EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 17.9.2024
COM(2024) 55 final

ANNEX

BILAG

til

Forslag til
Rådets henstilling

om røg- og aerosolfrie miljøer,
der erstatter Rådets henstilling 2009/C 296/02

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

BILAG

Retningslinjer vedrørende beskyttelse mod udsættelse for tobaksrøg, som vedtaget på den anden konference mellem parterne i WHO's rammekonvention om tobakskontrol

FORMÅL, MÅLSÆTNINGER OG NØGLEASPEKTER

Formålet med retningslinjerne

1. Disse retningslinjer skal — i overensstemmelse med andre af bestemmelserne i WHO's rammekonvention om tobakskontrol og parternes intentioner i henhold til konferencen — hjælpe parterne til at opfylde deres forpligtelser i henhold til konventionens artikel 8. Retningslinjerne bygger på den bedste dokumentation, der er til rådighed, og på erfaringerne blandt de af parterne, der har haft held til at gennemføre effektive foranstaltninger til begrænsning af udsættelsen for tobaksrøg.

2. Retningslinjerne indeholder i fællesskab fastlagte principerklæringer og definitioner af relevante begreber samt i fællesskab fastlagte anbefalinger vedrørende de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde forpligtelserne i henhold til konventionen. I retningslinjerne beskrives desuden de foranstaltninger, der er nødvendige for at opnå en effektiv beskyttelse mod farerne ved tobaksforurenet luft. Parterne opfordres til at anvende disse retningslinjer, ikke kun for at opfylde deres juridiske forpligtelser i henhold til konventionen, men også for at følge bedste praksis inden for sundhedsbeskyttelse.

Målsætningerne for retningslinjerne

3. Disse retningslinjer har to indbyrdes forbundne målsætninger. Den første er at bistå parterne med at opfylde deres forpligtelser i henhold til artikel 8 i WHO's rammekonvention på en måde, der er i overensstemmelse med de relevante videnskabelige undersøgelser af udsættelse for tobaksforurenet luft og bedste praksis på verdensplan med hensyn til gennemførelse af rygeforbud, med henblik på at sikre et højt ansvarlighedsniveau for så vidt angår overholdelse af traktatens bestemmelser og for at bistå parterne med at opnå det højest mulige sundhedsniveau. Den anden målsætning er at klarlægge, hvilke lovgivningsmæssige nøgleelementer der er nødvendige for at beskytte mennesker effektivt mod udsættelse for tobaksrøg som påkrævet i henhold til artikel 8.

Tilgrundliggende betragtninger

4. Følgende grundlæggende betragtninger har haft indflydelse på udarbejdelsen af disse retningslinjer:

    a) Forpligtelsen til at beskytte mod tobaksrøg, som knæsat ved konventionens artikel 8, bygger på grundlæggende frihedsrettigheder. På grund af farerne ved at indånde tobaksforurenet luft udspringer forpligtelsen til at beskytte mod tobaksrøg implicit af bl.a. retten til livet og retten til det højest mulige sundhedsniveau, som anerkendt i mange internationale lovinstrumenter (herunder Verdenssundhedsorganisationens vedtægter, konventionen om barnets rettigheder, konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder og konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder), som indarbejdet formelt i præamblen til WHO's rammekonvention og som anerkendt i mange landes forfatninger.

b) Forpligtelsen til at beskytte privatpersoner mod tobaksrøg er ensbetydende med, at regeringerne har en forpligtelse til at håndhæve lovgivning, der beskytter privatpersoner mod trusler mod deres grundlæggende frihedsrettigheder. Denne forpligtelse omfatter alle mennesker og ikke kun visse befolkningsgrupper.

c) Adskillige autoritative videnskabelige organer har slået fast, at tobaksforurenet luft er kræftfremkaldende. Nogle af parterne i WHO's rammekonvention (bl.a. Finland og Tyskland) har klassificeret tobaksforurenet luft som kræftfremkaldende og ladet deres lovgivning om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen indeholde regler om forebyggelse af udsættelse for sådan luft. Parterne kan derfor, ud over at skulle opfylde kravene i artikel 8, være forpligtet til at træffe foranstaltninger mod faren ved udsættelse for tobaksrøg i henhold til deres arbejdsmiljølovgivning eller øvrige bestemmelser vedrørende eksponering for skadelige — herunder kræftfremkaldende — stoffer.

PRINCIPERKLÆRING OG RELEVANTE DEFINITIONER VEDRØRENDE BESKYTTELSE MOD UDSÆTTELSE FOR TOBAKSRØG

Principper

5. Som det fremgår af artikel 4 i WHO's rammekonvention, er et stærkt politisk engagement nødvendigt for at kunne gennemføre foranstaltninger til at beskytte alle mennesker mod at blive udsat for tobaksrøg. Følgende i fællesskab fastlagte principper bør danne grundlag for gennemførelsen af konventionens artikel 8.

Princip 1

6. Effektive foranstaltninger, der sikrer beskyttelse mod udsættelse for tobaksrøg i overensstemmelse med artikel 8 i WHO's rammekonvention, forudsætter, at rygning og tobaksrøg i et bestemt område eller miljø elimineres fuldstændig, så der skabes et 100 % røgfrit miljø. Der findes ikke noget sikkert niveau for udsættelse for tobaksrøg, og tiltag såsom indførelse af en toksicitetstærskelværdi for tobaksforurenet luft bør forkastes, idet den videnskabelige dokumentation taler imod sådanne. Alternativer til 100 % røgfrie miljøer som f.eks. ventilation, luftfiltrering og indretning af særlige rygeområder (med eller uden separate ventilationssystemer) har gentagne gange vist sig at være ineffektive, og der findes endegyldig videnskabelig og anden dokumentation for, at der ikke med tekniske tiltag kan opnås beskyttelse mod udsættelse for tobaksrøg.

Princip 2

7. Alle mennesker bør være beskyttet mod udsættelse for tobaksrøg. Alle indendørs arbejdspladser og indendørs offentlige steder bør være røgfri.

Princip 3

8. Det er nødvendigt, at lovgivningen beskytter mennesker mod at blive udsat for tobaksrøg. Frivillige rygeforbud har gentagne gange vist sig at være ineffektive og giver ikke tilstrækkelig beskyttelse. For at være effektiv skal lovgivningen være enkel og klar, ligesom den skal kunne håndhæves.

Princip 4

9. God planlægning og tilstrækkelige ressourcer er en forudsætning for, at lovgivning om rygeforbud kan gennemføres og håndhæves.

Princip 5

10. Civilsamfundet har en central rolle at spille i indsatsen for at skaffe opbakning til og sikre overholdelse af rygeforbud og bør inddrages som en aktiv partner i arbejdet med at udforme, gennemføre og håndhæve lovgivning.

Princip 6

11. Såvel gennemførelsen som håndhævelsen og effekten af lovgivning om rygeforbud bør overvåges og evalueres. Dette arbejde bør omfatte overvågning af og reaktion på initiativer fra tobaksindustriens side, der underminerer gennemførelsen og håndhævelsen af lovgivningen, jf. artikel 20, stk. 4, i WHO's rammekonvention.

Princip 7

12. Beskyttelsen af mennesker mod udsættelse for tobaksrøg bør styrkes og udvides i det omfang, det er nødvendigt; dette kan bl.a. omfatte ny lovgivning eller lovændringer, forbedret håndhævelse og andre foranstaltninger, der afspejler ny videnskabelig dokumentation og erfaringer med casestudier.

Definitioner

13. Ved udformningen af lovgivning er det vigtigt at definere de centrale begreber med omhu. Det følgende indeholder en række anbefalinger vedrørende hensigtsmæssige definitioner, som er baseret på en lang række landes erfaringer. Definitionerne i dette afsnit supplerer dem, der allerede er indeholdt i WHO's rammekonvention.

»Tobaksforurenet luft« eller »tobaksrøg i omgivelserne«

14. Den form for rygning, der er omhandlet i artikel 8 i WHO's rammekonvention, beskrives i daglig tale med flere forskellige begreber, som bruges i flæng. Man ser bl.a. »tobaksforurenet luft«, »tobaksrøg i omgivelserne« og »andre menneskers røg«. Begreber som »passiv rygning« og »ufrivillig udsættelse for tobaksrøg« bør undgås, idet erfaringer i Frankrig og andre lande viser, at tobaksindustrien vil kunne bruge disse begreber til at argumentere for, at »frivillig« eksponering er acceptabel. Det anbefales at anvende begreberne »tobaksforurenet luft« og »tobaksrøg i omgivelserne«; i disse retningslinjer anvendes »tobaksforurenet luft«.

15. Tobaksforurenet luft kan defineres som »den røg, der udsendes fra den brændende ende af en cigaret eller fra andre tobaksprodukter, normalt sammen med den røg, der udåndes af rygeren«.

16. »Røgfri luft« er luft, der er 100 % røgfri. Denne definition omfatter, men er ikke begrænset til, luft, hvori tobaksrøg ikke kan ses, lugtes, føles eller måles[1].

»Rygning«

17. Definitionen af dette begreb bør omfatte det at være i besiddelse af eller kontrollere et tændt tobaksprodukt, uanset om røgen aktivt inhaleres/udåndes eller ej.

»Offentlige steder«

18. Den nøjagtige definition af »offentlige steder« vil variere, alt efter hvilket nationalt regelsæt der er tale om, men det er vigtigt, at begrebet er defineret så bredt som muligt i lovgivningen. Den anvendte definition bør omfatte alle steder, som

[1] Bestanddele af tobaksrøg kan forekomme i luften i så små mængder, at de ikke kan måles. Man skal være opmærksom på, at tobaksindustrien eller hotel- og restaurationsbranchen muligvis vil forsøge at udnytte begrænsningerne ved denne definition.

offentligheden har adgang til, og steder, der kan bruges af flere personer, uanset ejerforhold eller adgangsret.

»Indendørs« eller »lukket«

19. Artikel 8 indeholder krav om beskyttelse mod tobaksrøg på »indendørs« arbejdspladser og offentlige steder. Da der kan være visse faldgruber forbundet med at definere »indendørs« områder, bør der ses nærmere på diverse landes erfaringer med definitionen af dette begreb. Definitionen bør være så vidtspændende og så præcis som muligt, ligesom den ikke bør indeholde lister, der kan fortolkes således, at potentielt relevante »indendørs« områder ikke er omfattet af definitionen. Det anbefales, at »indendørs« (eller »lukkede«) områder defineres som omfattende ethvert område, der er overdækket med et tag eller omsluttet af en eller flere mure eller vægge, uanset hvilket materiale taget, murene eller væggene er fremstillet af, og uanset om konstruktionen er permanent eller midlertidig.

»Arbejdsplads«

20. En »arbejdsplads« bør defineres bredt som »ethvert sted, der benyttes af mennesker i forbindelse med disses beskæftigelse eller arbejde«. Dette bør omfatte ikke blot arbejde, for hvilket der betales løn eller vederlag, men også frivilligt arbejde, hvis der er tale om arbejde, for hvilket der normalt betales løn eller vederlag. Dertil kommer, at »arbejdspladser« ikke kun omfatter steder, hvor der udføres arbejde, men også alle steder i tilknytning eller tilslutning hertil, som regelmæssigt benyttes af arbejdstagere i forbindelse med deres beskæftigelse, herunder bl.a. gange, elevatorer, trappeskakter, vestibuler, fælles faciliteter, cafeterier, toiletter, saloner, kantiner og også udhuse såsom skure og hytter. Køretøjer, der anvendes til arbejdsopgaver, er arbejdspladser og bør specifikt identificeres som sådanne.

21. Der bør sættes fokus på arbejdspladser, der samtidig fungerer som menneskers bolig eller opholdssted, f.eks. fængsler, psykiatriske institutioner og plejehjem. Disse steder er også arbejdsplads for andre mennesker, som bør beskyttes mod udsættelse for tobaksrøg.

»Offentlige transportmidler«

22. Offentlige transportmidler bør defineres, så begrebet dækker ethvert køretøj, der anvendes til befordring af borgere, normalt mod betaling eller med kommerciel gevinst for øje. Dette ville også omfatte taxaer.

HVAD EN EFFEKTIV LOVGIVNING OMFATTER

23. I henhold til artikel 8 skal der vedtages effektive foranstaltninger til beskyttelse af mennesker mod udsættelse for tobaksrøg 1) på indendørs arbejdspladser, 2) på indendørs offentlige steder, 3) i offentlige transportmidler og, »når det er relevant«, 4) på »andre offentlige steder«.

24. Af dette udspringer en forpligtelse til at sikre en allesteds gældende beskyttelse (generel beskyttelse) ved at sørge for, at alle indendørs offentlige steder, alle indendørs arbejdspladser, alle offentlige transportmidler og eventuelt andre (helt eller delvist udendørs) offentlige steder er fri for udsættelse for tobaksforurenet luft. Der er hverken sundhedsmæssige eller juridiske argumenter, der kan begrunde fravigelse af denne forpligtelse. Gør andre forhold det nødvendigt at overveje fravigelser, skal sidstnævnte være minimale. Dertil kommer, at en part, for hvem det ikke er muligt at sikre generel beskyttelse med det samme, i henhold til artikel 8 til enhver tid er

forpligtet til så hurtigt som muligt at ophæve alle undtagelser og gøre beskyttelsen generel. Alle parter bør bestræbe sig på at sikre en generel beskyttelse, senest fem år efter at WHO's rammekonvention er trådt i kraft for den pågældende part.

25. Der findes ikke noget sikkert niveau for udsættelse for tobaksforurenet luft, og tekniske tiltag såsom ventilation, luftudskiftning og indretning af særlige rygeområder giver — som det tidligere er blevet slået fast af partskonferencen i afgørelse FCTC/COP1(15) — ikke beskyttelse mod udsættelse for tobaksrøg.

26. Beskyttelsen bør omfatte alle indendørs eller lukkede arbejdspladser, herunder motorkøretøjer, der fungerer som arbejdsplads (f.eks. taxaer, ambulancer og leveringskøretøjer).

27. I henhold til traktatens ordlyd skal der gennemføres beskyttelsesforanstaltninger på ikke blot alle »indendørs« offentlige steder, men også på »andre« (dvs. helt eller delvist udendørs) offentlige steder, når det er »relevant«. Parterne bør, når de identificerer disse udendørs og delvist udendørs offentlige steder med henblik på udformning af den lovgivning, der måtte være nødvendig, basere sig på den foreliggende dokumentation vedrørende de potentielle sundhedsfarer forskellige steder og indføre den mest effektive beskyttelse mod udsættelse der, hvor dokumentationen viser, at der eksisterer en fare.

28. Statslige instanser, i samarbejde med civilsamfundet, har en vigtig opgave med via løbende oplysningskampagner at øge bevidstheden i den brede offentlighed og blandt opinionsdannere om risiciene ved tobaksforurenet luft, så det sikres, at befolkningen forstår og bakker op om lovgivningsmæssige tiltag. Af centrale aktører kan nævnes virksomheder, sammenslutninger i hotel- og restaurationsbranchen, arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger, medierne, fagfolk i sundhedssektoren, organisationer, der repræsenterer børn og unge, læreanstalter og trossamfund, forskermiljøerne og den brede offentlighed. Oplysningsindsatsen bør omfatte høringer af de berørte virksomheder og andre organisationer og institutioner som led i udformningen af den relevante lovgivning.

29. Nøglebudskaberne bør først og fremmest være, at udsættelse for tobaksforurenet luft har skadelige virkninger, at det er et videnskabeligt faktum, at man kun kan sikre fuldstændig beskyttelse mod udsættelse for røg ved helt at undgå rygning inden døre, at alle arbejdstagere har ret til den samme beskyttelse ved lov, samt at økonomi og sundhed ikke kan stilles op imod hinanden, idet erfaringerne i stadig flere lande viser, at røgfrie miljøer gavner både økonomien og sundheden. Oplysningskampagnerne bør også være rettet mod steder, som det måske ikke er realistisk eller hensigtsmæssigt at lovgive for, f.eks. private hjem.

30. Det er også afgørende nødvendigt at høre de interesserede parter bredt med henblik på at oplyse og mobilisere samfundet og gøde jorden for opbakning til den lovgivning, der vedtages. Når den relevante lovgivning er vedtaget, bør der iværksættes en oplysningskampagne op til gennemførelsen af bestemmelserne, og virksomhedsejere og bygningsforvaltere bør informeres om lovgivningen i store træk og om deres forpligtelser, ligesom der bør fremstilles materialer, bl.a. skilte. Disse foranstaltninger vil øge sandsynligheden for en gnidningsløs gennemførelse og for, at reglerne i vid udstrækning vil blive overholdt frivilligt. Budskaber, der styrker ikke-rygernes position og takker rygerne for at respektere lovgivningen, vil være med til at skabe et engagement i befolkningen med hensyn til håndhævelse og en gnidningsløs gennemførelse af reglerne.

HÅNDHÆVELSE

Pligt til overholdelse af lovgivningen

31. Effektiv lovgivning bør pålægge såvel de berørte virksomheder som den enkelte ryger et retligt ansvar for at overholde reglerne, ligesom den bør omfatte sanktioner for virksomheder og eventuelt rygere i tilfælde af overtrædelser. Håndhævelsen bør normalt være centreret om virksomhederne. Lovgivningen bør placere ansvaret for overholdelsen af reglerne hos ejeren af eller administratoren eller den på anden måde ansvarlige for lokaliteterne og bør indeholde klare bestemmelser om, hvilke foranstaltninger den pågældende skal træffe. Dette ansvar bør omfatte:

    a) pligt til ved indgange og hvor det ellers er hensigtsmæssigt at skilte med, at rygning er forbudt. Skiltenes/opslagenes format og indhold bør fastlægges af sundhedsmyndighederne eller anden offentlig myndighed, som f.eks. kan beslutte, at der skal være angivet et telefonnummer eller anden adgang for borgerne til at indberette overtrædelser samt navnet på den person i lokaliteterne, som eventuelle klager skal rettes til

    b) pligt til at fjerne alle askebægre fra lokaliteterne

    c) pligt til at føre tilsyn med, at reglerne overholdes

    d) pligt til at træffe passende, nærmere angivne foranstaltninger til at sikre, at der ikke bliver røget i lokaliteterne. Der kunne f.eks. være tale om at anmode den pågældende om ikke at ryge, afvise at betjene den pågældende, bede den pågældende forlade lokaliteterne og kontakte en retshåndhævende eller anden myndighed.

Sanktioner

32. Lovgivningen bør indeholde bestemmelser om, hvilke bøder eller andre økonomiske sanktioner overtrædelser straffes med. Sanktionernes størrelse vil nødvendigvis afspejle de specifikke ordninger og praksis i de enkelte lande, men bør dog fastsættes med udgangspunkt i visse principper. Først og fremmest bør sanktionerne være tilstrækkeligt store til at virke afskrækkende på potentielle overtrædere, idet der ellers er en risiko for, at de vil blive ignoreret eller blive accepteret som helt almindelige forretningsomkostninger. Der skal større bøder til at afskrække virksomheder, der overtræder reglerne, end det er nødvendigt for at afskrække de enkelte rygere, som normalt har færre ressourcer til rådighed. Bøderne bør stige ved gentagne overtrædelser, og de bør svare til de bøder, andre overtrædelser af tilsvarende grovhed takseres til i det pågældende land.

33. Ud over pengebøder kan lovgivningen også, i overensstemmelse med praksis og retssystemet i det pågældende land, hjemle administrative sanktioner som f.eks. midlertidig inddragelse af virksomhedsautorisationer. Disse »sidste udvej-sanktioner« benyttes sjældent, men er meget vigtige redskaber til at håndhæve lovgivningen over for virksomheder, der vælger at tilsidesætte lovgivningen gentagne gange.

34. Det kan, hvis de juridiske og kulturelle forhold i det pågældende land taler for det, overvejes også at lade lovgivningen hjemle strafferetlige sanktioner.

Håndhævelsesstruktur

35. Lovgivningen bør indeholde bestemmelser om, hvilke(n) myndighed(er) der er ansvarlige for at håndhæve lovgivningen, og omfatte et system for både overvågning af, at reglerne overholdes, og retsforfølgning af overtrædere.

36. Overvågningen bør omfatte en procedure for kontrolbesøg på virksomhederne til efterprøvelse af, at lovgivningen er overholdt. Det er sjældent nødvendigt at etablere et nyt kontrolsystem til håndhævelse af lovgivning om rygeforbud. Overholdelsen af lovgivningen kan i stedet normalt overvåges ved hjælp af en eller flere allerede eksisterende mekanismer for tilsyn med virksomheder og arbejdspladser. Der er normalt flere mulige mekanismer til rådighed. I mange lande vil de relevante kontrolbesøg kunne gennemføres som led i inspektioner vedrørende autorisation af virksomheder, sundheds- og hygiejnetilsyn, inspektioner vedrørende sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, brandsikkerhedstilsyn eller lignende programmer. Det vil kunne være formålstjenligt at gøre brug af flere af disse informationsindsamlingsredskaber samtidig.

37. Hvor det er muligt, anbefales det at bruge lokale inspektører eller håndhævelsesinstanser; dette kan forventes at øge mængden af håndhævelsesressourcer, der er til rådighed, og antallet af aktører, der overholder reglerne. Denne approach forudsætter, at der etableres en national koordineringsmekanisme, så der sikres en ensartet fremgangsmåde i hele landet.

38. Uanset hvilken mekanisme der anvendes, bør overvågningen baseres på en overordnet håndhævelsesplan og omfatte en procedure for effektiv uddannelse af inspektører. Effektiv overvågning kan omfatte en kombination af faste kontrolbesøg og uanmeldte besøg samt besøg, der aflægges som opfølgning på klager. Det er sandsynligt, at kontrolbesøgene vil have en opdragende effekt i tiden umiddelbart efter lovgivningens ikrafttræden, idet de fleste overtrædelser kan forventes at være utilsigtede. Lovgivningen bør gøre det muligt for inspektører at besøge lokaliteter, der er omfattet af lovbestemmelserne, og at indsamle prøver og beviser, såfremt inspektørerne ikke allerede er tillagt disse beføjelser ved den eksisterende lovgivning. Det bør ligeledes være forbudt for virksomhederne at forhindre inspektørerne i at udføre deres arbejde.

39. Effektiv overvågning er ikke forbundet med overdrevent store udgifter. Det er ikke nødvendigt at rekruttere inspektører i stort tal, idet det vil være muligt at gennemføre kontrolbesøg inden for rammerne af de eksisterende programmer og med det eksisterende personale, og fordi erfaringerne viser, at rygeforbud hurtigt bliver selvforstærkende (dvs. hovedsagelig håndhæves af befolkningen). Det vil kun i få tilfælde være nødvendigt med retsforfølgning, såfremt lovgivningen gennemføres hensigtsmæssigt, og der gøres en aktiv indsats for at oplyse virksomheder og borgere.

40. Selv om disse programmer ikke er omkostningstunge, er der behov for ressourcer til oplysning af virksomheder, uddannelse af inspektører, koordinering af kontrolproceduren og kompensation til personale for kontrolbesøg på virksomheder uden for almindelig arbejdstid. Der bør etableres en finansieringsmekanisme til dette formål. Der er til de effektive overvågningsprogrammer anvendt flere forskellige finansieringskilder, såsom øremærkede skatteindtægter, gebyrer for udstedelse af virksomhedsautorisationer og øremærkede indtægter fra bøder for overtrædelser af reglerne.

Håndhævelsesstrategier

41. Gribes håndhævelsesindsatsen strategisk an, kan man sikre maksimal overholdelse, forenkle gennemførelsen af lovgivningen og begrænse behovet for håndhævelsesressourcer.

42. Især håndhævelsesaktiviteterne umiddelbart efter lovgivningens ikrafttræden er afgørende for, om lovgivningen bliver en succes, og om den efterfølgende overvågning og håndhævelse bliver effektiv. I mange lande anbefaler man en indledende periode med »blød håndhævelse«, hvor overtrædere får advarsler, men ikke straffes. Denne fremgangsmåde bør kombineres med en aktiv kampagne for at oplyse virksomhedsejerne om deres ansvar i henhold til lovgivningen, og det bør være klart for virksomhederne, at den indledende »bløde« periode eller indfasningsperiode vil blive efterfulgt af en strengere håndhævelsespolitik.

43. I mange lande anbefaler man at lade retsforfølgninger på højt plan markere begyndelsen på den aktive håndhævelse for at opnå størst mulig afskrækkende effekt. Ved at indkredse prominente overtrædere, der aktivt har tilsidesat lovgivningen eller er kendt i offentligheden, ved at skride hurtigt og håndfast ind over for overtræderne og ved at sikre størst mulig eksponering af disse aktiviteter i medierne kan myndighederne demonstrere deres beslutsomhed og lovgivningens alvor. Dette befordrer frivillig overholdelse af reglerne og reducerer behovet for ressourcer til den efterfølgende overvågning og håndhævelse.

44. Selv om rygeforbud hurtigt bliver selvforstærkende, er det af afgørende betydning, at myndighederne er i stand til at gribe hurtigt og beslutsomt ind over for ethvert isoleret tilfælde af bevidst tilsidesættelse af reglerne. Der vil — især lige efter at en lov er trådt i kraft — kunne være enkelte overtrædere, der offentligt gør et nummer ud af at bryde loven. En håndfast reaktion i sådanne sager skaber en forventning om overholdelse, som vil lette indsatsen efterfølgende, mens ubeslutsomhed hurtigt kan resultere i udbredte overtrædelser.

Mobilisering og inddragelse af borgerne

45. Effekten af et overvågnings- og håndhævelsesprogram øges ved at involvere borgerne i programmet. Ved at sikre befolkningens opbakning og ved at tilskynde borgerne til at holde øje med, at reglerne overholdes, og indberette overtrædelser øges de retshåndhævende myndigheders rækkevidde betydeligt, ligesom behovet for ressourcer til at sikre overholdelse af reglerne begrænses. I mange lande er klager fra borgerne faktisk det vigtigste redskab i indsatsen for at sikre overholdelse. Af samme grund bør lovgivning om rygeforbud indeholde specifikke bestemmelser om, at borgerne kan indgive klager, og at enhver privatperson eller ikke-statslig organisation kan tage retlige skridt til at tvinge aktører til at overholde regler vedrørende udsættelse for tobaksforurenet luft. Håndhævelsesprogrammet bør omfatte en hotline-telefon, hvor borgerne gratis kan indtelefonere klager, eller et andet, tilsvarende system, der tilskynder borgerne til at indberette overtrædelser.

OVERVÅGNING OG EVALUERING AF FORANSTALTNINGERNE

46. Overvågning og evaluering af foranstaltninger til at reducere udsættelsen for tobaksrøg er vigtig af flere grunde og har bl.a. til formål at:

    a) øge den politiske støtte og befolkningens opbakning til styrkelse og udvidelse af lovgivningen

b) dokumentere gode resultater, der vil give andre lande nyttige oplysninger og lette deres egen indsats

c) opdage og offentliggøre initiativer fra tobaksindustriens side for at underminere gennemførelsesforanstaltningerne.

47. Hvor omfattende og kompliceret overvågnings- og evalueringsarbejdet er, vil variere fra land til land, afhængigt af hvilken ekspertise og hvilke ressourcer der er til rådighed. Det er imidlertid vigtigt at evaluere resultaterne af de gennemførte foranstaltninger, især hvad angår nøgleindikatoren udsættelse for tobaksforurenet luft på arbejdspladser og offentlige steder. Der vil kunne være omkostningseffektive måder at udføre dette evalueringsarbejde på, f.eks. anvendelse af data eller oplysninger, der er indsamlet i forbindelse med rutinemæssige aktiviteter såsom arbejdstilsyn.

48. Følgende otte nøgleproces- og resultatindikatorer bør anvendes[2]: (2)

Processer

a) kendskab, holdninger og opbakning til rygeforbud i den brede befolkning og eventuelt særlige grupper, f.eks. bartendere

b) håndhævelse og overholdelse af rygeforbud

Resultater

a) reduktion af arbejdstageres udsættelse for tobaksforurenet luft på arbejdspladsen og offentlige steder

b) reduktion af mængden af tobaksforurenet luft på arbejdspladsen (navnlig i restaurationer) og offentlige steder

c) nedbringelse af dødelighed og sygelighed som følge af udsættelse for tobaksforurenet luft

d) reduktion af udsættelsen for tobaksforurenet luft i private hjem

e) ændringer i antallet af rygere og i rygernes adfærd

f) økonomiske virkninger.

[2] WHO-publikationen Policy recommendations — protection from exposure to second-hand tobacco smoke (Genève, Verdenssundhedsorganisationen, 2007) indeholder referencer og links til overvågningsundersøgelser gennemført andre steder med alle disse indikatorer.