КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 30.6.2009
COM(2009) 328 окончателен

2009/0088 (CNS)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

за среда без тютюнев дим

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

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

Тютюнопушенето е най-често срещана причина за предотвратима смъртност и заболеваемост и предотвратими увреждания в Европейския съюз (ЕС) и отнема всяка година живота на около 650 хиляди души[1]. Излагането на тютюнев дим в околната среда (ТДОС), наричан също вторичен тютюнев дим, е съществена допълнителна причина за смъртност, заболеваемост и увреждания в Европейския съюз. ТДОС съдържа над 4 000 газообразни съставки и частици, включително 69 познати канцерогени и множество токсични агенти. Няма безопасно ниво на излагане на вторичен тютюнев дим[2]. Доказано е, че ТДОС има непосредствен отрицателен ефект върху сърдечносъдовата система и причинява коронарна болест на сърцето и рак на белия дроб при възрастните. Съществуват данни и за това, че ТДОС може да причини удар, астма и хронична обструктивна белодробна болест (ХОББ) при възрастните[3] и да влоши вече съществуващо състояние на астма и ХОББ[4]. ТДОС е особено опасен за децата, тъй като причинява астма, пневмония и бронхит, респираторни симптоми, заболявания на средното ухо и синдрома на внезапна смърт на новородени[5]. Освен риска за здравето, излагането на тютюнев дим в домашни условия и на обществени места може да предизвика засилване на усещането у децата, че тютюнопушенето е обичайно за възрастните поведение и по този начин да повиши вероятността самите те да станат пушачи.

Според консервативните оценки през 2002 г. в страните от ЕС-25 в резултат от излагане на въздействие в ТДОС на работното им място са починали 7 300 възрастни, сред които 2 800 непушачи. Други 72 000 смъртни случая, сред които 16 400 на непушачи, са били причинени от излагане на въздействието на ТДОС в домашни условия[6]. Според оценката на въздействието, придружаваща настоящото предложение, през 2008 г. в ЕС излагането на въздействие в ТДОС е причина за 6 000 смъртни случая, включително на 2 500 непушачи. Това се превръща в значителен разход за икономиката, включително над 1,3 милиарда EUR под формата на преки медицински разходи и над 1,1 милиарда EUR под формата на непреки разходи, свързани със спад на производителността. Един от значителните допълнителни здравословни и финансови негативни ефекти е свързан с излагането на тютюнев дим на лица, които не са част от персонала, като клиентите в барове и ресторанти.

В някои държави-членки през последните години беше отбелязан значителен напредък във връзка с осигуряването на среда без тютюнев дим. До момента в над една трета от държавите-членки на ЕС са приети всеобхватни закони за среда без тютюнев дим, обхващащи работните помещения и обществените места. Въпреки това, както между

---

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

така и в рамките на отделните държавите-членки продължават да се наблюдават значими разлики в нивото на защита от излагането на тютюнев дим. Работещите в ресторантьорството и хотелиерството са най-уязвимата професионална група поради липсата на цялостна защита в по-голямата част от държавите-членки и изключително високите концентрации на тютюнев дим в баровете и ресторантите.

Всеобхватните политики за среда без тютюнев дим, които вече са въведени в няколко държави-членки и извън Европейския съюз, се оказаха ефективни за намаляването на негативния ефект от тютюнопушенето, без да вредят на икономиката. Непосредственият ефект от законодателството за среда без тютюнев дим включва подобряване на респираторното здраве на работещите в ресторантьорството и хотелиерството и намаляване на случаите на сърдечен удар сред населението като цяло. Доказано е, че политиките за среда без тютюнев дим намаляват консумацията на тютюн, стимулират отказването от опити за пушене и намаляват пушенето при младите хора. Законодателството за среда без тютюнев дим се стреми към повишаване на обществената осведоменост за тютюневия дим, което може да спомогне за намаляване на пушенето в домашни условия, особено в присъствието на деца. Девет на всеки десет граждани на ЕС подкрепят идеята за работни помещения и обществени места без тютюнев дим. Проучвания показват, че след въвеждането на политиките за среда без тютюнев дим се наблюдава засилване на подкрепата за тях.

До момента на равнище ЕС въпросът за средата без тютюнев дим е бил предмет на необвързващи резолюции и препоръки, но те не дават подробни насоки за начина, по който може да се постигне среда, която да бъде изцяло без тютюнев дим. Този проблем се разглежда и в редица директиви относно здравеопазването и безопасността на работното място, като в някои случаи това е само индиректно, а в други нивото на защита не е цялостно.

На международно равнище член 8 от Рамковата конвенция за контрол на тютюна на СЗО, ратифицирана до момента от 26 държави-членки и от Общността, задължава всички страни по нея да осигурят ефективна защита от излагане на тютюнев дим в затворени работни помещения и обществени места и в обществения транспорт. Според насоките, приети на втората конференция на страните по конвенцията, проведена през юли 2007 г., всяка страна по конвенцията следва да се стреми към осигуряване на универсална защита в срок от пет години от влизането в сила на Конвенцията за същата страна (напр. до 2010 г. за Европейската общност и за по-голямата част от нейните държави-членки).

Консултацията, инициирана със зелената книга на Комисията „Към Европа без тютюнев дим: политически опции на ниво ЕС“[7], разкри значителната подкрепа както за всеобхватни политики за среда без тютюнев дим във всички работни помещения и обществени места на закрито, така и за по-нататъшно действие на ЕС за насърчаване на средата без тютюнев дим във всички държави-членки.

Въз основа на резултатите от консултацията по Зелената книга в оценката на въздействието, придружаваща настоящото предложение, са разгледани пет основни варианта на политика: запазване на статуквото, отворен метод на координация, препоръка на Комисията или на Съвета и обвързващо законодателство на ЕС. Според

[7] COM(2007) 27 окончателен.

оценката на въздействието в краткосрочен план предпочитаният вариант е препоръка на Съвета, тъй като тя се явява най-бързият и обхватен начин да се помогне на държавите-членки в прилагането на обвързващо законодателство за среда без тютюнев дим на национално равнище в съответствие с техните международни ангажименти по Рамковата конвенция за контрол на тютюна, като едновременно с това осигурява отговор, съразмерен с мащабите на проблема.

Предложената препоръка е насочена основно към ефективното прилагане в ЕС на член 8 от Рамковата конвенция за контрол на тютюна в съответствие с насоките за защита от излагането на тютюнев дим, приети по време на втората конференция на страните по конвенцията. Насоките осигуряват всеобхватна и балансирана ориентация на политиката, която е основана на научните познания и съответства на политиките на ЕС за среда без тютюнев дим. В тях се посочва ясно, че няма безопасно ниво на излагане на въздействие в ТДОС и се призовава за премахването на тютюневия дим във всички затворени работни помещения, всички затворени обществени места, целия обществен транспорт и евентуално на други обществени места (на открито или почти на открито). Обвързващото законодателство, което се прилага стриктно и подлежи на мониторинг и оценка, се препоръчва като единствено подходящо средство за справяне с проблема с вторичния тютюнев дим.

В посочената препоръка се определят единен срок за прилагане в ЕС, както и механизмите за докладване и мониторинг на равнище държави-членки и на равнище ЕС, които ще ускорят и улеснят прилагането на член 8 от Рамковата конвенция за контрол на тютюна в съответствие с насоките, приети по време на втората конференция на страните по конвенцията.

В предложената препоръка се призовава за: 1. мерки за борба с излагането на децата и юношите на въздействие в ТДОС; 2. съпътстващи мерки като ефективни политики за прекратяването на употребата на тютюн и предупреждения под формата на изображения върху пакетите на тютюневите изделия; 3. разработване на всеобхватни многосекторни стратегии и подходящи инструменти за прилагането им и 4. редовен обмен на информация и добри практики, както и координиране на политиките между държавите-членки посредством мрежа от национални центрове. Предвид че някои от тези разпоредби са относително нови, се очаква държавите-членки да си сътрудничат тясно помежду си и с Комисията във връзка с разработването на общи определения, параметри и показатели за тяхното прилагане.

Настоящото предложение съответства на принципите на пропорционалност и субсидиарност. То е насочено към оказване на съдействие на държавите-членки за осигуряване на ефективна защита от тютюневия дим и следователно спазване на задълженията им по член 8 от Рамковата конвенция за контрол на тютюна в съответствие с резултатите от дискусията, проведена по време на Съвета от 30 и 31 май 2007 г., в които се призовава за „насоки на Общността за по-нататъшното стимулиране на средата без тютюнев дим на равнище ЕС, както и за подкрепа и координиране на националните мерки от Общността“ като следствие от Зелената книга на Комисията.

Различното ниво на защита от риска от излагане на въздействие в ТДОС между и в рамките на отделните държавите-членки създава необходимостта от действие на равнище ЕС в подкрепа на полаганите от държавите-членки усилия за справяне с този проблем. ЕС може да насърчи сътрудничеството между държавите-членки и да

подкрепи тяхното действие съгласно член 152 от Договора за ЕО с оглед подобряване на общественото здраве и предотвратяване на болестите и заболеваемостта при хората.

Предложената препоръка ще подкрепи усилията на държавите-членки, като осигури политически стимул и въведе ангажимент от страна на държавите-членки, създаде ясен механизъм за мониторинг на равнище ЕС и улесни обмена на добри практики и политическото сътрудничество между държавите-членки.

Комисията ще улесни гладкото прилагане на настоящата препоръка, като съдейства на държавите-членки, които все още не са го направили, да разработят, приемат и изпълнят всеобхватната политика за среда без тютюнев дим; като подкрепя развитието на политика и осигурява доказателствен материал чрез съответните програми на Общността и като координира работата на мрежата от национални центрове в областта на контрола на тютюнопушенето. Комисията ще оцени ефективността на препоръката и на мерките, предприети от държавите-членки в отговор на настоящата препоръка.

2009/0088 (CNS)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

за среда без тютюнев дим

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност, и по-специално член 152, параграф 4, втора алинея от него,

като взе предвид предложението на Комисията[8],

като взе предвид становището на Европейския парламент[9],

като взе предвид становището на Европейския икономически и социален комитет[10],

като взе предвид становището на Комитета на регионите[11],

като има предвид, че:

(1) В член 152 от Договора се посочва, че действията на Общността, които допълват националните политики, са насочени към подобряването на общественото здраве, предотвратяването на болестите и заболеваемостта при хората и избягването на източниците на опасност за човешкото здраве.

(2) Съгласно член 137 от Договора Общността подкрепя и допълва дейностите на държавите-членки, *inter alia*, в областта на подобряването в частност на работната среда с цел закрилата на здравето и безопасността на работниците.

(3) Излагането на тютюнев дим в околната среда (ТДОС), наричан също вторичен тютюнев дим, е широкоразпространена причина за смъртност, заболеваемост и увреждания в Европейския съюз.

(4) Според консервативните оценки през 2002 г. в Европейския съюз в резултат от излагане на въздействие в ТДОС на работното им място са починали 7 300 възрастни, сред които 2 800 непушачи. Други 72 000 смъртни случая на възрастни, сред които 16 400 непушачи, са били свързани с излагане на въздействието на ТДОС в домашни условия[12].

---

8 ОВ С […], […] г., стр. […].
9 ОВ С […], […] г., стр. […].
10 ОВ С […], […] г., стр. [...].
11 ОВ С […], […] г., стр. [...].
12 The Smoke Free Partnership (2006). Lifting the smokescreen: 10 reasons for a smoke free Europe Brussels, Belgium, European Respiratory Society.

(5) Излагането на вторичен тютюнев дим е особено опасно за децата и може да увеличи вероятността те да започнат да пушат.

(6) Всички хора имат правото да получат високо ниво на здравна защита и следва да бъдат предпазени от излагане на тютюнев дим.

(7) Политиките на доброволни начала, прилагани на национално равнище, се оказаха неефективни за намаляване на излагането на тютюнев дим. Обвързващото законодателство на държавите-членки, което се прилага съответно и подлежи на съответен мониторинг, е единственото средство за адекватна защита на хората от рисковете за здравето от вторичния тютюнев дим.

(8) Законодателство за среда без тютюнев дим е най-ефективно, когато е подкрепено от мерки като кампании за повишаване на осведомеността, оказване на съдействие за прекратяване на употребата на тютюн и настоятелни предупреждения за здравето върху опаковките на тютюневите изделия.

(9) Гражданското общество играе важна роля за оказването на подкрепа и гарантирането на спазването на законодателството за среда без тютюнев дим.

(10) Политиките за среда без тютюнев дим следва да разполагат с подходящи инструменти за прилагане на многосекторен подход към контрола на тютюнопушенето.

(11) Необходимо е да се засили сътрудничеството между държавите-членки, за да се улесни обменът на информация и добри практики и да се разработи стандартизирана система на ЕС за мониторинг.

(12) В Резолюцията на Съвета и на министрите на здравеопазването на държавите-членки, чиято среща се състоя по време на Съвета на 18 юли 1989 г., относно забраната на пушенето на общественодостъпни места[13], държавите-членки се приканват да предприемат мерки за забрана на тютюнопушенето в някои общественодостъпни помещения на закрито и за разширяване на обхвата на забраната до тютюнопушенето във всички видове обществен транспорт.

(13) С Препоръка 2003/54/ЕО на Съвета от 2 декември 2002 г. за предпазване от пушене и за инициативи за подобряване контрола на тютюнопушенето[14] държавите-членки бяха призовавани да прилагат законодателството и/или други ефективни мерки, осигуряващи защита от излагане на въздействие на тютюнев дим в затворени работни помещения, на обществени места на закрито и в обществения транспорт.

(14) В Директива 89/391/ЕИО на Съвета от 12 юни 1989 г. за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на

---

[13] ОВ C 189, 26.7.1989 г., стр. 1.
[14] ОВ L 22, 25.1.2003 г., стр. 31.

работното място[15] не се указва специално тютюневият дим, но тя обхваща всички рискове за здравето и безопасността на работниците[16].

(15) В своя План за действие в областта на околната среда и здравето 2004—2010 г.[17] Комисията се ангажира да „разшири дейността за подобряване качеството на въздуха в затворените помещения, по-специално чрез „стимулиране ограничаването на пушенето във всички работни помещения със законодателни механизми и инициативи за промоция на здравето както на европейско ниво, така и на ниво държави-членки“.

(16) Консултацията, инициирана със Зелената книга на Комисията „Към Европа без тютюнев дим: политически опции на ниво ЕС“[18], разкри силната подкрепа както за всеобхватни политики за среда без тютюнев дим във всички работни помещения и обществени места на закрито, така и за по-нататъшно действие на ЕС за насърчаване на средата без тютюнев дим във всички държави-членки.

(17) По време на заседанието на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси, проведено на 30 и 31 май 2007 г., бяха обменени мнения във връзка с вариантите на политика на равнище ЕС относно средата без тютюнев дим. Беше приветствана Зелената книга на Комисията и беше подчертана необходимостта от наличие на насоки на Общността за по-нататъшно насърчаване на средата без тютюнев дим на равнище ЕС, както и от подкрепа и координиране на националните мерки от Общността.

(18) В Резолюцията на Европейския парламент от 24 октомври 2007 г. относно Зелената книга държавите-членки бяха призовани да въведат всеобхватни закони за средата без тютюнев дим в срок от две години, а Комисията беше приканена да внесе съответно законодателно предложение до 2011 г. в случай на незадоволителен напредък. Комисията се призовава също да предложи изменение на сегашната законодателна рамка, за да може тютюневият дим в околната среда да се класифицира като канцерогенен и работодателите да бъдат задължени да осигурят работни помещения без тютюнев дим.

(19) С член 8 от Рамковата конвенция за контрол на тютюна на СЗО, подписана през юни 2003 г. от всички членове на СЗО и ратифицирана към настоящия момент от 161 от страните по нея, включително от Общността и 26 от нейните държави-членки, се създава правно задължение страните по конвенцията да приемат и прилагат в области на действащата национална юрисдикция, определена от националното законодателство, и да насърчават активно на други равнища на юрисдикция приемането и прилагането на ефективни мерки за защита на хората от излагане на вторичен тютюнев дим във всички затворени работни помещения, в обществения транспорт и на затворените обществени места, както и на други обществени места, според случая.

---

15 ОВ L 183, 29.6.1989 г., стр. 1.

16 Вж. Решение на Съда по дело C-49/00 Комисия на Европейските общности срещу Италианска република, параграфи 10—18.

17 COM(2004) 416 окончателен.

18 COM(2007) 27 окончателен.

(20) На втората конференция на страните по Рамковата конвенция на СЗО, проведена през 2007 г ., бяха приети насоки за защитата от излагане на тютюнев дим[19], за да се помогне на страните да изпълнят своите задължения по член 8 от Конвенцията. Всяка страна по конвенцията следва да изпълни насоките в срок от пет години от влизането в сила на Конвенцията за същата страна.

(21) С член 14 от Рамковата конвенция на СЗО се създава правно задължение страните по нея да разработят и разпространят подходящи, обхватни и интегрирани насоки, които се основават на научни доказателства и добри практики, и да предприемат ефективни мерки за насърчаване прекратяването на употребата на тютюн и за подходящо лечение на зависимостта от тютюна. На третата конференция на страните по Рамковата конвенция на СЗО беше взето решение да се създаде работна група за разработване на насоки за прилагането на посочения член.

(22) В Европейската стратегия за контрол на тютюнопушенето, приета от Регионалния комитет на СЗО за Европа през септември 2002 г., се препоръчва държавите-членки да гарантират правото на гражданите да разполагат със среда без тютюнев дим, *inter alia*, като осигурят обществени места, работни помещения и обществен транспорт без тютюнев дим, като забранят тютюнопушенето на открито във всички учебни заведения за малолетни, на всички места за здравна помощ и при провеждане на обществени мероприятия, както и чрез класифицирането на тютюневия дим в околната среда като канцерогенен.

(23) Тютюневият дим в околната среда е класифициран като познат човешки канцероген от Международната агенция за изследване на рака към СЗО и като трудов канцероген от Финландия и Германия.

(24) Настоящата препоръка не засяга законодателството на Общността за определяне на минималните изисквания за закрила на безопасността и здравето на работниците, прието по силата на член 137 от Договора, Директива 2001/37/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2001 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия[20] и Решение 2003/641/ЕО на Комисията от 5 септември 2003 г. относно използването на цветни снимки или други илюстрации като предупреждения за здравето върху опаковки на тютюневи изделия[21].

ПРЕПОРЪЧВА НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ:

1. Да осигуряват ефективна защита от излагане на тютюнев дим в затворени работни помещения, на затворени обществени места, в обществения транспорт

---

19 [FCTC/COP2(7)] Насоки относно защитата от излагане на тютюнев дим, изработени от работната група, свикана в съответствие с решение FCTC/COP1(15) на Конференцията на страните по Рамковата конвенция за контрол на тютюна на СЗО.

20 ОВ L 194, 18.7.2001 г., стр. 26.

21 ОВ L 226, 10.9.2003 г., стр. 24.

и, според случая, на други обществени места, съгласно член 8 от Рамковата конвенция за контрол на тютюна на СЗО и въз основа на приложените насоки относно защитата от излагане на тютюнев дим, приети на втората конференция на страните по конвенцията, в срок от пет години от влизането в сила на конвенцията за същите държави-членки или най-късно в рамките на три години след приемането на настоящата препоръка;

2. Да разработват и/или укрепват стратегиите и мерките за намаляване на излагането на вторичен тютюнев дим на деца и юноши;

3. Да допълват политиките за среда без тютюнев дим с допълнителни мерки, включващи:

   а) предприемане на ефективни мерки за насърчаване прекратяването на употребата на тютюн и за подходящо лечение на зависимостта от тютюна, както се подчертава в член 14 от Рамковата конвенция на СЗО;

   б) въвеждането на комбинирани предупреждения (съгласно член 2, параграф 4 от Решение 2003/641/ЕО на Комисията от 5 септември 2003 г. относно използването на цветни снимки или други илюстрации като предупреждения за здравето върху опаковки на тютюневи изделия[22]) и информация за услугите за прекратяване на употребата на тютюн върху опаковките на тютюневите изделия за пушене, за да може потребителите да получат повече информация относно рисковете за здравето, които крият употребата на тютюн и излагането на тютюнев дим, да бъде окуражено прекратяването на употребата на тютюн и да се предотврати започването ѝ;

4. Да разработват, прилагат, актуализират периодично и преразглеждат всеобхватните многосекторни национални стратегии, планове и програми за контрол на тютюнопушенето, които се занимават, *inter alia*, с въпроса за защитата от тютюнев дим както в обществената, така и в личната среда.

5. Да осигуряват подходящи инструменти за прилагане на националните стратегии, политиките и програмите за контрол на тютюнопушенето, за да се осигури ефективна защита от излагането на тютюнев дим;

6. Да създават и съобщават на Комисията, по възможност до 6 месеца след приемането на настоящата препоръка, националните центрове за контрол на тютюнопушенето, за да може да се обменят информация и добри практики, както и да се координира политиката с останалите държави-членки;

7. Да си сътрудничат отблизо помежду си и с Комисията във връзка с всеобхватна рамка от определения, параметри и показатели за прилагането на настоящата препоръка;

8. Да осъществяват мониторинг и оценка на ефективността на политическите мерки посредством горепосочените показатели;

---

[22] ОВ L 226, 10.9.2003 г., стр. 24.

9. Да информират Комисията за законодателни и други действия, предприети в отговор на настоящата препоръка, и за резултатите от мониторинга и оценката.

ПРИКАНВА КОМИСИЯТА:

1. Да докладва за прилагането, функционирането и въздействието от предложените мерки въз основа на предоставената от държавите-членки информация.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател
[...]

ПРИЛОЖЕНИЕ

Насоки относно защитата от излагане на тютюнев дим, приети на Втората конференция на страните по Рамковата конвенция за контрол на тютюна на СЗО

ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ, ЦЕЛИ И ОСНОВНИ СЪОБРАЖЕНИЯ

Предназначение на насоките

1. В съответствие с останалите разпоредби на Рамковата конвенция за контрол на тютюна на СЗО и намеренията на Конференцията на страните настоящите насоки са предназначени за подпомагане на страните за спазване на задълженията им по член 8 от Конвенцията. Те изхождат от най-добрите съществуващи научни доказателства и от опита на страните, които успешно са приложили ефективни мерки за намаляване на излагането на тютюнев дим.

2. Насоките съдържат формулировки на принципите и определения на релевантните термини, за които е постигнато съгласие, както и препоръки, за които е постигнато съгласие, относно стъпките, необходими за изпълнението на задълженията по Конвенцията. Освен това насоките определят мерките, необходими за постигането на ефективна защита от опасностите от вторичен тютюнев дим. Страните се приканват да използват настоящите насоки не само за изпълнение на правните си задължения съгласно Конвенцията, но също и за да следват най-добрите практики за защита на общественото здраве.

Цели на насоките

3. Настоящите насоки имат две взаимосвързани цели. Първата е подпомагането на страните за спазването на задълженията им по член 8 от Рамковата конвенция на СЗО по начин, съответстващ на научните доказателства относно излагането на вторичен тютюнев дим и на най-добрите световни практики в прилагането на мерките за среда без тютюнев дим, така че по отношение на спазването на договора да бъде въведен висок стандарт на отчетност и да се окаже помощ на страните при прокарването на възможно най-високия здравен стандарт. Втората цел е свързана с определянето на ключовите елементи на законодателството, необходимо за ефективна защита от излагане на тютюнев дим, изисквана съгласно член 8.

Водещи съображения

4. Разработването на настоящите насоки беше повлияно от следните основни съображения:

    a) Задължението за защита от тютюневия дим, намерило израз в текста на член 8, се основава на основните човешки права и свободи. Предвид опасностите от вдишване на вторичен тютюнев дим, задължението за защита от тютюнев дим се съдържа имплицитно

inter alia в правото на живот и правото на възможно най-висок здравен стандарт, признати в много международни правни документи (включително Устава на Световната здравна организация, Конвенцията за правата на детето, Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация спрямо жените и Международния пакт за икономически, социални и културни права), които са официално включени в преамбюла на Рамковата конвенция на СЗО и са признати в конституциите на множество нации;

б) Задължението за защита на отделния индивид от тютюнев дим е конкретен израз на задължението на правителствата да приемат законодателство за защита на лицата от заплахи срещу техните основни права и свободи. Това задължение се разпростира върху всички лица, а не само върху определени групи от населението;

в) Няколко авторитетни научни организации определиха вторичния тютюнев дим като канцероген. Някои страни по Рамковата конвенция на СЗО (например Германия и Финландия) класифицираха вторичния тютюнев дим като канцероген и включиха защитата от излагане на вторичен тютюнев дим на работното място в тяхното законодателство за здраве и безопасност. Ето защо, в допълнение на изискванията на член 8, страните могат да бъдат задължени да направят необходимото по отношение на опасността от излагане на тютюнев дим в съответствие с техните съществуващи закони за работното място или други закони, уреждащи излагането на вредни вещества, включително канцерогени.

ФОРМУЛИРОВКА НА ПРИНЦИПИТЕ И РЕЛЕВАНТНИ ТЕРМИНИ В ОСНОВАТА НА ЗАЩИТАТА ОТ ИЗЛАГАНЕ НА ТЮТЮНЕВ ДИМ

Принципи

5. Както е отбелязано в член 4 на Рамковата конвенция на Световната здравна организация, необходим е силен политически ангажимент за вземането на мерки за защита на всички лица от излагане на тютюнев дим. Следните принципи, по които е постигнато съгласие, следва да са ръководни при прилагането на член 8 от Конвенцията.

Принцип 1

6. Ефективните мерки за осигуряване на защита от излагане на тютюнев дим, предвидени в член 8 от Рамковата конвенция на Световната здравна организация, изискват пълно премахване на пушенето и тютюневия дим в определено пространство или среда с цел създаването на среда, която е 100% без тютюнев дим. Не съществува безопасно ниво на излагане на тютюнев дим и понятия като „прагова стойност на токсичност от вторичен тютюнев дим“ следва да бъдат отхвърлени, тъй като противоречат на научните доказателства.

Подходите, които нямат за цел среда, която е 100% без тютюнев дим, включително вентилация, филтриране на въздуха и използване на определени зони за пушачи (било с отделни вентилационни системи или не), нееднократно са се оказвали неефективни и съществуват убедителни научни и други доказателства, че инженерните методи не защитават от излагане на тютюнев дим.

Принцип 2

7. Всички хора следва да бъдат защитени от излагане на тютюнев дим. Всички затворени работни помещения и затворени обществени места следва да бъдат без тютюнев дим.

Принцип 3

8. За защитата на хората от излагане на тютюнев дим е необходимо законодателство. Незадължителните политики за среда без тютюнев дим нееднократно са се оказвали неефективни и не осигуряват адекватна защита. За да бъде ефективно, законодателството следва да бъде просто, ясно и приложимо.

Принцип 4

9. Доброто планиране и адекватните ресурси са от съществено значение за успешното прилагане и привеждане в сила на законодателство за среда без тютюнев дим.

Принцип 5

10. Гражданското общество има централна роля при изграждането на подкрепа и гарантирането на спазването на мерките за среда без тютюнев дим и следва да бъде включено като активен партньор в процеса на изготвянето, прилагането и привеждането в сила на законодателството.

Принцип 6

11. Приложението на законодателство за среда без тютюнев дим, неговото привеждане в сила и въздействието му следва да бъдат предмет на наблюдение и оценка. Това следва да включва и наблюдение и отговор на действия на тютюневата промишленост, които подкопават прилагането и привеждането в сила на законодателството, както е посочено в член 20, параграф 4 на Рамковата конвенция на Световната здравна организация.

Принцип 7

12. При необходимост защитата на хората от излагане на тютюнев дим следва да бъде засилена и разширена; действията в това отношение могат да включват ново или изменено законодателство, по-ефективно привеждане в сила и други

мерки в отговор на нови научни доказателства и опит, извлечен от изучаването на конкретни случаи.

Определения

13. При изготвянето на законодателството е важно да се подходи грижливо при определянето на основните термини. Тук са представени няколко препоръки по отношение на целесъобразни определения, основаващи се на опита в много страни. Определенията в настоящия раздел са в допълнение на вече включените в Рамковата конвенция на Световната здравна организация.

„Вторичен тютюнев дим“ или „тютюнев дим в околната среда“

14. Обикновено за описание на вида дим, предмет на член 8 от Рамковата конвенция на Световната здравна организация, се използват няколко алтернативни термина . Те включват „вторичен тютюнев дим“, „тютюнев дим в околната среда“ и „тютюнев дим, произвеждан от други хора“. Термини като „пасивно пушене“ и „недоброволно излагане на тютюнев дим“ следва да бъдат избягвани, тъй като опитът от Франция и другаде води до извода, че тютюневата промишленост може да използва тези термини в подкрепа на позицията, че „доброволното“ излагане е допустимо. Предпочитаните термини са „вторичен тютюнев дим“, понякога съкращаван на „ВТД“, и „тютюнев дим в околната среда“, понякога съкращаван на „ТДОС“. Настоящите насоки използват „вторичен тютюнев дим“.

15. Вторичният тютюнев дим може да бъде определен като „димът, изпускан от горящия край на цигара или от други тютюневи продукти обикновено в съчетание с дима, издишван от пушача“.

16. „Въздух без тютюнев дим“ е въздух, който е 100 % без тютюнев дим. Това определение включва, но не се ограничава до, въздуха, в който не може да бъде видян, помирисан, усетен или измерен тютюнев дим[23].

„Тютюнопушене“

17. Този термин следва да бъде определен така, че да включва притежаването или контрола на запален тютюнев продукт, без оглед на това дали димът е активно вдишван или издишван.

„Обществени места“

18. При все че точното определение на „обществени места“ ще се различава в различните юрисдикции, важно е съответното законодателство да определи

[23] Възможно е съставните елементи на тютюневия дим да съществуват във въздуха в количества, прекалено малки да бъдат измерени. Следва да се обърне внимание на вероятността тютюневата промишленост или хотелският и ресторантският бранш да опитат по възможност да се възползват от ограниченията на това определение.

този термин възможно най-широко. Използваното определение следва да обхваща всички места, които са достъпни за обществеността или места за колективна употреба, без оглед на собствеността или правото на достъп.

„Затворени“ или „на закрито“

19. Член 8 изисква защита от излагане на тютюнев дим в „затворените“ работни помещения и обществени места. Понеже са налице потенциални уловки при определянето на „затворените“ зони, опитът на различните страни при определянето на този термин трябва да бъде специално проучен. Определението следва да бъде възможно най-всеобхватно и ясно и следва да се положат грижи в него да се избегне създаването на списъци, които могат да бъдат изтълкувани като изключващи потенциално релевантни „затворени“ зони. Препоръчително е „затворените“ (или „на закрито“) зони да бъдат определени по начин, включващ всяко пространство, покрито с покрив или оградено с една или няколко стени или страни, без оглед на материала, използван за покрива, стената или страните, и без оглед на това дали структурата е постоянна или временна.

„Работно помещение“

20. „Работно помещение“ следва да бъде определено широко като „всяко помещение, използвано от хора по време на тяхната трудова заетост или работа“. Това следва да включва не само работа, извършвана срещу възнаграждение, но също и доброволен труд, ако е от вид, който обикновено се заплаща. Освен това „работни помещения“ включва не само местата, където се извършва работа, но също и всички прилежащи или свързани помещения, обикновено използвани от работниците в процеса на трудова заетост, например коридори, асансьори, стълбища, фоайета, общи съоръжения, кафенета, тоалетни, салони, трапезарии, както и външни сгради като депа и бараки. Превозните средства, използвани в процеса на работа, са работно помещение и следва специално да бъдат посочени за такива.

21. Внимателно следва да се разгледа въпросът за работните помещения, които същевременно са дом или жилище на хора, например затвори, институции за душевно болни или домове за социални грижи. Тези места също представляват работни помещения за други хора, които следва да бъдат защитени от излагане на тютюнев дим.

„Обществен транспорт“

22. Обществеият транспорт следва да бъде определен така, че да включва всяко превозно средство, използвано за превоз на членовете на обществеността, обикновено срещу възнаграждение или търговска печалба. Това би включвало и такситата.

ПРИЛОЖНО ПОЛЕ НА ЕФЕКТИВНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

23. Член 8 изисква приемането на ефективни законодателни мерки, осигуряващи защита на хората от излагане на тютюнев дим в (1) затворените работни помещения, в (2) затворените обществени места, в (3) обществения транспорт, а (4) „при необходимост“ и на „други обществени места“.

24. Това създава задължението да се предостави всеобхватна защита, като се гарантира, че във всички затворени обществени места, всички затворени работни помещения, целия обществен транспорт и евентуално други (на открито или почти на открито) обществени места няма излагане на вторичен тютюнев дим. Никакви изключения не могат да бъдат оправдани на основата на здравни или правни аргументи. Ако на основата на други аргументи трябва да бъдат разглеждани изключения, същите следва да бъдат минимални. Освен това, ако страна по Конвенцията не е в състояние незабавно да постигне всеобхватно прилагане, член 8 създава постоянно задължение за възможно най-бързото отстраняване на изключенията и придаването на всеобхватен характер на защитата. Всяка страна следва да се стреми да осигури всеобхватна защита в рамките на пет години от влизането в сила за съответната страна на Рамковата конвенция на Световната здравна организация.

25. Безопасни нива на излагане на вторичен тютюнев дим не съществуват и, както беше признато от Конференцията на страните в решение FCTC/COP1(15), инженерните методи като вентилация, обмен на въздуха и използване на определени зони за пушене не защитават от излагане на тютюнев дим.

26. Следва да бъде осигурена защита във всички затворени или на закрито работни помещения, включително моторни превозни средства, използвани за работа (например таксита, линейки или превозни средства за доставки).

27. Според текста на договора се изискват защитни мерки не само във всички „затворени“ обществени места, а „при необходимост“ и на „други“ (т.е. на открито или почти на открито) обществени места. При определянето на тези обществени места на открито или почти на открито, за които е необходимо законодателство, страните следва да вземат под внимание данните за възможни здравни рискове в различните обстановки и да приемат най-ефективната защита от излагане във всеки отделен случай, за който данните сочат съществуването на риск.

ИНФОРМИРАНЕ, КОНСУЛТИРАНЕ И АНГАЖИРАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНОСТТА ЗА ГАРАНТИРАНЕ НА ПОДКРЕПА И ГЛАДКО ПРИЛАГАНЕ

28. Повишаването на съзнанието на обществените фигури и лицата, формиращи общественото мнение, относно рисковете от излагане на вторичен тютюнев дим чрез текущи информационни кампании е важна задача на правителствените агенции в партньорство с гражданското общество, за да се гарантира, че обществеността разбира и поддържа законодателното действие. Основните заинтересовани страни включват предприятията, ресторантските и хотелските асоциации, групите на работодателите, профсъюзите, медиите, здравните работници, организациите, представляващи децата и младежите,

учебните или верските институции, изследователската общност и широката общественост. В процеса на изготвяне на законодателството усилията за повишаването на съзнанието следва да включват консултации със засегнатите предприятия и други организации и институции.

29. Ключовите послания следва да се съсредоточат върху вредата, причинена от излагането на вторичен тютюнев дим, върху факта, че премахването на дима от местата на закрито е единственото научно обосновано решение, което гарантира пълна защита от излагане, върху правото на всички работници да бъдат еднакво защитени от закона, и върху факта, че няма място за компромис между здравето и икономиката, защото опитът на все по-голям брой юрисдикции показва, че среда без тютюнев дим е благотворна и за здравето, и за икономиката. Осведомителните кампаниите за обществеността трябва да засегнат и някои специфични условия, за които законодателството може да бъде неосъществимо или нецелесъобразно, като частните домове.

30. Обширните консултации със заинтересованите страни също са от съществено значение за разясняването на въпроса и мобилизацията на съответната група заинтересовани и ще способстват за създаването на подкрепа за законодателството след неговото приемане. След приемането на законодателството, в периода, предхождащ прилагането на закона, следва да се организира разяснителна кампания, както и да се предостави информация на собствениците на предприятия и на строителните ръководители, в която са очертани законът и техните отговорности, и да започне производството на необходимите помощни средства, например табели. Тези мерки ще направят по-вероятно гладкото прилагане на законодателството и високите нива на доброволно спазване. Послания в подкрепа на непушачите и изказващи благодарност на пушачите за спазването на закона ще дадат тласък на ангажимента на обществеността за привеждането в сила и гладкото прилагане на законодателството.

ПРИЛАГАНЕ

Задължение за спазване

31. Ефективното законодателство следва да налага законови отговорности за спазване както на засегнатите отделни предприятия, така и на индивидуалните пушачи, и следва да предвиди санкции за нарушения, които да се прилагат към предприятията и, по възможност, пушачите. По принцип привеждането в сила следва да се съсредоточи върху отделните предприятия. Законодателството следва да възложи отговорността за спазването му на собственика, ръководителя или друго лице, което е ръководител на обекта, и следва ясно да определи действията, които се изисква то да предприеме. Тези задължения следва да включват:

    a) задължение за поставяне на ясни знаци на входа и на други подходящи места, указващи, че пушенето е забранено. Формата и

съдържанието на тези знаци следва да бъдат определени от здравните органи или други правителствени агенции и могат да съдържат телефонен номер или други механизми на разположение на обществеността за съобщаване на нарушения, както и името на лицето в рамките на обекта, към което следва да се отправят жалбите;

б) задължение за отстраняване на всички пепелници от обекта;

в) задължение за надзор за съблюдаването на правилата;

г) задължение за предприемане на определени подходящи мерки за предотвратяване на пушенето в обекта от страна на отделни лица; Тези мерки биха могли да включват молба към лицето да не пуши, прекратяване на обслужването му, молба лицето да напусне обекта и сигнализиране на правоприлагащ или друг орган.

Санкции

32. Законодателството следва да определи глоби или други финансови санкции за нарушения. Макар че размерите на санкциите по необходимост ще отразяват особените практики и порядки на всяка страна, няколко принципа следва да бъдат водещи при решението. Най-важно е санкциите да бъдат достатъчно големи, за да възпират от нарушение, иначе те могат да бъдат игнорирани от нарушителите или да бъдат разглеждани просто като част от цената за правене на бизнес. По-големи санкции са необходими за възпиране от нарушения, извършвани от предприятия, отколкото за възпиране от нарушения на отделни пушачи, които обикновено разполагат с по-малко средства. Санкциите следва да се увеличават за повтарящи се нарушения и да съответстват на начина, по който в съответната страна се третират други, еднакво сериозни нарушения.

33. В допълнение на паричните санкции, в съответствие с практиката в страната и правната система законодателството може също да предвиди административни санкции като временно отнемане на лицензи за осъществяване на дейност. Тези „санкции в ролята на последна мярка“ се използват рядко, но са много важни за прилагането на закона срещу всяко предприятие, което реши да се противопоставя системно на закона.

34. Може да бъде обмислено и включването на наказателни санкции, ако това е целесъобразно в правовия и културен контекст на страната.

Структури на привеждането в сила

35. Законодателството следва да определи органа или органите, отговарящи за привеждането му в сила, и да включва система за наблюдение на спазването му и за преследване на нарушителите.

36. Наблюдението следва да включва процедура за инспекция на предприятията за проверка на спазването. Рядко се случва да е необходимо създаването на нова система за инспекции във връзка с привеждането в сила на законодателство за

среда без тютюнев дим. Вместо това, наблюдението за спазване може по принцип да се осъществява, като се използват един или повече налични вече механизма за инспектиране на обектите и работните помещения на предприятията. Обикновено за тази цел съществуват разнообразни варианти. В много страни инспекциите за спазване могат да бъдат включени като част в инспекциите за лицензиране, здравните и санитарни инспекции, инспекциите за здраве и безопасност на работното място, противопожарните инспекции или подобни програми. Може да има стойност използването на няколко такива източника за едновременно събиране на информация.

37. При възможност е препоръчително използването на инспектори или служители на правоприлагащите органи на местно ниво. Това вероятно ще допринесе за нарастването на наличните ресурси за привеждане в сила и на нивото на спазване. Този подход предполага създаването на механизъм за национална координация, който да гарантира последователен подход в национален мащаб.

38. Независимо от използвания механизъм, наблюдението следва да се основава на цялостен план за привеждане в сила и да включва процедура за ефективно обучение на инспектори. Ефективното наблюдение може да съчетава редовни инспекции с непланирани, внезапни инспекции, както и посещения в отговор на жалби. В ранния период, след като законът поражда вече действие, такива посещения могат да бъдат с обяснителен характер, тъй като повечето нарушения вероятно са непреднамерени. Законодателството следва да оправомощава инспекторите да влизат в обектите, предмет на закона, и да събират образци и доказателства, в случай че тези правомощия не са вече установени в съществуващото право. Също така законодателството следва да забранява на предприятията да възпрепятства инспекторите в тяхната работа.

39. Разходите за ефективно наблюдение не са прекалено високи. Не е необходимо да се назначават голям брой инспектори, понеже инспекциите могат да се извършват, като се използват съществуващите програми и персонал, и понеже опитът сочи, че законодателство за среда без тютюнев дим бързо започва да се „самоприлага“ (т.е. прилага се предимно от обществеността). Съдебно преследване може би е необходимо единствено в няколко случая, ако законодателството се прилага внимателно и се полагат дейни усилия за осведомяването на предприятията и обществеността.

40. Макар тези програми да не са скъпи, има нужда от средства за осведомяването на предприятията, обучението на инспекторите, координацията на инспекциите и заплащането на персонала за инспекции на предприятията извън обичайното работно време. За тази цел следва да бъде определен механизъм на финансиране. Ефективните програми за наблюдение използват различни източници за финансиране, включително определени за целта данъчни приходи, лицензионни такси на бизнеса и определена част от глобите, плащани от нарушителите.

Стратегии на привеждането в сила

41. Стратегическите подходи за привеждане в сила на законодателството могат да увеличат максимално неговото спазване, да опростят изпълнението му и да намалят нивото на необходимите ресурси за правоприлагане.

42. По-специално дейностите по привеждането в сила в периода, непосредствено след влизането на закона в сила, са от решаващо значение за успеха на закона и за успеха на бъдещото наблюдение и правоприлагане. Много юрисдикции препоръчват начален период на меко правоприлагане, през който нарушителите се предупреждават, но не се санкционират. Този подход следва да бъде съчетан с активна осведомителна кампания за собствениците на предприятия относно техните отговорности съгласно закона, като предприятията трябва да са наясно, че началният гратисен период или период на постепенно въвеждане ще бъде последван от период на по-стриктно привеждане в сила.

43. Когато започне активното привеждане в сила на закона, за да се увеличи възпиращото му действие, много юрисдикции препоръчват използването на приковаващи общественото внимание съдебни преследвания. Посредством идентифицирането на изявени нарушители, които активно се противопоставят на закона, и са добре известни в съответната общност, посредством предприемането на бързи и твърди действия, като се прави необходимото за максимално изостряне на общественото внимание към тези действия, органите са в състояние да демонстрират своята решимост и сериозния характер на закона. Това увеличава доброволното му спазване и намалява ресурсите, необходими за бъдещето наблюдение и привеждане в сила.

44. Макар законите за среда без тютюнев дим да стават бързо „самоприлагащи се“, в не по-малка степен от съществено значение е органите да бъдат подготвени да отговорят бързо и решително на изолирани случаи на арогантно нарушаване. Особено когато законът току-що е влязъл в действие, може да се намерят отделни нарушители, който публично показват незачитане на закона. Силният отговор в тези случаи е показателен за очакваното спазване на закона и ще улесни бъдещите усилия, докато нерешителността може бързо да доведе до широко разпространени нарушения.

Мобилизация и ангажимент на общността

45. Ефективността на програмата за наблюдение и привеждане в сила се увеличава чрез включването на съответната общност в програмата. Ангажирането на подкрепата на общността и насърчаването на нейните членове да наблюдават за спазването на закона и да съобщават за нарушения увеличава значително обсега на действие на агенциите за правоприлагане и намалява нуждата от ресурси за постигане на спазване. Факт е, че в повечето юрисдикции жалбите от общността за главните средства за осигуряване на спазване. По тази причина законодателството за среда без тютюнев дим следва да посочи, че членовете на обществеността могат да подават жалби, и да оправомощи всяко лице или неправителствена организация да предприема действия за налагане на спазването на мерките, регулиращи излагането на вторичен тютюнев дим. Програмата за привеждане в сила следва да включва безплатен телефонен

номер за жалби или друга подобна система за насърчаване на обществеността да съобщава за нарушения.

НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА НА МЕРКИТЕ

46. Наблюдението и оценката на мерките за намаляване на излагането на тютюнев дим са важни по няколко причини, например:

а) за увеличаването на политическата и обществената подкрепа за засилването и разширяването на законодателните разпоредби;

б) за документирането на успехите, които да информират и подпомагат усилията на други страни;

в) за идентифицирането и разгласяването на усилията на тютюневата промишленост за подкопаване мерките за прилагането.

47. Обсегът и степента на сложност на наблюдение и оценка ще се различават между юрисдикциите в зависимост от наличните експертни познания и ресурси. Важно е обаче да се оцени резултатът от приложените мерки, по-специално върху ключовия показател за излагане на вторичен тютюнев дим на работни и обществени места. Може би съществуват рентабилни начини това да бъде постигнато, например чрез използване на данни или информация, събрана по пътя на рутинни дейности като инспекции на работното място.

48. Съществуват общо осем ключови процеса и показателя за резултати, които трябва да бъдат взети предвид[24]:

Процеси

а) познания, позиции и подкрепа за политики за среда без тютюнев дим сред населението и по възможност сред конкретни групи, например работещите в барове;

б) привеждане в сила и спазване на политики за среда без тютюнев дим;

Резултати

а) намаляване на излагането на работещите на вторичен тютюнев дим на работни и обществени места;

б) намаляване на съдържанието на вторичен тютюнев дим във въздуха на работни помещения (особено в ресторанти) и обществени места;

---

[24] Публикуваните препоръки на СЗО относно политиката за защита от излагане на вторичен тютюнев дим (Женева, Световна здравна организация, 2007 г.) предоставя препратки и връзки към проучванията за наблюдение, проведени другаде, във връзка с всички тези показатели.

в) намаляване на смъртността и заболеваемостта от излагането на вторичен тютюнев дим;

г) намаляване на излагането на вторичен тютюнев дим в частни домове;

д) промени в тютюнопушенето и свързаното с пушенето поведение;

е) икономическо въздействие.