EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 30.6.2009
KOM(2009) 328 lopullinen

2009/0088 (CNS)

Ehdotus:

NEUVOSTON SUOSITUS

savuttomista ympäristöistä

{SEC(2009)894}
{SEC(2009)895}
{SEC(2009)896)

PERUSTELUT

Tupakka on vältettävissä olevien kuolemantapausten, sairauksien ja työkyvyttömyyden suurin yksittäinen syy Euroopan unionissa, jossa se aiheuttaa noin 650 000 kuolemantapausta vuosittain.[1] Altistuminen ympäristön tupakansavulle eli passiivinen tupakointi lisää huomattavasti kuolleisuutta, sairastuvuutta ja työkyvyttömyyttä EU:ssa. Ympäristön tupakansavu sisältää yli 4 000 kaasumaista tai hiukkasmaista yhdistettä, joista 69 on tunnettuja syöpää aiheuttavia aineita ja monet myrkyllisiä aineita. Ympäristön tupakansavulle altistumisessa ei ole olemassa turvallista tasoa.[2] Ympäristön tupakansavulle altistumisella on osoitettu olevan välittömiä kielteisiä vaikutuksia verenkiertojärjestelmään, ja sen on todettu aiheuttavan sepelvaltimotautia ja keuhkosyöpää aikuisilla. On myös näyttöä siitä, että ympäristön tupakansavulle altistuminen voi aiheuttaa aivohalvauksia, astmaa ja kroonista keuhkoahtaumatautia aikuisilla[3] ja pahentaa olemassa olevia sairauksia kuten astmaa ja kroonista keuhkoahtaumatautia[4]. Ympäristön tupakansavulle altistuminen on erityisen haitallista lapsille, joille se aiheuttaa astmaa, keuhkokuumetta ja keuhkoputkentulehduksia, hengityselinoireita, keskikorvantulehduksia ja kätkytkuolemia.[5] Terveysriskien lisäksi tupakansavulle altistuminen kotona ja julkisissa paikoissa saattaa saada lapset helpommin mieltämään tupakoinnin tavanomaiseksi aikuisten käyttäytymiseksi ja siten lisätä todennäköisyyttä, että heistä itsestään tulee tupakoijia.

Varovaisten arvioiden mukaan vuonna 2002 EU-25-maissa menehtyi työpaikalla tapahtuneen ympäristön tupakansavulle altistumisen seurauksena 7 300 aikuista, joista 2 800 tupakoimattomia. Lisäksi 72 000 ihmisen kuolema, joista 16 400 tupakoimattomien kuolemia, johtui kotona tapahtuneesta ympäristön tupakansavulle altistumisesta.[6] Tämän ehdotuksen ohessa olevassa vaikutusten arvioinnissa esitetään arvio, jonka mukaan ympäristön tupakansavulle altistuminen työpaikoilla EU:ssa vuonna 2008 aiheutti 6 000 kuolemaa, joista 2 500 tupakoimattomien kuolemia. Se merkitsee huomattavia kustannuksia talouselämälle, muun muassa yli 1,3 miljardia euroa välittömiä sairaanhoitokustannuksia ja yli 1,1 miljardia euroa tuottavuuden menetyksestä johtuvia välillisiä kustannuksia. Huomattavaa lisärasitusta terveydelle ja taloudelle koituu esimerkiksi baarien ja ravintoloiden asiakkaiden altistumisesta tupakansavulle.

Savuttomien ympäristöjen luomisessa on edistytty paljon joissakin jäsenvaltioissa viime vuosina. Tähän mennessä sisätiloissa sijaitsevia työpaikkoja ja julkisia paikkoja koskevia savuttomuuslakeja on hyväksytty yli kolmasosassa EU:n jäsenvaltioista. Tupakansavulle altistumiselta suojelemisen tasoissa on kuitenkin yhä huomattavia eroja sekä jäsenvaltioiden välillä että sisällä. Hotelli- ja ravintola-alan työntekijät ovat heikoimmassa asemassa oleva

---

1 Tobacco or health in the European Union: Past, present and future, ASPECT Consortium, lokakuu 2004.

2 Surgeon General (2006). The Health Consequences of Involuntary Exposure to Tobacco Smoke: A Report of the Surgeon General. Atlanta, Ga, U.S. Dept. of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, Coordinating Center for Health Promotion, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health.

3 Surgeon General (2006). *op. cit.*

4 Foreman, M. G., D. L. DeMeo, et al. (2007). ”Clinical determinants of exacerbations in severe, early-onset COPD.” European Respiratory Journal 30(6): 1124–1130.

5 Surgeon General (2006). *op. cit.*

6 The Smoke Free Partnership (2006). Lifting the smokescreen: 10 reasons for a smoke free Europe Brussels, Belgium, European Respiratory Society.

ammattiryhmä, koska useimmissa jäsenvaltioissa heitä ei suojella kattavasti ja tupakansavun pitoisuudet ovat poikkeuksellisen korkeita baareissa ja ravintoloissa.

Useissa jäsenvaltioissa ja Euroopan unionin ulkopuolella jo voimassa olevat savuttomuuspolitiikat ovat osoittautuneet tehokkaiksi keinoiksi vähentää tupakkaan liittyvää rasitetta aiheuttamatta vahinkoa taloudelle. Savuttomuuslakien välittömiä terveysvaikutuksia ovat muun muassa hotelli- ja ravintola-alan työntekijöiden hengityselinten tilan paraneminen ja sydänkohtausten esiintymisen väheneminen koko väestössä. Savuttomuuspolitiikalla on todistettavasti pystytty vähentämään tupakan kulutusta, kannustamaan ihmisiä lopettamisyrityksiin ja vähentämään nuorten tupakoinnin aloittamista. Savuttomuuslainsäädäntö kasvattaa yleistä tietoisuutta tupakansavun vaaroista ja saattaa siten vähentää tupakointia kotona, etenkin lasten läsnäollessa. Yhdeksän kymmenestä EU-kansalaisesta kannattaa työpaikkojen ja julkisten paikkojen savuttomuutta. Tutkimuksista on käynyt ilmi, että savuttomuuspolitiikan kannatus lisääntyy sen käyttöönoton jälkeen.

EU:ssa savuttomia ympäristöjä on toistaiseksi käsitelty ei-sitovissa päätöslauselmissa ja suosituksissa, mutta niissä ei anneta tarkkoja ohjeita siitä, miten päästään täysin savuttomiin ympäristöihin. Asiaa sivutaan myös useissa työterveyttä ja -turvallisuutta koskevissa direktiiveissä, joissakin vain epäsuorasti ja joissakin suojelu ei ole tasoltaan kattavaa.

Kansainvälisellä tasolla WHO:n tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen, jonka ovat toistaiseksi ratifioineet 26 jäsenvaltiota ja yhteisö, 8 artiklassa velvoitetaan kaikki sopimuspuolet varmistamaan todellinen suojelu tupakansavulle altistumiselta sisätiloissa sijaitsevilla työpaikoilla, julkisissa sisätiloissa ja julkisissa liikennevälineissä. Toisessa sopimuspuolikokouksessa heinäkuussa 2007 hyväksyttyjen suuntaviivojen mukaan kunkin sopimuspuolen olisi pyrittävä toteuttamaan yleinen suojelu viiden vuoden kuluessa puitesopimuksen astuttua voimaan kyseisen sopimuspuolen osalta (eli Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden osalta viimeistään vuonna 2010).

Komission vihreässä kirjassa ”Tavoitteena savuton Eurooppa: EU:n toimintavaihtoehdot”[7] käynnistetyssä kuulemisessa kaikissa jäsenvaltioissa kannatettiin sekä kaikkia suljettuja työpaikkoja ja julkisia paikkoja koskevaa kattavaa savuttomuuspolitiikkaa että EU:n lisätoimia savuttomien ympäristöjen edistämiseksi.

Vihreään kirjaan liittyvän kuulemisen tulosten perusteella tämän ehdotuksen mukana olevassa vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan viittä keskeistä toimintavaihtoehtoa: nykytilanteen jatkamista, avointa koordinointimenetelmää, komission tai neuvoston suositusta ja sitovaa EU-lainsäädäntöä. Vaikutusten arvioinnissa pidetään neuvoston suositusta parhaana lyhyen aikavälin vaihtoehtona, koska se on nopein ja kattavin keino auttaa jäsenvaltioita sitovan kansallisen savuttomuuslainsäädännön käyttöönotossa, kuten niiden tekemä tupakoinnin torjuntaa koskevaan puitesopimukseen sisältyvä kansainvälinen sitoumus edellyttää, ja samalla se on oikeasuhteinen ratkaisu ongelmaan.

Ehdotetun suosituksen keskeinen tarkoitus on tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen 8 artiklan käytännön täytäntöönpano EU:n tasolla toisen sopimuspuolikokouksen hyväksymien, tupakansavulle altistumiselta suojelemista koskevien suuntaviivojen mukaisesti. Suuntaviivoissa annetaan kattavat, tietoon perustuvat ja tasapuoliset toimintaohjeet, jotka ovat EU:n savuttomuuspolitiikan mukaiset. Niissä tehdään

[7] KOM(2007) 27 lopullinen.

selväksi, että ympäristön tupakansavulle altistumisessa ei ole turvallista tasoa, ja vaaditaan tupakansavun poistamista sisätiloissa sijaitsevilta työpaikoilta, julkisista sisätiloista, julkisista liikennevälineistä ja mahdollisesti muista (ulkona sijaitsevista tai puoliavoimista) julkisista paikoista. Ainoaksi tarkoituksenmukaiseksi tavaksi ympäristön tupakansavusta johtuvan ongelman ratkaisemiseen suositellaan sitovaa lainsäädäntöä, jonka täytäntöönpanoa valvotaan tarkasti ja jota seurataan ja arvioidaan.

Ehdotetussa suosituksessa asetetaan koko EU:n yhteinen aikaraja sekä täytäntöönpanolle että raportointi- ja seurantajärjestelmille niin jäsenvaltioiden kuin EU:n tasolla, jotta voidaan vauhdittaa ja helpottaa tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen 8 artiklan täytäntöönpanoa toisen sopimuspuolikokouksen hyväksymien suuntaviivojen mukaisesti.

Ehdotetussa suosituksessa vaaditaan 1) toimenpiteitä, joilla puututaan lasten ja nuorten altistumiseen ympäristön tupakansavulle, 2) oheistoimenpiteitä kuten tupakan käytön lopettamista edistäviä tehokkaita toimia ja kuvallisia varoituksia tupakkapakkauksissa, 3) kattavien monialaisten strategioiden ja niiden toteuttamiseen tarvittavien välineiden kehittämistä ja 4) säännöllistä tiedonvaihtoa ja parhaiden käytäntöjen jakamista sekä politiikan koordinointia jäsenvaltioiden välillä kansallisten tietokeskusten kautta. Koska jotkin näistä säännöksistä ovat verrattain uusia, jäsenvaltioiden odotetaan tekevän tiivistä yhteistyötä keskenään ja komission kanssa laadittaessa täytäntöönpanoa koskevia yhteisiä määritelmiä, vertailuarvoja ja indikaattoreita.

Tämä ehdotus on suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukainen. Sen tarkoituksena on 30. ja 31. toukokuuta 2007 kokoontuneen neuvoston keskustelujen mukaisesti auttaa jäsenvaltioita järjestämään asianmukainen tupakansavulta suojeleminen ja siten täyttämään tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen 8 artiklan mukainen velvollisuutensa; päätöslauselmassa vaadittiin yhteisön ohjeita savuttomien ympäristöjen edistämiseksi EU:ssa sekä yhteisön tukea kansallisille toimenpiteille ja niiden koordinointia komission vihreän kirjan jatkotoimena.

Jäsenvaltioissa ja niiden välillä esiintyvät erot ympäristön tupakansavulle altistumisen riskiltä suojelemisen tasossa edellyttävät EU:n tason toimia, joilla jäsenvaltioita tuetaan ongelman ratkaisemisessa. EU voi edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tukea kansanterveyden parantamiseen ja ihmisten sairauksien ja tautien ehkäisemiseen tähtäävää toimintaa, kuten EY:n perustamissopimuksen 152 artiklassa määrätään.

Ehdotetulla suosituksella tuettaisiin jäsenvaltioiden pyrkimyksiä antamalla poliittinen kannustin ja sitouttamalla jäsenvaltiot, luomalla selkeä EU:n tason seurantajärjestelmä ja helpottamalla parhaiden käytäntöjen jakamista ja toiminnan koordinointia jäsenvaltioiden välillä.

Komissio helpottaa tämän suosituksen sujuvaa täytäntöönpanoa avustamalla kattavan savuttomuuspolitiikan laadinnassa, hyväksynnässä ja täytäntöönpanossa niitä jäsenvaltioita, joilta sellainen vielä puuttuu. Lisäksi komissio tukee politiikan laadintaa ja hankkii tietopohjaa asiaankuuluvien yhteisön ohjelmien kautta sekä koordinoi tupakoinnin torjuntaa käsittelevien kansallisten tietokeskusten verkoston työskentelyä. Komissio arvioi suosituksen ja sen perusteella jäsenvaltioissa toteutettujen toimenpiteiden tehokkuutta.

2009/0088 (CNS)

Ehdotus:

NEUVOSTON SUOSITUS

savuttomista ympäristöistä

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 152 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan,

ottaa huomioon komission ehdotuksen[8],

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon[9],

ottaa huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon[10],

ottaa huomioon alueiden komitean lausunnon[11]

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Perustamissopimuksen 152 artiklassa määrätään, että kansallista politiikkaa täydentävä yhteisön toiminta suuntautuu kansanterveyden parantamiseen, ihmisten sairauksien ja tautien ehkäisemiseen sekä ihmisten terveyttä vaarantavien tekijöiden torjuntaan.

(2) Perustamissopimuksen 137 artiklan mukaan yhteisö tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa muun muassa työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemisen ja erityisesti työympäristön parantamisen alalla.

(3) Altistuminen ympäristön tupakansavulle eli passiivinen tupakointi on yleinen kuolleisuuden, sairastuvuuden ja työkyvyttömyyden syy Euroopan unionissa.

(4) Varovaisten arvioiden mukaan vuonna 2002 Euroopan unionissa menehtyi 7 300 aikuista, joista 2 800 tupakoimattomia, työpaikalla tapahtuneen ympäristön tupakansavulle altistumisen seurauksena. Lisäksi 72 000 aikuisten kuolemantapausta, joista 16 400 tupakoimattomien kuolemia, liittyi kotona tapahtuneeseen ympäristön tupakansavulle altistumiseen.[12]

---

8 EUVL C […], […], s. […].
9 EUVL C […], […], s. […].
10 EUVL C , , s. .
11 EUVL C , , s. .
12 The Smoke Free Partnership (2006). Lifting the smokescreen: 10 reasons for a smoke free Europe, Bryssel, Belgia, European Respiratory Society.

(5) Ympäristön tupakansavulle altistuminen on erityisen vaarallista lapsille, ja se voi kasvattaa todennäköisyyttä, että he aloittavat tupakoinnin.

(6) Kaikilla ihmisillä on oikeus korkeatasoiseen terveyden suojeluun, ja heitä olisi suojeltava tupakansavulle altistumiselta.

(7) Tupakansavulle altistumisen vähentämiseen tähtäävät vapaaehtoiset kansalliset toimet ovat osoittautuneet tuloksettomiksi. Jäsenvaltioiden sitova lainsäädäntö ja sen täytäntöönpanon riittävä valvonta ja seuranta ovat ainoat keinot, joilla ihmisiä voidaan asianmukaisesti suojella ympäristön tupakansavulle altistumisen aiheuttamilta terveysriskeiltä.

(8) Savuttomuuslainsäädäntö tehoaa parhaiten silloin, kun sen tueksi on erilaisia toimenpiteitä kuten tiedotuskampanjoita, tukea tupakoinnin lopettamiselle ja vakavia varoituksia terveyshaitoista tupakkatuotteiden pakkauksissa.

(9) Kansalaisyhteiskunnalla on merkittävä osa savuttomuuslainsäädäntöä tukevien toimien kehittämisessä ja lainsäädännön noudattamisen varmistamisessa.

(10) Savuttomuuspolitiikkaa varten olisi oltava soveltuvat välineet, joilla tupakoinnin torjuntaan tähtäävä monialainen toimintatapa voidaan toteuttaa.

(11) Jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä on tarpeen tiivistää tiedonvaihdon ja parhaiden käytäntöjen jakamisen helpottamiseksi ja yhdenmukaisen EU:n seurantajärjestelmän luomiseksi.

(12) Julkisilla paikoilla tupakoinnin kieltämisestä 18 päivänä heinäkuuta 1989 annetussa neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden terveysministereiden päätöslauselmassa[13] kehotetaan jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä, joilla kielletään tupakointi tietyissä yleisölle avoimissa suljetuissa tiloissa, ja laajentamaan tupakointikielto koskemaan kaikkia julkisen liikenteen muotoja.

(13) Tupakoinnin ehkäisemisestä ja aloitteista tupakoinnin torjunnan tehostamiseksi 2 päivänä joulukuuta 2002 annetussa neuvoston suosituksessa 2003/54/EY[14] jäsenvaltioita kehotetaan ottamaan käyttöön lainsäädäntöä ja/tai muita tehokkaita välineitä, joilla ihmisiä voidaan suojella ympäristön tupakansavulta sisätiloissa sijaitsevilla työpaikoilla, suljetuissa julkisissa paikoissa ja julkisissa liikennevälineissä.

(14) Toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetussa neuvoston direktiivissä 89/391/ETY[15] ei viitata suoraan tupakansavuun, mutta se kattaa kaikki työntekijöiden terveys- ja turvallisuusriskit.[16]

(15) Komissio sitoutui ympäristöterveystoimintasuunnitelmassaan (2004–2010)[17] kehittämään työtä sisäilman laadun parantamiseksi edistämällä erityisesti tupakoinnin

---

13 EYVL C 189, 26.7.1989, s. 1.
14 EYVL L 22, 25.1.2003, s. 31.
15 EYVL L 183, 29.6.1989, s. 1.
16 Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-49/00, komissio v. Italia, 10–18 kohta.
17 KOM(2004) 416 lopullinen.

rajoittamista kaikilla työpaikoilla hyödyntäen sekä EU:n että jäsenvaltioiden lainsäädännöllisiä keinoja ja terveydenedistämisaloitteita.

(16) Komission vihreässä kirjassa ”Tavoitteena savuton Eurooppa: EU:n toimintavaihtoehdot”[18] käynnistetyssä kuulemisessa kaikissa jäsenvaltioissa kannatettiin sekä kaikkia sisätiloissa sijaitsevia työpaikkoja ja julkisia paikkoja koskevaa kattavaa savuttomuuspolitiikkaa että EU:n lisätoimia savuttomien ympäristöjen edistämiseksi.

(17) Neuvosto (työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys- ja kuluttaja-asiat) kokoontui 30 ja 31 päivänä toukokuuta 2007 vaihtamaan näkemyksiä tupakansavuttomia ympäristöjä koskevista vaihtoehtoisista EU:n tason toimista. Neuvosto oli tyytyväinen komission vihreään kirjaan ja tähdensi, että tupakansavuttomien ympäristöjen edistämiseksi EU:n tasolla tarvitaan yhteisön ohjeita ja kansallisille toimenpiteille ja niiden koordinointiin on annettava yhteisön tukea.

(18) Lokakuun 24 päivänä 2007 annetussa vihreää kirjaa koskevassa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa pyydettiin jäsenvaltioita ottamaan kahden vuoden kuluessa käyttöön kattavia savuttomuuslakeja ja kehotettiin komissiota jättämään asiaa koskeva lakiesitys viimeistään vuonna 2011, jos asia ei etene tyydyttävällä tavalla. Lisäksi siinä kehotettiin komissiota ehdottamaan nykyisten oikeuspuitteiden muuttamista niin, että ympäristön tupakansavu luokitellaan syöpää aiheuttavaksi aineeksi ja työnantajat velvoitetaan huolehtimaan työpaikan savuttomuudesta.

(19) Tupakoinnin torjuntaa koskevan WHO:n puitesopimuksen, jonka kaikki WHO:n jäsenet allekirjoittivat kesäkuussa 2003 ja jonka 161 sopimuspuolta – myös yhteisö ja 26 sen jäsenvaltiota – on tähän mennessä ratifioinut, 8 artiklalla luodaan sopimuspuolille oikeudellinen velvoite hyväksyä ja panna täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä määritellyn kansallisen lainkäyttövallan alueella tehokkaita toimenpiteitä, joilla ihmisiä suojellaan ympäristön tupakansavulle altistumiselta sisätiloissa sijaitsevilla työpaikoilla, julkisissa liikennevälineissä ja julkisissa sisätiloissa ja tarvittaessa myös muissa julkisissa paikoissa, sekä aktiivisesti edistää muilla lainkäyttövallan tasoilla tällaisten toimenpiteiden hyväksymistä ja täytäntöönpanoa.

(20) WHO:n puitesopimuksen toisessa sopimuspuolikokouksessa heinäkuussa 2007 hyväksyttiin suuntaviivat ympäristön tupakansavulle altistumiselta suojelemiseksi[19] helpottamaan sopimuspuolia sopimuksen 8 artiklan mukaisten velvoitteidensa täyttämisessä. Kunkin sopimuspuolen olisi pyrittävä panemaan suuntaviivat täytäntöön viiden vuoden kuluessa puitesopimuksen astuttua voimaan kyseisen sopimuspuolen osalta.

(21) WHO:n puitesopimuksen 14 artiklalla luodaan sopimuspuolille oikeudellinen velvoite laatia ja levittää tarkoituksenmukaisia, kattavia ja integroituja suosituksia tieteellisen näytön ja parhaiden käytäntöjen perusteella sekä toteuttaa tehokkaita toimenpiteitä, joilla edistetään tupakoinnin lopettamista ja tupakkariippuvuuden asianmukaista

---

[18] KOM(2007) 27 lopullinen.

[19] [FCTC/COP2(7)] Tupakoinnin torjuntaa koskevan WHO:n puitesopimuksen sopimuspuolikokouksen päätöksellä FCTC/COP1(15) koolle kutsutun työryhmän laatimat suuntaviivat ympäristön tupakansavulle altistumiselta suojelemiseksi.

hoitoa. WHO:n puitesopimuksen kolmannessa sopimuspuolikokouksessa päätettiin perustaa työryhmä laatimaan kyseisen artiklan täytäntöönpanoa koskevat ohjeet.

(22) Tupakoinnin torjuntaa koskevassa eurooppalaisessa strategiassa, jonka WHO:n Euroopan aluekomitea hyväksyi syyskuussa 2002, suositellaan, että jäsenvaltiot huolehtivat kansalaisten oikeudesta savuttomaan ympäristöön muun muassa tekemällä julkisista paikoista, työpaikoista ja julkisista liikennevälineistä savuttomia, kieltämällä ulkona tupakoinnin kaikissa alaikäisille tarkoitetuissa oppilaitoksissa, kaikissa terveyspalveluja tarjoavissa paikoissa ja yleisötapahtumissa sekä luokittelemalla ympäristön tupakansavun syöpää aiheuttavaksi aineeksi.

(23) WHO:n Kansainvälinen syöväntutkimuskeskus (IARC) on luokitellut ympäristön tupakansavun tunnetuksi ihmiselle syöpää aiheuttavaksi aineeksi, ja Suomessa ja Saksassa se on luokiteltu työhön liittyväksi syöpävaaraa aiheuttavaksi tekijäksi.

(24) Tällä suosituksella ei rajoiteta EY:n perustamissopimuksen 137 artiklaan perustuvan, työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun yhteisön lainsäädännön, tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 5 päivänä kesäkuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/37/EY[20] eikä tupakoinnin terveysvaikutuksista varoittavien värivalokuvien tai muiden kuvien käytöstä tupakkatuotteiden pakkauksissa 5 päivänä syyskuuta 2003 tehdyn komission päätöksen 2003/641/EY[21] säännösten soveltamista,

SUOSITTELEE, ETTÄ JÄSENVALTIOT:

1. Ottavat käyttöön tehokkaita toimenpiteitä, joilla ihmisiä suojellaan tupakansavulle altistumiselta sisätiloissa sijaitsevilla työpaikoilla, julkisissa sisätiloissa, julkisissa liikennevälineissä ja tarvittaessa muissa julkisissa paikoissa tupakoinnin torjuntaa koskevan WHO:n puitesopimuksen 8 artiklan mukaisesti ja liitteenä olevien, puitesopimuksen toisessa sopimuspuolikokouksessa hyväksyttyjen tupakansavulle altistumiselta suojelemista koskevien ohjeiden perusteella viiden vuoden kuluessa puitesopimuksen astuttua voimaan kyseisen jäsenvaltion osalta tai viimeistään kolmen vuoden kuluessa tämän suosituksen antamisesta.

2. Laativat ja/tai tehostavat strategioita ja toimenpiteitä, joilla vähennetään lasten ja nuorten altistumista ympäristön tupakansavulle.

3. Täydentävät savuttomuuspolitiikkaa muun muassa seuraavilla tukitoimenpiteillä:

    a) tupakoinnin lopettamista ja tupakkariippuvuuden asianmukaista hoitoa edistävillä tehokkailla toimilla WHO:n puitesopimuksen 14 artiklan mukaisesti,

[20] EYVL L 194, 18.7.2001, s. 26.
[21] EUVL L 226, 10.9.2003, s. 24.

b) lisäämällä piippu- ja savuketupakkatuotteiden pakkauksiin yhdistelmävaroituksia (sellaisina kuin ne määritellään tupakoinnin terveysvaikutuksista varoittavien värivalokuvien tai muiden kuvien käytöstä tupakkatuotteiden pakkauksissa 5 päivänä syyskuuta 2003 tehdyn komission päätöksen 2003/641/EY[22] 2 artiklan 4 kohdassa) ja tietoa tupakoinnin lopettamista tukevista palveluista, jotta kuluttajia voidaan paremmin informoida tupakointiin ja tupakansavulle altistumiseen liittyvistä terveysriskeistä ja kannustaa tupakoinnin lopettamiseen tai estää heitä aloittamasta tupakointi.

4. Laativat, toteuttavat, päivittävät ja tarkistavat määräajoin kattavia ja monialaisia kansallisia tupakoinnintorjuntastrategioita, -suunnitelmia ja -ohjelmia, jotka koskevat muun muassa tupakansavulta suojelemista sekä julkisissa että yksityisissä ympäristöissä.

5. Kehittävät kansallisten strategioiden, tupakoinnintorjuntapolitiikkojen ja -ohjelmien toteuttamiseen tarvittavia välineitä, jotta ihmisiä voidaan tehokkaasti suojella tupakansavulle altistumiselta.

6. Perustavat tupakoinnin torjuntaa koskevia kansallisia tietokeskuksia, mikäli mahdollista kuuden kuukauden kuluessa tämän suosituksen antamisesta, tiedonvaihtoa ja parhaiden käytäntöjen jakamista sekä toiminnan koordinointia varten muiden jäsenvaltioiden kanssa, ja ilmoittavat niistä komissiolle.

7. Tekevät tiivistä yhteistyötä keskenään ja komission kanssa laatiakseen yhtenäiset puitteet – määritelmät, vertailuarvot ja indikaattorit – tämän suosituksen täytäntöönpanoa varten.

8. Seuraavat ja arvioivat politiikkaan liittyvien toimien tehokkuutta käyttäen edellä mainittuja indikaattoreita.

9. Ilmoittavat komissiolle tämän suosituksen perusteella tehdyistä lainsäädännöllisistä ja muista toimista sekä seurannan ja arvioinnin tuloksista,

KEHOTTAA KOMISSIOTA

1. raportoimaan ehdotettujen toimenpiteiden toteuttamisesta, toimivuudesta ja vaikutuksista jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella.

Tehty Brysselissä päivänä kuuta .

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja

[22] EUVL L 226, 10.9.2003, s. 24.

LIITE

[FCTC/COP2(7)] Tupakoinnin torjuntaa koskevan WHO:n puitesopimuksen sopimuspuolikokouksen päätöksellä FCTC/COP1(15) koolle kutsutun työryhmän laatimat suuntaviivat ympäristön tupakansavulle altistumiselta suojelemiseksi

TARKOITUS, TAVOITTEET JA TÄRKEIMMÄT PERUSTEET

Suuntaviivojen tarkoitus

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

2. Suuntaviivat sisältävät yhdessä sovittuja periaatteita ja asiaan liittyvien termien määritelmiä sekä sovittuja suosituksia toimenpiteiksi, jotka ovat välttämättömiä sopimuksen velvoitteiden täyttämiseksi. Lisäksi suuntaviivoissa luetellaan toimenpiteitä, joilla voidaan varmistaa tehokas suojelu ympäristön tupakansavulle altistumisen aiheuttamilta vaaroilta. Sopimuspuolia 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 sopimuspuolia 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. Tarkoituksena on varmistaa yleissopimuksen laaja noudattaminen ja tukea sopimuspuolia 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, yleissopimus lapsen oikeuksista, 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 uhkilta. 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 sopimuspuolet (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 sopimuspuolet 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 ryhtyä toimenpiteisiin 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 käsitteet kuten 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 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 tärkeä määritellä keskeiset termit huolellisesti. Tässä esitetään soveltuvia määritelmiä koskevia useita suosituksia, jotka perustuvat monien 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 mm. Ranskassa saadut kokemukset osoittavat, että tupakkateollisuus saattaa käyttää niitä tukeakseen näkemystä, että ”tahallinen” altistuminen olisi hyväksyttävää. ”Ympäristön tupakansavu” (englanniksi ”second-hand tobacco smoke, SHS” tai ”environmental tobacco smoke, ETS”) on suositeltavin termi, jota myös näissä suuntaviivoissa käytetään.

15. Ympäristön tupakansavun 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[23].

”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”

18. Koska ”julkisten paikkojen” täsmällinen määritelmä vaihtelee oikeudenkäyttöalueittain, on tärkeää, että lainsäädännössä määritellään tämä termi mahdollisimman laajasti. Käytettävän määritelmän olisi katettava kaikki paikat, joihin väestöllä on pääsy tai jotka on tarkoitettu yhteiskäyttöön, riippumatta omistajuudesta ja pääsyoikeudesta.

”Sisätilat” tai ”suljetut tilat”

19. Sopimuksen 8 artiklassa edellytetään suojelemista tupakansavulle altistumiselta ”sisätiloissa sijaitsevilla työpaikoilla” ja ”julkisissa sisätiloissa”. Koska ”sisätilojen” määrittelemisessä on potentiaalisia sudenkuoppia, olisi tarkasteltava useampien maiden kokemuksia tämän termin määrittelmisestä. 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”. Suositellaan, 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”

---

[23] 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.

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 pitäisi nimenomaisesti määritellä 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 yleisen suojelun varmistamiseen 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 sopimuspuoli ei kykene saavuttamaan suojelun yleistä kattavuutta välittömästi, 8 artiklassa asetetaan jatkuva velvoite kumota mahdollisimman pian kaikki poikkeukset ja tehdä suojelusta kattava. Kunkin sopimuspuolen olisi pyrittävä toteuttamaan yleinen suojelu viiden vuoden kuluessa WHO:n puitesopimuksen astuttua voimaan kyseisen sopimuspuolen osalta.

25. Ympäristön tupakansavulle altistumisella ei ole turvallista tasoa, ja kuten sopimuspuolikokous totesi aikaisemmin päätöksessään FCTC/COP1(15), sellaiset tekniset ratkaisut kuin 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, sopimuspuolten olisi tarkasteltava näyttöä mahdollisista terveysvaaroista eri yhteyksissä ja otettava käyttöön tehokkain mahdollinen suojelu altistumista vastaan silloin, kun näyttöä vaarasta on olemassa.

VÄESTÖLLE TIEDOTTAMINEN, SEN KUULEMINEN JA MUKAAN OTTAMINEN TUEN SAAMISEKSI JA SUJUVAN TÄYTÄNTÖÖNPANON VARMISTAMISEKSI

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 väestö. Osana tiedotustoimia olisi myös kuultava lainsäädäntöä laadittaessa niitä yrityksiä, 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 isännöitsijöille on tiedotettava lain sisällöstä ja asianomaisten vastuista. On myös tuotettava tarvittavat materiaalit, kuten kyltit ja merkit. 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, isännöitsijälle tai muulle tiloista vastaavalle henkilölle ja olisi täsmennettävä 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 osoitetaan

b) velvollisuus poistaa kaikki tuhkakupit tiloista

c) velvollisuus valvoa sääntöjen noudattamista

d) velvollisuus ryhtyä kohtuullisiin toimiin, joilla ehkäistään ihmisiä polttamasta tiloissa. Toimena voi olla pyytää henkilöä olemaan polttamatta, lakata palvelemasta häntä, pyytää häntä poistumaan tiloista tai ottaa yhteyttä valvonta- tai muuhun viranomaiseen.

Seuraamukset

32. Lainsäädännössä olisi täsmennettävä rikkomuksesta seuraava sakko tai muu rahallinen seuraamus. Vaikka seuraamuksen suuruus väistämättä heijastaa kunkin maan omia käytäntöjä ja tapoja, päätöksenteossa olisi otettava huomioon useita periaatteita. Tärkeintä on, että seuraamukset ovat riittävän suuria ehkäistäkseen rikkomista, 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 toistuvien rikkomusten tapauksessa 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 johdonmukaisia 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. Mahdollisuuksien mukaan suositellaan käytettäväksi paikallistason tarkastajia tai viranomaisia. Näin käytettävissä on todennäköisesti enemmän tarkastushenkilöstöä ja tulokset ovat parempia. Tämä lähestymistapa edellyttää kansallisen koordinointimenettelyn 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, 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 ohjelmilla ja nykyisellä henkilöstöllä. 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 koordinoimiseksi 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 täytäntöönpanoraqtkaisuilla 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 laillisista 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 yhteiskunnassa, 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 jatkossa seurantaan ja valvontaan tarvittavia resursseja.

44. Vaikka savuttomuuslainsäädännöstä tuleekin nopeasti itseään valvovaa, on silti tärkeää, että viranomaiset ovat valmistautuneet reagoimaan nopeasti ja päättäväisesti selviin yksittäisiin rikkomistapauksiin. Erityisesti lainsäädännön juuri tultua voimaan jotkut ihmiset uhmaavat lakia joskus julkisesti. Reagoimalla tiukasti näihin tapauksiin osoitetaan, että lakia odotetaan noudatettavan, ja helpotetaan toimintaa jatkossa, 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 kannustamisensa valvomaan lain noudattamista ja ilmoittamaan rikkomisista laajentaa huomattavasti valvontaviranomaisten ulottuvuutta ja vähentää tarvittavien resurssien määrää. Itse asiassa monilla oikeudenkäyttöalueilla kansalaisten valitukset ovat ensisijainen keino taata lain noudattaminen. Tätä varten savuttomuuslainsäädännössä olisi täsmennettävä kansalaisten oikeus tehdä valituksia ja sallittava kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen ryhtyä toimiin, jotta ympäristön tupakansavulle altistumista säänteleviä toimenpiteitä noudatetaan. Täytäntöönpanon valvontaohjelmaan olisi sisällyttävä maksuton vihjelinja tai vastaava järjestely, joka kannustaa kansalaisia ilmoittamaan rikkomisista.

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 tiedoksi ja avuksi muille maille niiden pyrkimyksissä

c) niiden toimien havaitseminen 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 täytäntöönpantujen toimenpiteiden tulokset, eritoten ympäristön tupakansavulle altistumista työpaikoilla ja julkisilla paikoilla ilmaiseva keskeinen indikaattori. Tämä voidaan toteuttaa hyvinkin kustannustehokkaasti, esimerkiksi käyttämällä työpaikoilla tehtävien tarkastusten yhteydessä kerättyjä tietoja.

48. Olisi tarkasteltava seuraavia kahdeksaa keskeistä prosessia ja tulosindikaattoria:[24]

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.

[24] 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 indikaattoreja koskeviin muualla suoritettuihin seurantatutkimuksiin.