόμου τόσο στις εμπλεκόμενες επιχειρήσεις όσο και στους επιμέρους καπνιστές και να προβλέπει ποινές για τις παραβάσεις οι οποίες θα πρέπει να επιβάλλονται στις επιχειρήσεις και, εάν είναι δυνατόν, και στους ίδιους τους καπνιστές. Η επιβολή της νομοθεσίας θα πρέπει κατά κανόνα να επικεντρώνεται στις επιχειρήσεις. Η νομοθεσία θα πρέπει να καθιστά υπεύθυνο για τη συμμόρφωση τον ιδιοκτήτη, τον διαχειριστή ή κάθε άλλο πρόσωπο που είναι επιφορτισμένο με την επίβλεψη των εγκαταστάσεων και να προσδιορίζει σαφώς τις

ενέργειες στις οποίες οφείλει αυτό να προβαίνει. Στα καθήκοντα αυτά θα πρέπει να περιλαμβάνονται τα εξής:

α) το καθήκον να αναρτά στις εισόδους και σε άλλους κατάλληλους χώρους σαφή σήμανση, η οποία να δείχνει ότι το κάπνισμα δεν επιτρέπεται. Η μορφή και το περιεχόμενο αυτής της σήμανσης θα πρέπει να καθορίζονται από τις υγειονομικές αρχές ή από άλλες κρατικές υπηρεσίες και μπορεί να περιλαμβάνουν αριθμό τηλεφώνου ή άλλη ένδειξη μηχανισμού στον οποίο το κοινό θα μπορεί να αναφέρει παραβάσεις, καθώς και το όνομα του υπευθύνου στον οποίο θα πρέπει να απευθύνονται οι καταγγελίες·

β) το καθήκον να αποσύρει όλα τα σταχτοδοχεία από τις εγκαταστάσεις·

γ) το καθήκον να εποπτεύει την τήρηση των κανόνων·

δ) το καθήκον να προβαίνει σε λογικά και καθορισμένα διαβήματα για να αποθαρρύνει το κοινό από το κάπνισμα στις εγκαταστάσεις. Τα διαβήματα αυτά μπορούν να συνίστανται σε σύσταση στο συγκεκριμένο άτομο να μην καπνίζει, σε διακοπή της παροχής υπηρεσιών σε άτομο που επιμένει να καπνίζει, σε αποπομπή από τις εγκαταστάσεις του ατόμου που καπνίζει και στην ειδοποίηση της αρχής επιβολής του νόμου ή άλλης αρχής.

Κυρώσεις

32. Η νομοθεσία θα πρέπει να καθορίζει πρόστιμα ή άλλες χρηματικές ποινές για τις παραβάσεις. Ενώ το επίπεδο των κυρώσεων αυτών θα αντικατοπτρίζει υποχρεωτικά τις ιδιαίτερες πρακτικές και συνήθειες της κάθε χώρας, ορισμένες αρχές θα πρέπει να διέπουν τις σχετικές αποφάσεις. Ύψιστη σημασία έχει να είναι οι κυρώσεις επαρκώς επαχθείς ώστε να αποτρέπουν τις παραβάσεις, διαφορετικά ενδέχεται να τις αγνοούν οι παραβάτες ή να τις θεωρούν απλώς κόστος στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων τους. Για την αποτροπή των επιχειρήσεων-παραβατών απαιτούνται πιο επαχθείς κυρώσεις απ' ό,τι για την αποτροπή των επιμέρους καπνιστών οι οποίοι συνήθως έχουν λιγότερους πόρους. Οι κυρώσεις θα πρέπει να αυξάνονται σε περίπτωση υποτροπής και να είναι ανάλογες με τις κυρώσεις άλλων παραβάσεων της ίδιας βαρύτητας σύμφωνα με τη νομοθεσία της ίδιας χώρας.

33. Εκτός από τις χρηματικές ποινές, η νομοθεσία μπορεί επίσης να προβλέπει διοικητικές κυρώσεις, όπως η αναστολή της άδειας λειτουργίας της επιχείρησης, σύμφωνα με την πρακτική και το νομικό σύστημα της χώρας. Αυτές οι «κυρώσεις έσχατης λύσης» χρησιμοποιούνται σπανίως, αλλά είναι πολύ σημαντικές για την επιβολή του νόμου σε επιχειρήσεις οι οποίες επιλέγουν να παραβαίνουν τον νόμο κατ' επανάληψη.

34. Ποινικές κυρώσεις για παραβάσεις μπορούν επίσης να προβλεφθούν, εάν το νομικό και το πολιτιστικό πλαίσιο της χώρας το επιτρέπουν.

Υπηρεσίες επιφορτισμένες με την επιβολή του νόμου

35. Η νομοθεσία θα πρέπει να προσδιορίζει την αρχή ή τις αρχές που είναι επιφορτισμένη/-ες με την επιβολή του νόμου και να προβλέπει σύστημα που να επιτρέπει τόσο την παρακολούθηση της συμμόρφωσης όσο και τη δίωξη των παραβατών.

36. Η παρακολούθηση θα πρέπει να περιλαμβάνει διαδικασία επιθεώρησης των επιχειρήσεων για να διαπιστώνεται η συμμόρφωσή τους. Σπανίως είναι απαραίτητο να καθιερωθεί νέο σύστημα επιθεώρησης για την επιβολή νομοθεσίας για την απαγόρευση του καπνίσματος. Αντ' αυτού, η συμμόρφωση μπορεί να

παρακολουθείται κατά κανόνα μέσω ενός ή περισσότερων από τους μηχανισμούς που έχουν ήδη καθιερωθεί για την επιθεώρηση των εγκαταστάσεων επιχειρήσεων και των χώρων εργασίας. Υπάρχει συνήθως ποικιλία επιλογών προς τον σκοπό αυτόν. Σε πολλές χώρες, οι επιθεωρήσεις για τη συμμόρφωση μπορεί να εντάσσονται σε επιθεωρήσεις για την αδειοδότηση επιχειρήσεων, σε επιθεωρήσεις για την υγεία και την υγιεινή, σε επιθεωρήσεις για την υγεία και την ασφάλεια στον χώρο εργασίας, σε επιθεωρήσεις για την πυρασφάλεια ή παρόμοια προγράμματα. Μπορεί να παρουσιάζει ενδιαφέρον η ταυτόχρονη χρήση περισσότερων της μίας τέτοιων πηγών πληροφόρησης.

37. Εφόσον είναι δυνατό, συνιστάται η απασχόληση επιθεωρητών ή οργάνων επιβολής του νόμου σε τοπικό επίπεδο· με τον τρόπο αυτόν μπορεί να βελτιωθούν οι διαθέσιμοι πόροι για την επιβολή του νόμου, καθώς και το επίπεδο της συμμόρφωσης. Αυτή η προσέγγιση απαιτεί την καθιέρωση εθνικού συντονιστικού μηχανισμού, ώστε να εξασφαλίζεται η υιοθέτηση συνεπούς προσέγγισης σε εθνική κλίμακα.

38. Ανεξάρτητα από τον χρησιμοποιούμενο μηχανισμό, η παρακολούθηση θα πρέπει να βασίζεται σε γενικό σχέδιο επιβολής της νομοθεσίας και να περιλαμβάνει διαδικασία αποτελεσματικής κατάρτισης των επιθεωρητών. Η αποτελεσματική παρακολούθηση μπορεί να συνδυάζει τακτικές επιθεωρήσεις με απρογραμμάτιστες, αιφνιδιαστικές επιθεωρήσεις, καθώς και επισκέψεις σε συνέχεια καταγγελιών. Οι επισκέψεις αυτές μπορούν σαφώς να είναι εκπαιδευτικού χαρακτήρα κατά τον πρώτο καιρό μετά την έναρξη της εφαρμογής του νόμου, καθώς οι περισσότερες παραβάσεις πιθανόν να γίνονται εξ αμελείας. Η νομοθεσία θα πρέπει να εξουσιοδοτεί τους επιθεωρητές να εισέρχονται στις εγκαταστάσεις με την επιφύλαξη της νομοθεσίας, να συλλέγουν δείγματα και να συγκεντρώνουν αποδεικτικά στοιχεία, εάν αυτές οι εξουσίες δεν είναι ήδη καθιερωμένες από την ισχύουσα νομοθεσία. Ομοίως, η νομοθεσία θα πρέπει να απαγορεύει στις επιχειρήσεις να παρακωλύουν το έργο των επιθεωρητών.

39. Το κόστος της αποτελεσματικής παρακολούθησης δεν είναι υπερβολικό. Δεν είναι απαραίτητο να απασχολείται μεγάλος αριθμός επιθεωρητών, διότι οι επιθεωρήσεις μπορούν να διεξάγονται με την εφαρμογή των υφιστάμενων προγραμμάτων και με τη διάθεση προσωπικού, καθώς η πείρα έχει δείξει ότι η νομοθεσία για την απαγόρευση του καπνίσματος γίνεται γρήγορα αυτοδύναμη (δηλαδή ενισχύεται κυρίως από το κοινό). Μόνο λίγες ποινικές διώξεις ενδέχεται να είναι απαραίτητες, εάν η νομοθεσία εφαρμόζεται προσεκτικά και εάν καταβάλλονται δραστήριες προσπάθειες για την εκπαίδευση των επιχειρήσεων και του κοινού.

40. Παρόλο που τα εν λόγω προγράμματα δεν είναι δαπανηρά, απαιτούνται πόροι για την εκπαίδευση των επιχειρήσεων, την κατάρτιση των επιθεωρητών, τον συντονισμό των διαδικασιών επιθεώρησης και την ανταμοιβή του προσωπικού για επιθεωρήσεις επιχειρήσεων εκτός των κανονικών ωρών εργασίας. Θα πρέπει να οριστεί μηχανισμός χρηματοδότησης προς τον σκοπό αυτόν. Τα αποτελεσματικά προγράμματα παρακολούθησης επωφελούνται από ποικίλες χρηματοδοτικές πηγές, όπως οι εισφορές επί των εσόδων από τη φορολογία, τα τέλη αδειοδότησης επιχειρήσεων και οι εισφορές επί των προστίμων που θα καταβάλλουν οι παραβάτες.

Στρατηγικές επιβολής

41. Οι στρατηγικές για την επιβολή της νομοθεσίας μπορούν να μεγιστοποιήσουν τη συμμόρφωση, να απλουστεύσουν την εφαρμογή της νομοθεσίας και να μειώσουν το επίπεδο των πόρων που απαιτούνται για την επιβολή.

42. Ειδικότερα, οι δραστηριότητες για την επιβολή της νομοθεσίας κατά την περίοδο αμέσως μετά την έναρξη της ισχύος της έχουν κρίσιμη σημασία για την επιτυχία της και για την επιτυχία της μελλοντικής παρακολούθησης και επιβολής. Σε πολλές έννομες τάξεις συνιστάται μια αρχική περίοδος επιεικούς επιβολής, κατά την οποία οι παραβάτες θα προειδοποιούνται αλλά δεν θα τιμωρούνται. Αυτή η προσέγγιση θα πρέπει να συνδυάζεται με ενεργό εκστρατεία εκπαίδευσης των επιχειρηματιών όσον αφορά τις ευθύνες τους σύμφωνα με τον νόμο, ενώ οι επιχειρήσεις θα πρέπει να κατανοήσουν ότι μετά την αρχική περίοδο χάριτος ή την περίοδο σταδιακής εφαρμογής θα ακολουθήσει αυστηρότερη επιβολή.

43. Όταν αρχίσει η ενεργός επιβολή, σε πολλές έννομες τάξεις συνιστάται να δοθεί ευρεία δημοσιότητα στις διώξεις που θα ασκηθούν κατά των παραβατών για να αυξηθεί η αποτροπή. Οι αρχές, εντοπίζοντας τους κυριότερους παραβάτες οι οποίοι προκλητικά δεν σέβονται τον νόμο ή είναι σαφώς γνωστοί σε μια κοινότητα, αναλαμβάνοντας σθεναρή και ταχεία δράση και επιδιώκοντας τη μέγιστη ευαισθητοποίηση του κοινού ως προς αυτές τις δραστηριότητες, μπορούν να δείξουν την αποφασιστικότητά τους και τη σοβαρότητα του νόμου. Με τον τρόπο αυτόν θα αυξηθεί η εκούσια συμμόρφωση και θα μειωθούν οι πόροι που απαιτούνται για την παρακολούθηση και την επιβολή της τήρησης του νόμου στο μέλλον.

44. Παρόλο που η νομοθεσία για την απαγόρευση του καπνίσματος καθίσταται ταχέως αυτοδύναμη, είναι σημαντικό να βρίσκονται οι αρχές σε ετοιμότητα ώστε να αντιμετωπίζουν αμέσως και αποφασιστικά κάθε μεμονωμένη περίπτωση έκδηλης παράβασης. Ιδιαίτερα όταν ένας νόμος αρχίζει να ισχύει, μπορεί να υπάρξει ένας περιστασιακός παραβάτης ο οποίος περιφρονεί τον νόμο δημόσια. Η σθεναρή αντίδραση σ' αυτές τις περιπτώσεις καθιερώνει μια νοοτροπία συμμόρφωσης που θα διευκολύνει τις μελλοντικές προσπάθειες, ενώ η έλλειψη αποφασιστικότητας μπορεί να οδηγήσει γρήγορα σε ευρεία διάδοση των παραβάσεων.

Κινητοποίηση και συμμετοχή της κοινότητας

45. Η αποτελεσματικότητα ενός προγράμματος παρακολούθησης και επιβολής αυξάνεται με τη συμμετοχή της κοινότητας στο πρόγραμμα. Η εξασφάλιση της υποστήριξης της κοινότητας και η ενθάρρυνση των μελών της να παρακολουθούν τη συμμόρφωση και να αναφέρουν τις παραβάσεις διευκολύνουν σε μεγάλο βαθμό την αποτελεσματικότητα της δράσης των οργάνων επιβολής και συντελούν στη μείωση των πόρων που απαιτούνται για την επίτευξη συμμόρφωσης. Πράγματι, σε πολλές έννομες τάξεις οι καταγγελίες εκ μέρους της κοινότητας είναι το πρωταρχικό μέσο για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης. Για τον λόγο αυτόν, η νομοθεσία για την απαγόρευση του καπνίσματος θα πρέπει να προβλέπει ότι το κοινό μπορεί να υποβάλλει καταγγελίες και να επιτρέπει σε κάθε άτομο ή κάθε μη κυβερνητική οργάνωση να αναλαμβάνει δράση για να επιβάλει τη συμμόρφωση με μέτρα για τη ρύθμιση της έκθεσης στον δευτερογενή καπνό. Το πρόγραμμα επιβολής θα πρέπει να προβλέπει τηλεφωνική γραμμή δωρεάν κλήσεων ειδικά για καταγγελίες ή παρόμοιο σύστημα με στόχο να ενθαρρύνει το κοινό να αναφέρει τις παραβάσεις.

ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΡΩΝ

46. Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των μέτρων για τη μείωση της έκθεσης στον καπνό τσιγάρου είναι σημαντικές για διαφόρους λόγους, όπως για παράδειγμα:

α) για την αύξηση της πολιτικής και δημόσιας υποστήριξης για την ενίσχυση και την επέκταση της εφαρμογής των νομοθετικών διατάξεων·

β) για τη συλλογή στοιχείων σχετικά με επιτυχημένες πρακτικές τα οποία θα χρησιμεύσουν για τη διαμόρφωση και την ενίσχυση των προσπαθειών άλλων χωρών·

γ) για τον προσδιορισμό και τη δημοσιοποίηση των προσπαθειών της καπνοβιομηχανίας να υπονομεύσει τα μέτρα εφαρμογής.

47. Η έκταση και η πολυπλοκότητα της παρακολούθησης και της αξιολόγησης θα ποικίλλουν μεταξύ των διαφόρων έννομων τάξεων, ανάλογα με την εμπειρογνωσία και τους πόρους που διατίθενται. Ωστόσο, είναι σημαντικό να αξιολογηθεί το αποτέλεσμα των μέτρων που εφαρμόζονται, ιδιαίτερα όσον αφορά τον βασικό δείκτη που αποτελεί η έκθεση στον δευτερογενή καπνό στους χώρους εργασίας και στους δημόσιους χώρους. Μπορεί να υπάρχουν οικονομικά αποδοτικοί τρόποι για την επίτευξη του στόχου αυτού, για παράδειγμα με τη χρήση δεδομένων ή πληροφοριών που έχουν συλλεχθεί μέσω δραστηριοτήτων ρουτίνας, όπως οι επιθεωρήσεις των χώρων εργασίας.

48. Οι οκτώ βασικοί δείκτες για τις διαδικασίες και τα αποτελέσματα που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη είναι οι εξής[2]: (2)

Διεργασίες

α) γνώση, στάση και υποστήριξη όσον αφορά τις πολιτικές απαγόρευσης του καπνίσματος εκ μέρους του ευρέος κοινού και, ενδεχομένως, ορισμένων ειδικών ομάδων όπως, για παράδειγμα, οι εργαζόμενοι στα μπαρ·

β) επιβολή και συμμόρφωση με τις πολιτικές απαγόρευσης του καπνίσματος.

Αποτελέσματα

α) μείωση της έκθεσης των εργαζομένων στον δευτερογενή καπνό τσιγάρου στους χώρους εργασίας και στους δημόσιους χώρους·

β) μείωση της περιεκτικότητας του αέρα σε δευτερογενή καπνό τσιγάρου στους χώρους εργασίας (ιδιαίτερα στα εστιατόρια) και στους δημόσιους χώρους·

γ) μείωση της θνησιμότητας και της νοσηρότητας από την έκθεση σε δευτερογενή καπνό τσιγάρου·

δ) μείωση της έκθεσης σε δευτερογενή καπνό τσιγάρου στις ιδιωτικές κατοικίες·

ε) αλλαγές στον επιπολασμό του καπνίσματος και στη συμπεριφορά ως προς το κάπνισμα·

στ) οικονομικές επιπτώσεις.

[2] Η δημοσίευση με τίτλο «WHO policy recommendations: protection from exposure to second-hand tobacco smoke» (Συστάσεις πολιτικής του ΠΟΥ: προστασία από την έκθεση στον δευτερογενή καπνό (Γενεύη, Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας, 2007) παρέχει παραπομπές και συνδέσμους σε μελέτες παρακολούθησης που έχουν διεξαχθεί αλλού σχετικά με όλους αυτούς τους δείκτες.