

A Tanács ajánlása (2009. november 30.) a dohányfüstmentes környezetről

Hivatalos Lap C 296 , 05/12/2009 o. 0004 - 0014

A Tanács ajánlása

(2009. november 30.)

a dohányfüstmentes környezetről

2009/C 296/02

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre, és különösen annak 152. cikke (4) bekezdése második albekezdésére,

tekintettel a Bizottság javaslatára,

az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően [1],

tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményére [2],

mivel:

(1) A Szerződés 152. cikke előírja, hogy a Közösség fellépése, amely kiegészíti a nemzeti politikákat, a népegészségügyi helyzet javítására, az emberi megbetegedések és betegségek, valamint az emberi egészséget fenyegető veszélyek okainak megelőzésére irányuljon.

(2) A Szerződés 137. cikke értelmében a Közösség támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységeit többek között különösen a munkakörnyezetnek a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme érdekében történő javítása területén.

(3) A környezeti dohányfüst-expozíció (másodlagos dohányfüst expozíció) jelentős módon hozzájárul a halálához, morbiditáshoz és fogyatékosághoz az EU-ban.

(4) Óvatos becslések szerint 2002-ben az Európai Unióban 7300 felnőtt – köztük 2800 nem dohányzó – halt meg a környezeti dohányfüstnek való munkahelyi kitettség következtében. További 72000 felnőtt, köztük 16400 nem dohányzó halála vezethető vissza a környezeti dohányfüstnek való otthoni kitettségre.

(5) A másodlagos dohányfüst-expozíció különösen veszélyes gyermekek és serdülők számára, és növelheti annak valószínűségét, hogy ők is dohányozni kezdenek majd.

(6) A környezeti dohányfüstöt a Nemzetközi Rákkutatási Ügynökség (World Health Organization [WHO] International Agency for Research on Cancer) az emberre ismertén rákkeltő hatású anyagnak, Finnország és Németország pedig munkahelyen előforduló rákkeltő anyagnak minősítette.

(7) Minden embernek joga van a magas szintű egészségvédelemhez, és védelmet kell biztosítani számára a dohányfüst-expozícióval szemben.

(8) A nemzeti szintű, önkéntes politikák nem bizonyultak hatékonyak a dohányfüst-expozíció csökkentésében. A megfelelően érvényre juttatott és figyelemmel kísért, kötelező erejű tagállami jogszabályok a másodlagos dohányfüst egészségügyi kockázataival szembeni védelem biztosításának hatékony módját jelentik.

(9) A dohányfüstmentes környezetre vonatkozó jogszabályok akkor a leghatékonyabbak, ha figyelemfelkeltést célzó kampányok, a dohányzásról való leszokást támogató programok, a dohánytermékek csomagolásán feltüntetett, nyomatékos üzenetet hordozó egészségügyi figyelmeztetések és a dohánytermékekre vonatkozó egyéb szabályok társulnak hozzájuk.

(10) A civil társadalom jelentős szerepet játszik a dohányfüstmentes környezetre vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatos támogatás kiépítése és a jogszabályok betartásának biztosítása terén.

(11) A dohányfüstmentességre vonatkozó politikáknak megfelelő eszközökkel kell rendelkezniük a dohányzás elleni küzdelemre irányuló, több ágazatot felölelő megközelítés végrehajtására.

(12) Meg kell erősíteni a tagállamok közötti együttműködést az információk és bevált gyakorlatok cseréjének megkönnyítése, valamint az egységes uniós figyelemmel kíséresi rendszer kialakítása érdekében.

(13) A nyilvános helyeken való dohányzás tilalmáról szóló, 1989. július 18-i állásfoglalásban [3] a Tanács és a tagállamoknak a Tanács keretében ülésező egészségügyi miniszterei felkérték a tagállamokat, hogy hozzanak a dohányzást egyes nyilvános, zárt légtérű helyeken tiltó intézkedéseket, és a dohányzási tilalmat terjesszék ki a tömegközlekedés valamennyi formájára is.

(14) A dohányzás megelőzéséről és a dohányzás elleni küzdelem javítására irányuló kezdeményezésekről szóló, 2002. december 2-i 2003/54/EK ajánlásában [4] a Tanács felkérte a tagállamokat, hogy hajtsanak végre olyan jogszabályokat és/vagy más hatékony intézkedéseket, amelyek védelmet nyújtanak a zárt légtérű munkahelyeken, a zárt nyilvános helyeken és a tömegközlekedésben a környezeti dohányfüst-expozíció ellen.

(15) A munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről szóló, 1989. június 12-i 89/391/EK tanácsi irányelv [5] nem említi kifejezetten a dohányfüstöt, ugyanakkor hatálya a munkavállalók egészségét és biztonságát érintő összes kockázatra kiterjed [6].

(16) A 2004–2010 közötti időszakra vonatkozó környezetvédelmi és egészségügyi cselekvési tervében [7] a Bizottság elkötelezte magát amellett, hogy "tovább dolgozzon a beltéri levegő minőségének javításáért", különösen "a munkahelyi dohányzás csökkentésére irányuló intézkedések ösztönzése révén, mind jogi mechanizmusok, mind az európai és tagállami szinten egyaránt meglévő egészségügyi kezdeményezések igénybevételével".

(17) "A dohányfüstmentes Európáért: Az Európai Unió politikai lehetőségei" című zöld könyvön [8] (továbbiakban: a zöld könyv) keresztül a Bizottság által kezdeményezett konzultáció jelentős támogatást tárt fel mind az átfogó, a zárt légtérű munkahelyi és nyilvános helyeken történő dohányzás ellen fellépő politikák terén, mind pedig a tagállamokban dohányfüstmentes környezetek létrehozásának elősegítésére irányuló további uniós fellépések tekintetében.

(18) A Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztásügyi Tanács 2007. május 30-án és 31-én megvitatta, hogy a dohányfüstmentes környezet terén milyen uniós szintű szakpolitikai lehetőségek állnak rendelkezésre. Üdvözölte a zöld könyvet, és hangsúlyozta a közösségi útmutatás szükségességét a dohányfüstmentes környezetek uniós szintű további elősegítése érdekében, valamint a nemzeti intézkedések közösségi támogatása és koordinációja céljából.

(19) Az Európai Parlament 2007. október 24-i, a zöld könyvről szóló állásfoglalásában felszólította a tagállamokat, hogy két éven belül vezessenek be átfogó dohányzásellenes törvényeket, és felkérte a Bizottságot, hogy nem megfelelő előrehaladás esetén 2011-re terjesszen be erre vonatkozó jogszabályjavaslatot. Emellett arra is felkérte a Bizottságot, hogy javasoljon módosítást a jelenlegi jogszabályi kerethez a környezeti dohányfüst rákkeltő anyagként való besorolása érdekében, valamint abból a célból, hogy a munkaadókat a munkahelyi dohányfüst-mentességének biztosítására kötelezze.

(20) A 2003 júniusában a WHO valamennyi tagja által aláírt és eddig 167 fél (köztük a Közösség és 26 tagállama) által megerősített dohányzás-ellenőrzési keretegyezmény 8. cikke jogilag kötelezi a feleket arra, hogy a nemzeti jogszabályok által megállapított jelenlegi nemzeti joghatóságukon belül fogadjanak el és hajtsanak végre olyan hatékony intézkedéseket, amelyek a másodlagos dohányfüst-expozíció elleni védelemre irányulnak valamennyi zárt légtérű munkahelyen, a tömegközlekedésben, zárt légtérű nyilvános helyeken, valamint adott esetben más nyilvános helyeken; más joghatósági területeken pedig aktívan támogassák ilyen intézkedések elfogadását és végrehajtását.

(21) Az FCTC-t aláíró felek második, 2007. júliusi konferenciája a dohányfüst-expozíció elleni védelemről szóló iránymutatásokat [9] fogadott el, segítséget nyújtva a szerződő feleknek az egyezmény 8. cikke szerinti kötelezettségeik teljesítéséhez. Valamennyi szerződő félnek törekednie kell arra, hogy végrehajtsa az irányelveket az egyezménynek a szerződő fél tekintetében történő hatálybalépésétől számított öt éven belül.

(22) A WHO keretegyezményének 14. cikke jogilag kötelezi a feleket, hogy tudományos eredményeken és bevált gyakorlatokon alapuló, megfelelő, átfogó és integrált iránymutatásokat dolgozzanak ki és terjesszenek, valamint hozzanak hatékony intézkedéseket a dohányzásról való leszokás támogatása és a dohányzás okozta függőség megfelelő kezelése érdekében. A WHO keretegyezményét aláíró felek harmadik konferenciáján az említett cikk végrehajtására szolgáló iránymutatások kidolgozásával foglalkozó munkacsoport létrehozásáról határoztak.

(23) A WHO Európai Regionális Bizottsága által 2002 szeptemberében elfogadott európai dohányzás-ellenőrzési stratégia azt ajánlja a tagállamoknak, hogy többek között azáltal biztosítsák polgáraik jogát a dohányfüstmentes környezethez, hogy füstmentessé teszik a nyilvános helyeket, munkahelyeket és a tömegközlekedést, megtiltják a kültéri dohányzást minden olyan oktatási intézményben, ahol kiskorúak és fiatalok tanulnak, az egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézményekben és nyilvános eseményeken, valamint a környezeti dohányfüstöt besorolják a rákkeltő anyagok közé.

(24) Ez az ajánlás nem sérti a munkavállalók munkahelyi biztonsága és egészsége védelmének minimumkövetelményeiről szóló, a Szerződés 137. cikke értelmében elfogadott közösségi jogszabályokat, a tagállamoknak a dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről szóló, 2001. június 5-i 2001/37/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet [10], valamint a színes fényképek és egyéb illusztrációk dohánytermékek csomagolásán egészségügyi figyelmeztetésként történő használatáról szóló, 2003. szeptember 5-i 2003/641/EK bizottsági határozatot [11],

AJÁNLIJA, HOGY A TAGÁLLAMOK:

1. Biztosítsanak hatékony védelmet a dohányfüst-expozíció ellen a zárt légtérű munkahelyeken, a zárt légtérű nyilvános helyeken, a tömegközlekedésben és adott esetben más nyilvános helyeken, a WHO dohányzás-ellenőrzési keretegyezményének (FCTC) 8. cikkében előírtakkal összhangban, az FCTC részes feleinek második konferenciáján elfogadott, a dohányfüst-expozíció elleni védelemről szóló mellékelt iránymutatások alapján az FCTC-nek az adott tagállamban történő hatálybalépésétől számított öt éven belül vagy legkésőbb az ezen ajánlás elfogadását követő három éven belül;
2. Alakítsanak ki stratégiákat és intézkedéseket a gyermekek és serdülőkorúak másodlagos dohányfüst-expozíciója csökkentése érdekében, illetve erősítsék meg e stratégiákat és intézkedéseket;
3. A dohányzásellenes politikákat egészítsék ki például az alábbi támogató intézkedésekkel:
 - a) hatékony intézkedések meghozatala a dohányzásról való leszokás támogatása és a dohányzás okozta függőség megfelelő kezelése érdekében, a nemzeti körülmények és prioritások figyelembevételével, az FCTC 14. cikkében foglaltak értelmében; és
 - b) a színes fényképek és egyéb illusztrációk dohánytermékek csomagolásán egészségügyi figyelmeztetésként történő használatáról szóló, 2003. szeptember 5-i 2003/641/EK bizottsági határozat [12] 2. cikkének (4) bekezdésében meghatározott kombinált figyelmeztetések bevezetése, valamint a dohánytermékek csomagolásán a dohányzásról való leszokást támogató szolgáltatásokra vonatkozó információk feltüntetése annak érdekében, hogy a fogyasztók tájékozottabbak legyenek a dohánytermékek használatával és a dohányfüst-expozícióval összefüggő egészségügyi kockázatokkal kapcsolatban, továbbá a leszokás ösztönzése és a dohányzás elkezdésétől való visszatartás érdekében;
4. Dolgozzanak ki, hajtsanak végre és rendszeresen aktualizáljanak ágazatokon átívelő, átfogó, dohányzás elleni stratégiákat, terveket és programokat, amelyek többek között kiterjednek – a tulajdonjogtól vagy a hozzáférés jogától függetlenül – a nyilvánosság számára hozzáférhető vagy közös használatú helyeken előforduló dohányfüsttel szembeni védelem kérdésére;
5. Biztosítsanak megfelelő eszközöket a nemzeti stratégiák, dohányzás elleni politikák és programok végrehajtására a dohányfüst-expozíció elleni hatékony védelem biztosítása érdekében;

6. Lehetőség szerint az ezen ajánlás elfogadásától számított hat hónapon belül tájékoztassák a Bizottságot a dohányzás elleni küzdelem terén működő nemzeti kapcsolattartó pontokról, az információk és bevált gyakorlatok többi tagállammal való megosztása, valamint a tagállamok közötti szakpolitikai koordináció érdekében;
7. Alakítsanak ki szoros együttműködést egymással és a Bizottsággal, egységes keretet határozva meg az ezen ajánlás végrehajtásához szükséges közös fogalommeghatározásokhoz, teljesítménymérő referenciaértékekhez és mutatókhoz;
8. Az említett mutatókat használva kísérjék figyelemmel és értékeljék a politikai intézkedések hatékonyságát;
9. Tájékoztassák a Bizottságot az ezen ajánlás alapján hozott jogalkotási és egyéb intézkedésekről, valamint a figyelemmel kísérés és értékelés eredményeiről;

FELKÉRI A BIZOTTSÁGOT, HOGY:

1. A tagállamok által rendelkezésre bocsátott információk alapján tegyen jelentést a javasolt intézkedések végrehajtásáról, működéséről és hatásairól;
2. A 2001/37/EK irányelv esetleges felülvizsgálatával összefüggésben mérlegelje a dohánytermékek vonzereje és függőséget okozó jellege csökkentését célzó valamennyi, a termékkel kapcsolatos intézkedést;
3. Elemezze az egyszerű csomagolás hatásával kapcsolatos jogi kérdéseket és kutatásokat, többek között a belső piac működésével összefüggésben.

Kelt Brüsszelben, 2009. november 30-án.

a Tanács részéről

az elnök

S. O. Littorin

[1] Nem kötelező konzultációt követően elfogadott állásfoglalás (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé).

[2] A 2009. november 5-i vélemény (a Hivatalos Lapban még nem tették közzé).

[3] HL C 189., 1989.7.26., 1. o.

[4] HL L 22., 2003.1.25., 31. o.

[5] HL L 183., 1989.6.29., 1. o.

[6] Vö.: C-49/00 sz. Bizottság kontra Olaszország ügy, EBHT 2001. I-8575, 12–13. pont.

[7] COM(2004) 416 végleges.

[8] COM(2007) 27 végleges.

[9] FCTC/COP2(7) a WHO dohányzás-ellenőrzési keretegyezmény szerződő felei konferenciája FCTC/COP1(15) határozatának megfelelően összehívott munkacsoport által kidolgozott, a dohányfüstnek való kitettség elleni védelemről szóló irányelvek.

[10] HL L 194., 2001.7.18., 26. o.

[11] HL L 226., 2003.9.10., 24. o.

[12] Lásd az 11. lábjegyzetet.

MELLÉKLET

A WHO Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezmény szerződő felei második konferenciája által elfogadott, a dohányfüst-expozíció elleni védelemről szóló irányelvek

CÉL, CÉLKITŰZÉSEK ÉS VEZÉRGONDOLATOK

Az irányelvek célja

1. Az WHO Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménye egyéb előírásaival és a Felek Konferenciája szándékaival összhangban álló irányelvek célja, hogy a Részes Feleknek segítséget nyújtson az Egyezmény 8. cikkében lefektetett kötelezettségeik teljesítéséhez. Az irányelvek a jelenleg elérhető legjobb bizonyítékokra és azoknak a Részes Feleknek a tapasztalataira támaszkodnak, amelyek sikeresen hajtottak végre eredményes intézkedéseket a dohányfüst-expozíció csökkentésére.

2. Az irányelvek elfogadott alapvetéseket és a releváns fogalmak meghatározásait tartalmazzák, valamint elfogadott ajánlásokat fogalmaznak meg az Egyezményből eredő kötelezettségek teljesítéséhez szükséges intézkedések megtételéhez. Az irányelvek továbbá meghatározzák azokat az intézkedéseket, amelyek a másodlagos dohányfüst által jelentett veszélyek elleni hatékony védelem eléréséhez szükségesek. A Részes Felek bátran használják fel ezeket az irányelveket egyrészt az Egyezményből eredő jogi kötelezettségeik teljesítésére, másrészt a népegészség védelmét szolgáló legjobb gyakorlatok alkalmazása érdekében.

Az irányelvek célkitűzései

3. Az irányelvek két egymással összefüggő cél elérését szolgálják. Az első cél segíteni a Részes Feleknek az WHO Keretegyezménye 8. cikkében előírt kötelezettségeik teljesítésében, figyelembe véve a másodlagos dohányfüst-expozícióra vonatkozó tudományos bizonyítékokat és a füstmentes környezet elősegítését célzó intézkedések végrehajtása terén világszerte kialakult legjobb gyakorlatot, annak érdekében, hogy az Egyezménynek való megfelelésért vállalt felelősség magas szintű legyen, továbbá a Részes Felek segítséget kapjanak a lehető legjobb egészségi állapot eléréséhez. A második elérendő cél egy olyan jogi szabályozás kulcsfontosságú elemeinek a meghatározása, amely az emberek dohányfüst-expozíció elleni hatékony védelméhez szükséges, a 8. cikkben előírtak értelmében.

Alapul szolgáló megfontolások

4. Az irányelvek kidolgozásánál a következő megfontolások szolgáltak alapul:

a) A dohányfüst elleni védelem kötelezettsége, amelyet a 8. cikk szövege tartalmaz, az alapvető emberi jogokban és szabadságjogokban gyökerezik. Tekintettel a másodlagos dohányfüst belélegzése által jelentett veszélyekre, a dohányfüst elleni védelem kötelezettsége beleértetten benne foglaltatik, többek között, az élethez való jogban és a lehető legmagasabb szintű egészséghez való jogban, amint azt számos nemzetközi jogi eszköz is elismeri (ideértve az Egészségügyi Világszervezet Alkotmányát, a Gyermeki jogok konvencióját, a Nőkkel szembeni diszkrimináció minden formájának kiküszöböléséről szóló konvenciót, a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi szerződését), és amint azt hivatalosan is kinyilvánítja az WHO Keretegyezményének preambuluma, továbbá számos nemzet alkotmánya.

b) Az egyén dohányfüst elleni védelmének feladata megfelel a kormányok kötelezettségének olyan jogszabályok megalkotására, amelyek megóvják az embereket az alapvető jogaikat és szabadságjogaikat érő fenyegetésektől. Ez a kötelezettség a lakosság minden tagjára kiterjed, és nem csupán bizonyos csoportokra.

c) Számos mértékadó tudományos testület állapította meg, hogy a másodlagos dohányfüst rákkeltő. Az WHO Keretegyezmény néhány Részes Fele (például Finnország és Németország) a másodlagos dohányfüstöt a rákkeltő anyagok közé sorolta be, és a munkahelyi másodlagos dohányfüst-expozíció megelőzését beiktatta a munkahelyi egészségre és biztonságra vonatkozó jogszabályába. A 8. cikkben előírt követelményeken túl tehát a Részes Felek arra kényszerülhetnek, hogy a dohányfüst-expozíció veszélyét a munkahelyi környezetre vonatkozó, vagy a káros, köztük a rákkeltő, anyagoknak való kitettségére irányadó hatályos jogszabályaikkal összhangban kezeljék.

A DOHÁNYFÜST-EXPOZÍCIÓ ELLENI VÉDELME ALÁTÁMASZTÓ ELVEK ÉS A VONATKOZÓ FOGALMAK MEGHATÁROZÁSA

Alapelvek

5. Az WHO Keretegyezmény 4. cikkében említettek szerint határozott politikai kötelezettségvállalásra van szükség azoknak az intézkedéseknek a megtételéhez, amelyeknek a célja minden egyes ember megóvása a dohányfüst-expozíciótól. Az Egyezmény 8. cikkének végrehajtását az alábbi elfogadott elveknek kell vezérelniük.

1. alapelv

6. Az WHO Keretegyezményének 8. cikkében előírt, a dohányfüst-expozíció elleni védelmet biztosító hatékony intézkedések megkívánják a dohányzás és a dohányfüst teljes betiltását egy adott területen vagy környezetben a 100 %-ban füstmentes környezet létrehozása érdekében. A dohányfüst-expozíciónak nincsen biztonságos szintje, és el kell vetni az olyan

fogalmakat, mint a másodlagos füstből származó toxicitás határértéke, mivel ezeknek ellentmondanak a tudományos bizonyítékok. Ismételten bebizonyosodott, hogy hatástalanok a 100 %-ban füstmentes környezettől eltérő, más megközelítések, ideértve a szellőztetést, légszűrést és a kijelölt dohányzó területek alkalmazását (akár külön szellőztető rendszerekkel vagy azok nélkül), és bizonyító erejű tudományos és más bizonyítékok állnak rendelkezésre annak alátámasztására, hogy a műszaki megoldások nem védenek a dohányfüst-expozíciótól.

2. alapelv

7. Minden embert meg kell védeni a dohányfüst-expozíciótól. Minden zárt légtérű munkahelynek és zárt légtérű nyilvános helynek füstmentesnek kell lennie.

3. alapelv

8. Jogszabályokra van szükség az embereknek a dohányfüst-expozíciótól való védelméhez. Az önkéntes füstmentességet hirdető politikák többször is hatástalannak mutatkoztak és nem nyújtanak kellő védelmet. A hatékonysághoz az szükséges, hogy a jogszabályok egyszerűek, világosak és érvényre juttathatók legyenek.

4. alapelv

9. Jó tervezésre és megfelelő forrásokra van szükség a füstmentes környezetet előíró jogszabályok sikeres végrehajtásához és érvényre juttatásához.

5. alapelv

10. A civil társadalomra központi szerep hárul azzal, hogy támogatja a füstmentes környezetet célzó intézkedéseket és hozzájárul azok betartásához, ezért a civil társadalmat cselekvő partnerként kell bevonni a jogszabály kidolgozásának, végrehajtásának és érvényre juttatásának folyamatába.

6. alapelv

11. A füstmentes környezetet célzó jogszabály végrehajtását, érvényre juttatását és hatását figyelemmel kell kísérni és értékelni kell. Ennek ki kell terjednie a dohányipar azon tevékenységeinek figyelemmel kísérésére és az azokra való reagálásra, amelyek akadályozzák a jogszabály végrehajtását és érvényre juttatását, az WHO Keretegyezmény 20.4 cikkében előírtak szerint.

7. alapelv

12. Az emberek védelmét a dohányfüst-expozíciótól, szükség szerint, meg kell erősíteni és ki kell terjeszteni; ezek az intézkedések felölelhetnek új vagy módosított jogszabályokat, a jogszabályok szigorúbb érvényre juttatását és egyéb intézkedéseket, amelyek tükrözik az új tudományos bizonyítékokat és az esettanulmányokból levont tapasztalatokat.

Fogalom meghatározások

13. A jogszabályok kidolgozása során nagyon fontos gondosan eljárni a kulcsfogalmak meghatározásakor. Az alábbiakban ajánlások találhatók a több ország tapasztalatai alapján megfelelőnek tűnő fogalom meghatározásokhoz. Az ebben a részben közölt fogalom meghatározások kiegészítik az WHO Keretegyezményében felsoroltakat.

"Másodlagos dohányfüst" vagy "környezeti dohányfüst"

14. Számos alternatív fogalom használatos az WHO Keretegyezmény 8. cikkében említett füsttípus jelölésére. Ezek a "másodlagos dohányfüst", "környezeti dohányfüst" és "más emberek füstje". Kerülni kell az olyan fogalmakat, mint "passzív dohányzás" és "nem akaratlagos dohányfüst-expozíció", mivel franciaországi és más helyről származó tapasztalatok azt jelzik, hogy a dohányipar annak az álláspontnak az alátámasztására használhatja ezeket a kifejezéseket, hogy az "akaratlagos" expozíció elfogadható. A "másodlagos dohányfüst-expozíció", amelyet (az angol elnevezés alapján) az "SHS" (second-hand tobacco smoke) betűszóval jelölnek, illetve a "környezeti dohányfüst", amelyet az "ETS" betűszó jelöl, a használandó kifejezések. Ezekben az irányelvekben a "másodlagos dohányfüst" kifejezés használatos.

15. A másodlagos dohányfüst úgy határozható meg, mint "a cigaretta vagy más dohánytermék égő végéből kibocsátott füst, amelyhez általában társul a dohányzó ember által kilélegzett füst".

16. "Füstmentes levegő" olyan levegő, amely 100 %-ban mentes a füsttől. Ez a meghatározás vonatkozik, de nem korlátozódik, arra a levegőre, amelyben a dohányfüst nem látható, szagolható, érezhető vagy mérhető [1].

"Dohányzás"

17. Ezt a fogalmat úgy kell meghatározni, hogy abba beletartozék az, ha valaki egy meggyújtott dohányterméket tart magánál vagy azt birtokolja vagy ellenőrzi, függetlenül attól, hogy a füstöt aktívan belelélegzi-e vagy kilélegzi-e.

"Nyilvános helyek"

18. Jóllehet a "nyilvános hely" pontos meghatározása eltér az egyes jogrendszerekben, nagyon fontos, hogy a jogszabály ezt a fogalmat a lehető legszélesebb értelemben határozza meg. Az alkalmazott fogalom meghatározásnak ki kell terjednie a nagyközönség számára hozzáférhető valamennyi helyre vagy a közösség által használt helyekre, függetlenül azok tulajdonviszonyaitól vagy a hozzáférés feltételeitől.

"Zárt légtér" vagy "zárt"

19. A 8. cikk előírja a dohányfüst elleni védelmet a "zárt légtérű" munkahelyeken és nyilvános helyeken. Mivel a "zárt légtérű" helyiségek meghatározása csapdákat rejthet, figyelmesen meg kell vizsgálni a különböző országoknak e fogalom meghatározásával szerzett tapasztalatait. A fogalom meghatározás legyen a lehető legszélesebb körű és minél világosabb, és oda kell figyelni arra, hogy a meghatározás ne tartalmazzon olyan felsorolást, amelyet potenciálisan figyelembe veendő "zárt légtérű" helyiségek kizárásaként lehetne értelmezni. Ajánlatos a "zárt légtérű" (vagy "zárt") helyiségeket úgy meghatározni, hogy abba beletartozék minden olyan helyiség, amelyet tető fed le, illetve egy vagy több fal vagy oldal határol, tekintet nélkül a tetőhöz, falhoz vagy oldalakhoz használt anyagra és arra, hogy a struktúra állandó vagy ideiglenes-e.

"Munkahely"

20. A "munkahely" tág meghatározása szerint "bármely olyan hely, amelyet az emberek a munkavégzésük során vagy foglalkoztatásuk keretében igénybe vesznek." Ez nem csak az anyagi ellenszolgáltatás ellenében végzett munkát öleli fel, hanem az önkéntes munkát is, amennyiben az olyan munkát jelent, amelyért szokás szerint ellenszolgáltatást nyújtanak. Ezen felül a "munkahely" alatt nem csak azokat a helyszíneket kell érteni, ahol a munkát végzik, hanem az összes kapcsolt vagy kapcsolódó helyiséget, amelyet a munkát végzők a foglalkoztatás során használnak, ideértve például a folyosót, felvonót, lépcsőházat, előcsarnokot, kommunális helyiségeket, étkezdét, mellék helyiséget, társalgót, ebédlőt, valamint az olyan különálló épületeket is, mint a bódé és fészter. A munkavégzés során használt gépjármű is munkahely, és kifejezetten ekként kell meghatározni.

21. Különös figyelmet kell fordítani azokra a munkahelyekre, amelyek egyidejűleg az emberek otthonát vagy lakóhelyét jelentik, ilyenek például a börtönök, elme-egészségügyi (pszichiátriai) intézmények vagy ápolási otthonok. Ezek a helyek mások számára a munkahelyet jelentik, akiket oltalmazni kell a dohányfüst-expozíciótól.

"Tömegközlekedés"

22. A tömegközlekedés meghatározásába bele kell tartoznia minden olyan gépjárműnek, amelyet a lakosság tagjainak szállítására használnak, általában ellenszolgáltatás fejében vagy üzleti haszon elérése érdekében. Ez a meghatározás a taxikat is magába foglalja.

A HATÁSOS JOGSZABÁLY HATÁLYA

23. A 8. cikk kimondja, hogy hatásos intézkedéseket kell elfogadni annak érdekében, hogy az embereket megvédjék a dohányfüst-expozíciótól (1) zárt légtérű munkahelyeken, (2) zárt légtérű nyilvános helyeken, (3) tömegközlekedési eszközökön, és (4) "adott esetben", "egyéb nyilvános helyeken".

24. Ez a cikk előírja az egyetemes védelem oly módon történő biztosításának kötelezettségét, hogy minden zárt légtérű nyilvános hely, minden zárt légtérű munkahely, minden tömegközlekedési eszköz és lehetőség szerint az egyéb (szabadtéri vagy kvázi szabadtéri) nyilvános helyek mentesek legyenek a másodlagos dohányfüsttől. Semmilyen kivétel sem indokolt egészségi vagy jogi érvek alapján. Amennyiben egyéb indokok alapján kivételeket kell meghatározni, e kivételeket a minimálisra kell csökkenteni. Ezen

túlmenően, amennyiben valamely Résztes Fél nem tudja azonnal megvalósítani az egyetemes védelmet, a 8. cikk alapján fennáll az a folytatólagos kötelezettsége, hogy a lehető leggyorsabban törekedjék minden mentesség elhárítására és a védelem egyetemessé tételére. A Résztes Feleknek törekedniük kell arra, hogy az WHO Keretegyezménye rájuk irányadó hatálybalépési időpontjától számított öt éven belül biztosítsák az egyetemes védelmet.

25. A másodlagos dohányfüst-expozíciónak nincsen biztonságos szintje, és amint azt a Résztes Felek Konferenciája FCTC/COP1(15) számú határozatában leszögezte, technikai megoldások, például a szellőztetés, levegőcsere és dohányzásra kijelölt helyek alkalmazása, nem védenek a dohányfüst-expozíciótól.

26. A védelmet minden zárt légterű vagy zárt munkahelyen biztosítani kell, ideértve a gépjárműveket, mint munkahelyeket (például taxikat, mentőautókat vagy szállítójárműveket).

27. Az Egyezmény a védő intézkedéseket nem csak az összes "zárt légterű" nyilvános helyen írja elő, hanem "adott esetben" egyéb" (azaz szabadtéri vagy kvázi szabadtéri) nyilvános helyeken is. Azoknak a szabadtéri és kvázi szabadtéri nyilvános helyeknek a meghatározása során, ahol a jogszabály alkalmazandó, a Résztes Feleknek figyelemmel kell lenniük az egyes színtereken fellépő esetleges egészségi kockázatokra vonatkozó bizonyítékokra, és intézkedniük kell az expozíció elleni leghatásosabb védelemről, amennyiben a bizonyítékok egészségi kockázat meglétére utalnak.

AZ EMBEREK TÁJÉKOZTATÁSA, VÉLEMÉNYÜK MEGHALLGATÁSA ÉS BEVONÁSA A TÁMOGATÁS ÉS A ZÖKKENŐMENTES VÉGREHAJTÁS ÉRDEKÉBEN

28. A kormányhivataloknak a civil társadalommal partneri kapcsolatban együttműködve fontos feladata a lakosság és a véleményformálók felvilágosítása a másodlagos dohányfüst-expozíció jelentette kockázatokról folyamatos tájékoztatási kampányok segítségével annak érdekében, hogy a lakosság megértse és támogassa a jogalkotási tevékenységet. A kulcsfontosságú érdekelt felek közé tartoznak az üzleti vállalkozások, éttermek és vendéglátók egyesületei, munkáltatói csoportosulások, szakszervezetek, a média, az egészségügyi dolgozók, a gyermekeket és fiatalokat képviselő szervezetek, az oktatási és vallási intézmények, a kutatói társadalom és a nyilvánosság széles rétegei. A figyelem-felkeltési erőfeszítéseknek fel kell ölelniük az érintett üzleti vállalkozásokkal, valamint egyéb szervezetekkel és intézményekkel való konzultációt a jogszabály kidolgozása során.

29. A kulcsüzenetek középpontjába a másodlagos dohányfüst-expozíció által okozott károkat kell állítani, hangsúlyozni kell azt a tényt, hogy a zárt légtérben a füst teljes kiküszöbölése az egyetlen tudományos alapokon nyugvó megoldás az expozíciótól való tökéletes védelemre, továbbá azt, hogy minden munkavállalónak egyformán joga van a törvényes védelemre, és hogy nincs kompromisszum az egészség és a gazdaság között, mivel egyre több ország tapasztalata szerint a füstmentes környezet mindkettő számára előnyös. A lakossági felvilágosító kampányoknak olyan színtereket is célba kell venniük, mint például a magánlakások, ahol a törvény alkalmazása nem lehetséges, vagy nem helyénvaló.

30. Az érdekelt felekkel folytatott széles körű konzultáció ugyancsak fontos a közösség ismereteinek bővítése és tagjainak mozgósítása, továbbá annak érdekében, hogy a jogszabály végrehajtását támogassák annak hatályba léptetését követően. A jogszabály elfogadását követően tájékoztató kampányt kell indítani a törvény végrehajtásának megkönnyítése érdekében, és információkkal kell ellátni a kereskedelmi üzlettulajdonosokat és épület-üzemeltetőket a törvény előírásairól és az azok alapján rájuk háruló kötelezettségekről, például tájékoztató feliratok kihelyezéséről. Ezek az intézkedések növelik a törvény zökkenőmentes végrehajtásának és az önkéntes szabálykövetés magas szintjének a valószínűségét. A nemdohányzók cselekvési lehetőségeit felmutató és a dohányosoknak a törvény betartásáért köszönetet mondó üzenetek bevonják a lakosságot a törvény érvényre juttatásába és zökkenőmentes végrehajtásába.

A TÖRVÉNY ÉRVÉNYRE JUTTATÁSA

Szabálykövetési kötelezettség

31. A jogszabály akkor lesz hatáskor, ha törvényi szabálykövetési felelősséget ró mind az érintett üzleti létesítményekre, mind az egyes dohányosokra, továbbá rendelkezik büntetésekről is, amelyek jogsértés esetén alkalmazandók az üzleti létesítményekkel szemben, és ha lehetséges, az egyes dohányosokkal szemben is. Az érvényre juttatásnak azonban inkább az üzleti vállalkozásokra kell koncentrálnia. A törvénynek a jogszabályi kötelezettségek betartásáért a helyiség tulajdonosát, üzemeltetőjét, vagy a helyiséget kezelő más személyt kell felelőssé tennie, és világosan meg kell határoznia a tőlük elvárt intézkedéseket. Az előírt kötelezettségeknek magukba kell foglalniuk az alábbiakat:

a) kötelezettség egyértelmű figyelmeztető jelzések elhelyezésére a bejáratoknál és egyéb megfelelő helyeken, amelyek a dohányzás tilalmáról tájékoztatnak. E feliratok formáját és tartalmát az egészségügyi hatóságnak vagy más állami intézménynek kell meghatározni, és a feliratokon fel lehet tüntetni egyrészről egy telefonszámot vagy valamilyen más mechanizmust, amelynek segítségével a lakosság bejelentheti az előírások megsértését, másrészről annak a személynek a nevét, aki az adott helyszínen az ilyen panaszok fogadásáért felelős;

b) kötelezettség a hamutálcák eltávolítására a helyiségből;

c) kötelezettség a szabályok betartásának ellenőrzésére;

d) kötelezettség indokolt meghatározott lépések megtételére annak érdekében, hogy lebeszéljék az embereket a dohányzásról a helyiségben. Ezek közé a lépések közé tartozhat a személy felkérése arra, hogy ne dohányozzék, a személy kiszolgálásának felfüggesztése, a személy felkérése a helyiség elhagyására, valamint rendészeti szerv vagy más hatóság értesítése.

Büntetések

32. A jogszabálynak meg kell határozni a szabályok be nem tartása esetén kiszabandó bírság vagy egyéb pénzbüntetések összegét. A bírság nagysága szükségképpen tükrözni fogja az egyes országok sajátos gyakorlatát és szokásait, de erről több alapelv figyelembe vételével szükséges dönteni. A legfontosabb elv az, hogy legyenek a pénzbüntetések kellően nagy összegűek ahhoz, hogy elrettentsenek a szabályok be nem tartásától, ellenkező esetben ugyanis a szabálysértők nem veszik ezeket komolyan, vagy járulékos üzleti kiadásoknak tartják őket. Magasabb bírságokra van szükség a szabályokat be nem tartó üzleti vállalkozások elrettentésére, mint az egyes dohányos ember elrettentésére, aki általában kevesebb anyagi forrással rendelkezik. A pénzbüntetésnek növekvő összegűnek kell lennie az ismételt elkövetés esetében, és összhangban kell lennie azzal, ahogyan az adott ország más, hasonlóan súlyos szabálysértést szankcionál.

33. A pénzbüntetések mellett a jogszabály előírhat közigazgatási szankciókat is, például a vállalkozás működési engedélyének felfüggesztését, összhangban az ország gyakorlatával és jogrendjével. Ezek a "végső esetben kiszabott szankciók" csak ritkán kerülnek alkalmazásra, de nagyon fontosak a törvény betartatása szempontjából olyan üzleti vállalkozásokkal szemben, amelyek ismétlődően megszegik a jogszabályi előírásokat.

34. A jogszabály előírhat büntetőjogi szankciókat is a szabályok be nem tartása esetében, amennyiben ez az adott ország jogi és kulturális környezetében elfogadható.

A törvény érvényre juttatásának infrastruktúrája

35. A jogszabálynak meg kell jelölnie az érvényre juttatásért felelős hatóságot vagy hatóságokat, és rendelkeznie kell a jogszabály betartásának figyelemmel kísérésére és a szabálysértők üldözésére szolgáló rendszerről.

36. A figyelemmel kísérésnek magában kell foglalnia egy vizsgálati folyamatot annak megállapítására, hogy az üzleti vállalkozások betartják-e a jogszabályi kötelezettségeiket. Ritkán van csak szükség új rendszer kiépítésére a füstmentes környezetre vonatkozó jogszabály érvényre juttatásának ellenőrzéséhez. A szabályoknak való megfelelést rendszerint az üzleti létesítmények és munkahelyek ellenőrzésére már meglévő mechanizmusok valamelyikével figyelemmel lehet kísérni. E célból általában számos lehetőség áll rendelkezésre. Sok országban a megfelelés ellenőrzését el lehet végezni a vállalkozás működésének ellenőrzésével, az egészségügyi és higiéniai ellenőrzésekkel, a munkahelyi egészség és biztonság ellenőrzésével, a tűzvédelmi ellenőrzésekkel vagy

hasonló programokkal egyidejűleg. Nagyon hasznosnak bizonyulhat az információgyűjtés több ilyen forrásának párhuzamos kiaknázása.

37. Amennyiben kivitelezhető, ajánlatos helyi szinten igénybe venni ellenőröket vagy a törvény érvényre jutását ellenőrző megbízottakat, mert ezzel nagyobb létszámú személyzet állhat rendelkezésre az érvényre juttatás ellenőrzésére, ami a szabálykövetés magasabb fokát eredményezheti. Ez a megközelítés nemzeti koordinációs mechanizmus létrehozását teszi szükségessé az országosan egységes eljárás biztosítása érdekében.

38. Tekintet nélkül az alkalmazott mechanizmusra, a figyelemmel kísérésnek egy átfogó érvényre juttatási tervre kell épülnie, amelynek tartalmaznia kell az ellenőrök hatékony képzésének folyamatát is. A hatékony figyelemmel kísérés vegyítheti a rendszeres ellenőrzéseket be nem tervezett, váratlan ellenőrzésekkel, továbbá a panaszok nyomán elvégzett látogatásokat. A helyszíni szemlék a törvény hatályba lépését követő időszakban oktatási célúak lehetnek, mivel a szabályok be nem tartása az esetek többségében valószínűleg nem szándékos. A jogszabálynak fel kell hatalmaznia az ellenőröket arra, hogy beléphessenek a jogszabály hatálya alá eső létesítmény területére, mintát vehessenek és bizonyítékokat gyűjthessenek, amennyiben nem lennének még felruházva ezekkel a jogkörökkel a már hatályos jogszabályok értelmében. A jogszabálynak hasonlóan meg kell tiltania azt, hogy az üzleti vállalkozások akadályozzák az ellenőröket munkájuk elvégzésében.

39. A hatékony figyelemmel kísérés nem jár nagy költségekkel. Nincsen szükség arra, hogy nagy létszámban alkalmazzanak ellenőröket, mivel az ellenőrzés a már működő programok és meglévő munkaerő igénybevételével is elvégezhető, továbbá a tapasztalatok is arra utalnak, hogy a füstmentes környezetre vonatkozó jogszabály gyorsan önvégrehajtvá válik (azaz alapvetően a lakosság maga fogja érvényre juttatni). Mindössze néhány jogi eljárásra lehet szükség, ha a jogszabályt gondosan hajtják végre és aktívan cselekszenek azért, hogy a vállalkozásokat és a nyilvánosságot felvilágosítsák.

40. Bár ezek a programok nem költségesek, forrásokra azért szükség van a vállalkozások felvilágosítására, az ellenőrök képzésére, az ellenőrzési folyamat összehangolására és anyagi ellenszolgáltatásra az üzleti vállalkozások szokásos munkaidőn túli ellenőrzését végző munkatársak számára. E célra finanszírozási mechanizmust kell meghatározni. Az hatékony figyelemmel kíséresi programok több finanszírozási forrást vettek igénybe, ideértve a címzett adóbevételeket, vállalkozások engedélyezési díját és a szabályokat megszegők által fizetett bírságokból származó címzett bevételeket.

A törvény érvényre juttatásának stratégiái

41. A törvény érvényre juttatásának stratégiai megközelítésével maximálisra növelhető a szabálykövetés, egyszerűsödhet a jogszabály végrehajtása és csökkenhet a törvény érvényre juttatásának biztosításához szükséges források szintje.

42. A jogszabály érvényre juttatásáért felelősök tevékenysége különösképpen fontos a jogszabály hatályba lépését követő időszakban a jogszabály sikere, a jövőbeli figyelemmel kísérés és érvényre juttatás sikere szempontjából. Több állam egy kezdeti puha érvényre juttatási időszakot javasol, amelynek során a szabálysértőket csak figyelmeztetik, de nem büntetik. Ezt a módszert össze kell kapcsolni egy aktív kampánnyal, amelynek során felvilágosítják az üzleti vállalkozások tulajdonosait a jogszabályban előírt kötelezettségeikről és az üzleti vállalkozásoknak meg kell érteniük, hogy ezt a kezdeti türelmi időt vagy bevezetési szakaszt a törvény előírásainak szigorú érvényre juttatása követi.

43. A törvény aktív érvényre juttatásának kezdetén több állam a betartás nagy volumenű kikényszerítését ajánlja a viszatartó erő fokozása érdekében. A hatóságok kimutathatják eltökéltségüket és a jogszabály komolyságát azzal, hogy a jogszabály előírásait tudatosan figyelmen kívül hagyó legfontosabb szabályszegőket azonosítják, határozottan és gyorsan intézkednek és fellépésüket a nyilvánosság minél szélesebb köreinek tudomására hozzák. Ezzel erősödik az önkéntes szabálykövetés, továbbá csökken a figyelemmel kíséréshez és a törvény érvényre juttatásához a jövőben szükséges források nagysága.

44. Bár a füstmentes környezetre vonatkozó jogszabályok gyorsan önvégrehajtvá válnak, a hatóságoknak mégis kell készülniük arra, hogy gyorsan és határozottan reagáljanak a

nyilvánvaló szabálysértés elszigetelt eseteire. Különösképpen a jogszabály hatályba lépésekor lehetnek alkalmi szabálysértők, akik nyíltan hagyják figyelmen kívül a törvényt. A határozott reagálás ezekben az esetekben hathatósan jelzi, hogy elvárják a szabálykövetést, ami könnyebbé teszi a későbbi erőfeszítéseket, míg a határozatlanság nagyon gyorsan a szabályszegések széles körűvé válásához vezethet.

A nyilvánosság mozgósítása és bevonása

45. A figyelemmel kíséresi és érvényre juttatási program eredményességét fokozza a nyilvánosság programba való bevonása. A közösség támogatásának igénybevételével és a közösség tagjainak ösztönzésével arra, hogy ellenőrizzék a szabálykövetést és jelentsék a szabálysértéseket, jelentősen tágítható az érvényre juttatásért felelős szervek hatóköre és csökkenthető a szabálykövetés megvalósításához szükséges anyagi forrásszükséglet. Számos államban és területen valójában a lakossági panaszok jelentik a szabálykövetés megvalósításának elsőrendű eszközét. Ezen oknál fogva a füstmentes környezetet célzó jogszabálynak elő kell írnia, hogy a közösség tagjai panasszal élhetnek, továbbá fel kell hatalmaznia az egyéneket vagy nem-kormányzati szervezeteket arra, hogy eljárást kezdeményezzenek a másodlagos dohányfüst-expozíciót szabályozó előírások betartásának kikényszerítésére. Az érvényre juttatási programnak tartalmaznia kell egy ingyenesen hívható telefonos panaszvonal vagy ehhez hasonló rendszer létrehozását is, ezzel ösztönözve a lakosságot a szabálysértések bejelentésére.

AZ INTÉZKEDÉSEK FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSE ÉS ÉRTÉKELÉSE

46. A dohányfüst-expozíció visszaszorítását célzó intézkedések figyelemmel kísérése és értékelése számos oknál fogva fontos. Ezek közé tartoznak különösképpen az alábbiak:

- a) a politikai és lakossági támogatás erősítése a jogalkotási előírások megerősítése és kiterjesztése érdekében;
- b) az elért sikerekre vonatkozó információk összegyűjtése, amelyek más országoknak tanulsággal szolgálhatnak és segíthetik őket erőfeszítéseikben;
- c) a dohányipar által a végrehajtási intézkedések ellehetlenítésére tett lépések számba vétele és nyilvánosságra hozatala.

47. A figyelemmel kísérés és az értékelés terjedelme és összetettsége nyilvánvalóan eltérő lesz az egyes államokban, függően a rendelkezésre álló szaktudástól és forrásoktól. Fontos azonban a végrehajtott intézkedések kimenetelének értékelése, különösképpen a munkahelyi és nyilvános helyeken megvalósuló másodlagos dohányfüst-expozíció kulcsfontosságú indikátorának vonatkozásában. Ennek elérésére lehetnek költséghatékony módszerek, például rutintevékenységek – mint a munkahelyi ellenőrzések – során gyűjtött adatok vagy információk felhasználása.

48. Nyolc kulcsfontosságú folyamat- és eredményindikátort kell vizsgálni [2]:

Folyamat

- a) a füstmentes szakpolitikák ismerete, az azokkal kapcsolatos beállítódás és azok támogatása a lakosság széles köreiben, és esetleg speciális csoportokban, például a bárokban dolgozók között;
- b) a füstmentes szakpolitikák végrehajtása és érvényre juttatása;

Eredmények

- a) a munkavállalók másodlagos dohányfüst-expozíciójának csökkenése munkahelyeken és nyilvános helyeken;
- b) a másodlagos dohányfüst tartalom csökkenése a munkahelyek (különösen éttermek) és nyilvános helyek levegőjében;
- c) a másodlagos dohányfüst-expozíció miatti mortalitás és morbiditás csökkenése;
- d) a másodlagos dohányfüst-expozíció csökkenése magánlakásokban;
- e) a dohányzási prevalencia és a dohányzással összefüggő magatartás változásai;
- f) gazdasági hatások.

[1] Lehetséges, hogy a dohányfüst összetevői jelen vannak ugyan a levegőben, de olyan csekély mennyiségben, hogy az nem mérhető. Oda kell figyelni arra a lehetőségre, hogy a

dohányipar vagy a vendéglátás ágazat esetleg megpróbálja kihasználni e fogalommeghatározás korlátait.

[2] A "WHO policy recommendations: protection from exposure to second-hand tobacco smoke" (Geneva, World Health Organization, 2007) című közlemény referenciákat és linkeket tartalmaz olyan ellenőrző tanulmányokhoz, melyeket máshol végeztek e mutatókról.
