

防止接觸菸草菸霧準則

世界衛生組織菸草控制框架公約第8條實施準則

根據世衛組織《菸草控制框架公約》締約方會議 FCTC/COP1(15)號決定召集的工作組擬定的目的、目標和重要考慮

準則的目的

1. 本著《世界衛生組織菸草控制框架公約》其他規定以及締約方會議的意圖，這些準則旨在協助締約方履行其按照公約第 8 條承擔的義務。這些準則的擬定，是基於最新證據以及成功推行有效措施減少接觸菸草菸霧的締約方的經驗。
2. 準則包含商定的原則聲明和有關術語的定義以及關於履行公約義務的必要步驟的商定建議。此外，準則還確定了應當採取哪些必要措施，有效防止二手菸草菸霧的危害。鼓勵締約國不僅在履行按照《公約》承擔的法律義務時，而且在推行保護公眾健康的最佳做法時採用這些準則。

準則的目標

3. 這些準則有兩個相關的目標。第一是本著關於接觸二手菸草菸霧的科學證據和世界範圍執行無菸措施的最佳做法，協助締約方按照世衛組織《框架公約》第 8 條履行其義務，以建立遵循公約的高標準問責制，協助各國實現最高而能獲致之健康標準。第二個目標是確認按照第 8 條有效防止民眾接觸菸草菸霧的必要法律的要點。

基本考慮

4. 這些準則的擬定受下列基本考慮的影響：
 - (a) 體現在第 8 條案文中的防止菸草菸霧的義務是以基本人權和自由為依據的。鑒於吸入二手菸草菸霧的危害，防止菸草菸霧的義務尤其體現在許多國際法律文書（包括《世界衛生組織組織法》《兒童權利公約》《消除對婦女一切形式歧視公約》和《經濟、社會和文化權利公約》）承認的生命權和享有最高而能獲致之健康標準的權利，這些權利都正式載入了世衛組織《框架公約》序言部分，並得到許多國家憲法的承認。
 - (b) 保護個人避免菸草菸霧的義務與政府頒佈法律以保護個人的基本權利和自由不受威脅的義務相適應。這一義務適用於所有人，而不僅僅是特定人口。
 - (c) 若干權威的科學機構確認，二手菸草菸霧是一種致癌物。世衛組織《框架公約》一些締約方（例如芬蘭和德國）將二手菸草菸霧劃為致癌物，在其衛生和安全法中將防止接觸二手菸草菸霧列為其一項工作。因此，除了第 8 條的要求外，締約方或有義務按照其現行工作場所法或制約接觸有害物質，包括致癌物的其他法律處理接觸菸草菸霧的危害。

防止接觸菸草菸霧的原則聲明和有關定義

原則

5. 如世衛組織《框架公約》第 4 條所述，需要強有力的政治承諾以採取措施防止所有人接觸菸草菸霧。下列商定原則應指導《公約》第 8 條的執行。

原則 1

6. 按照世衛組織《框架公約》第 8 條的構想，採取有效措施防止接觸菸草菸霧，需要在特定空間或環境完全消除吸菸和菸草菸霧，以建立 100% 的無菸環境。接觸菸草菸霧沒有安全程度可言，應當拋棄二手菸草菸霧毒性有一個臨界值的概念，因為此類概念與科學證據相抵觸。100% 無菸環境之外的任何方針，包括通風、空氣過濾和指定吸菸區（無論是否有專門的通風系統），都一再表明是無效的，有科學和其他方面的確鑿證據顯示，技術方法不能防止接觸菸草菸霧。

原則 2

7. 所有人都應受到保護，以免接觸菸草菸霧。所有室內工作場所和室內公共場所都應是無菸的。

原則 3

8. 必須立法以防止公眾接觸菸草菸霧。自願的無菸政策一再表明是無效的，不能提供適當保護。法律要想行之有效，應當簡單，明瞭，便於執行。

原則 4

9. 周密的計畫和充分的資源對無菸法的圓滿執行和強制實施至關重要。

原則 5

10. 民間社會在加強支持和確保執行無菸措施方面可發揮關鍵作用，應當作為積極夥伴，納入制定、執行和強制實施有關法律的進程中。

原則 6

11. 應當監測和評估無菸法的實施和強制執行情況及其影響。這項工作應包括按照世衛組織《框架公約》第 20.4 條的規定，監測破壞執行和強制實施有關法律的菸草業活動並作出反應。

原則 7

12. 如有必要，防止公眾接觸菸草菸霧的工作應予加強和擴大。此類行動可包括根據新的科學證據和案例研究經驗，頒佈新法或修訂原有法律，改進執行措施和其它措施。

定義

13. 在制定法律時，必須謹慎定義主要術語。這裏根據眾多國家的經驗，列明瞭對適當定義的一些建議。本節所載定義補充了已納入世衛組織《框架公約》中的定義。

“二手菸草菸霧” 或 “環境菸草菸霧”

14. 若干備選術語頻繁用於描述世衛組織《框架公約》第 8 條所涉菸霧類型。這些包括“二手菸草菸霧”、“環境菸草菸霧”以及“他人的菸草菸霧”。“被動吸菸”和“非自願接觸菸草菸霧”應予避免，因為法國和其他地方的經驗表明，菸草業可使用這些術語來支持“自願”接觸是可以接受的這種立場。“二手菸草菸霧”，有時縮寫為“SHS”，“環境菸草菸霧”，有時縮寫為“ETS”，是可取的術語；準則中使用“二手菸草菸霧”一詞。

15. 二手菸草菸霧可定義為“從捲菸或其他菸草製品燃燒端散發的菸霧，且通常與吸菸者散發的菸霧混雜在一起”。

16. “無菸空氣”為 100%無菸的空氣。這一定義包括但不僅限於不存在可看見、聞到、感覺或測量的菸草菸霧的空氣¹。

“吸菸”

17. 這一術語應定義為包括擁有或支配點燃的菸草製品，而無論是否實際吸入或呼出菸霧。

“公共場所”

18. 雖然各法域之間，“公共場所”的確切定義各有不同，但重要的是法律關於這一術語的定義應盡可能寬泛。所使用的定義應涵蓋公眾可以進入的所有場所，或供集體使用的場所，無論其所有權或進入權。

“室內” 或 “封閉的”

19. 第 8 條要求防止“室內”工作場所和公共場所的菸草菸霧。由於定義“室內”區域時可能會有陷阱，應當專門研究各國定義這一術語的經驗。定義應盡可能包容和清晰，應注意在定義中避免列出清單，以防止被解釋為排除了潛在的有關“室內”區域。建議“室內”（或“封閉的”）區域可定義為包括有頂部遮蔽或一或多處牆壁或側面環繞的任何空間，而不論頂部、牆壁或側面使用了何種物料，也不論該結構是永久的還是臨時的。

“工作場所”

20. “工作場所”應廣泛定義為“公眾在其就業或工作期間使用的任何場所”。這不僅應包括有償工作，還應包括志願工作，只要後者通常是付給報酬的工作。此外，“工作場所”不僅包括進行工作的場所，還包括工作人員在就業期間使用的附屬或關聯場所，例如包括走廊、升降梯、樓梯間、大廳、聯合設施、咖啡廳、洗手間、休息室、餐廳以及附屬建築，例如工棚和臨時建築。工作期間使用的車輛也屬於工作場所，應據此加以專門認定。

21. 應對同時也是個人住家或居住場所的工作場所作出認真考慮，例如監獄、精神病院或護養院。這些場所還包括應當受到防止接觸菸草菸霧保護的其他人的工作場所。

¹ 有可能空氣中存在的菸草菸霧成分的含量極小，難以測量。應注意菸草業和接待服務業可能會試圖利用這一定義的局限性。

“公共交通”

22. 公共交通應定義為包括用於運載公眾以換取報酬或商業利益的任何車輛。這將包括計程車。

有效法律的範圍

23. 第 8 條要求採取有效措施，防止在(1)室內工作場所、(2)室內公共場所、(3)公共交通工具和(4)“適當時”，在“其他公共場所”接觸菸草菸霧

24. 這就規定了提供普遍保護的義務，為此應確保在所有室內公共場所、所有室內工作場所、所有公共交通工具和其他可能的（室外或准室外）公共場所免於接觸二手菸草菸霧。沒有任何可提出衛生或法律依據的豁免。如果必須在其他依據基礎上考慮豁免，豁免應當減至最低限度。此外，如果締約方不能立即實現普遍覆蓋，則第 8 條規定了始終有義務盡可能迅速取消任何豁免，提供普遍保護。每一締約方都應在世衛組織《框架公約》對該締約方生效之後五年內提供普遍保護。

25. 不存在符合安全標準的二手菸霧，且正如以往締約方會議在 FCTC/COP1(15) 號決定中承認的，工程技術方針，例如排風、換氣和使用指定吸菸區，不能避免接觸菸草菸霧。

26. 應在所有室內或封閉的公共場所，包括用於工作場所的機動車輛（例如出租車、救護車或配送車輛）中提供保護。

27. 《公約》的行文要求不僅應在所有“室內”公共場所，而且“適當時”還應在“其它”（也即室外或准室外）公共場所採取保護措施。為確定法律適用的室外和准室外公共場所，締約方應審議各類環境下可能的衛生危害的證據，並應實行最有效的保護，在有證據表明危害存在時，防止接觸此類危害。

對公眾的通報、協商和動員，以確保支持和順利執行

28. 通過不斷進行的宣傳活動，提高公眾和輿論引導者對接觸二手菸草菸霧危險的意識是政府機構與民間社會一道，為確保公眾理解和支持立法行動應當發揮的重要作用。重要利害相關者包括商業、餐飲和接待服務聯合會、雇主團體、工會、媒體、衛生專業人員、代表兒童和青年人的組織、學習或宗教機構、學術研究界和公眾。提高意識的努力應當包括在制定法律過程中與受影響企業和其他組織和機構進行協商。

29. 主要資訊應當側重於接觸二手菸草菸霧導致的危害，消除室內吸菸是確保徹底防止接觸的唯一有科學依據的解決辦法，所有工人都有權平等享有法律保護，以及不能在健康和利潤之間進行權衡，因為越來越多法域中的經驗表明，無菸環境對二者均有好處。公共教育運動還應針對法律或許不可行或不適當的環境，例如個人家庭。

30. 與利害相關者的廣泛協商對教育和動員社會，以及爭取法律在頒佈後獲得支持也是至關重要的。法律一旦通過，就應開展宣傳活動，推動實施法律，並向工商業主和建築物管理人員提供資訊，闡明法律和他們的責任，並生產各種資源，例如有關標誌。這些措施將加強順利實施法律的可能性，提高自

願遵守法律的程度。賦予非吸菸者權利和感謝吸菸者遵守法律的資訊將推動公眾參與法律的強制執行和順利實施。

執法

遵守的義務

31. 有關的法律應規定受影響工商企業和吸菸者守法的責任，並應規定對違法行為的處罰，適用於工商界，並在可能情況下適用於吸菸者。執法一般應側重於工商企業。法律應規定企業業主、管理人員或其他負責者的責任，並應清楚確定需要他們採取哪些行動。這些義務應包括：

- (a) 在入口處和其他適當地點張貼禁止吸菸的明確標示的義務。這些標示的形式和內容由衛生當局或政府其他機構決定，並顯示電話號碼或其它方式，供公眾舉報違法行為以及現場遭投訴者的姓名；
- (b) 在有關地點撤銷任何菸灰缸的義務；
- (c) 監督規則遵守情況的義務；
- (d) 採取合理的具體步驟，阻止個人在有關地點吸菸的義務。這些步驟可包括請當事人不要吸菸，停止服務，請當事人離開現場以及與執法機構或其它當局聯繫。

處罰

32. 法律應對違反行為規定罰金或其他罰款。此類處罰的輕重必然體現每個國家的特定做法和習俗，但作出決定時，應掌握若干原則。最重要的是，處罰數額應足夠大，以威懾違反行為，否則，違反者就會視而不見或僅僅將之視為交易成本。相對於通常資源較少的個人吸菸者的違反行為而言，需要較大數額的處罰來威懾企業違反者。對反復發生的違反行為應加重處罰，並應與一國對其他同等嚴重違法行為的處理相一致。

33. 除了罰款之外，法律還可根據本國的做法和法律制度，規定行政制裁，例如暫時吊銷營業執照。此類“作為最後手段的制裁”很少使用，但在針對一再無視法律的企業強制執行法律時非常重要。

34. 可考慮在適當時，基於一國的法律和文化背景，考慮規定對違反行為的刑事處罰。

執法的基礎設施

35. 法律應規定負責執法的機構，並應納入監督遵守和起訴違反者的制度。

36. 監督應包括視察企業的遵守情況。很少有必要為執行無菸法建立新的視察制度。實際上，可運用一或多種已經存在的視察企業地點和工作場所的機制進行日常監督。通常已存在這方面的若干種選擇。在許多國家，視察遵守情況可納入營業許可視察、健康與衛生視察、工作場所衛生與安全視察、消防與安全視察或類似規劃中。同時利用若干此類收集資訊來源可能很有幫助。

37. 在可能情況下，建議地方一級使用視察員或執法代理；這可能增加現有執法資源，提高遵行水準。這一方針需要建立國家協調機制，以確保有關方針在全國的協調一致。

38. 無論運用何種機制，監督應基於整體的執法計畫，並應包括切實培訓視察

員。有效的監督或許應將定期視察與不定期的抽查，以及接到投訴後的巡查結合在一起。在法律生效後的初期階段，此類巡查可能是教育性的，因為大多數違反行為可能是無意之間作出的。法律可授權視察員根據法律進入現場，收集樣本和證據，只要現行法律沒有規定此類授權。同時，法律應禁止企業妨礙視察員的公務。

39. 有效監督的成本並不大。不必聘用大量視察員，因為可利用現有規劃和人員完成視察工作，同時經驗表明，無菸法很快即可自動執行（也即，主要由公眾強制執行）。如果認真執法，並作出積極努力，教育企業和公眾，則需要起訴的情況可能是很少的。

40. 雖然這些規劃花費不大，但需要撥付資源，教育企業、培訓視察員、協調視察工作、補償在正常工作時間之外視察企業的人員。應確定為此目的的籌資機制。有效的監督規劃必須利用各種資源來源，包括專項稅收、營業許可費和來自違反者罰金的專項收入。

執法戰略

41. 戰略性執法方針可最大限度地加強遵守，簡化執法過程，降低執法需要的資源水準。

42. 尤其是，在法律生效後的最初一段時間的執法活動，對法律的成敗並對今後監督和執法工作的成敗很關鍵，許多法域建議最初為一段軟執法時間，在此期間，可警告但不處罰違反者。這一方針可與積極開展活動，教育企業業主瞭解其法律責任結合起來，企業應明白，在最初的寬限期或逐步強化期之後，將嚴格執法。

43. 在積極執法開始後，許多法域建議通過大張旗鼓的起訴，加強威懾力。當局針對有意蔑視法律或身為社區名人的違反者，採取果斷和迅速的行動，並最大限度地宣傳這些活動，可表明其決心和法律的嚴肅性。這將促進自願遵守，減少今後監督和執法工作所需的資源。

44. 在無菸法很快得到自動執行後，當局還必須準備對任何孤立的公然違法事件作出迅速和果斷反應。尤其是在法律最初生效時，偶爾會有違反者在公眾面前表明對法律的蔑視。對此類情況的強有力反應可建立人們的守法意願，便利今後的工作，而遲疑不決可迅速導致廣泛的違反行為。

動員社區參與

45. 動員社區參與進來，可加強監督和執法規劃的效力。調動社區的支持，鼓勵社區成員監督遵守情況，舉報違反行為，可大大擴展執法機構的影響範圍，減少實現遵守需要的資源。實際上，在許多法域，社區投訴是確保遵守的主要手段。為此原因，無菸法應規定公眾可提出投訴，並授權任何個人或非政府組織都可採取行動，以通過管制接觸二手菸霧的措施強制執行有關法律。執法規劃應包括免費投訴電話熱線或類似制度，以鼓勵公眾舉報違反行為。

措施的監測和評估

46. 出於若干理由，減少接觸菸草菸霧的措施的監測和評估很重要，例如：

- (a) 加強對強化和擴展法律規定的政治和公眾支持；
- (b) 記載成功經驗，以通報並協助其他國家；
- (c) 確定並公佈菸草業破壞執行措施的情況。

47. 監測和評估工作的內容和複雜性在各法域之間互有不同，這取決於它們掌握的專門知識和資源。然而，評估所執行措施的成果，尤其是在工作場所和公共場所接觸二手菸草菸霧的關鍵指標的情況是很重要的。或許有一些具有成本效益的辦法來實現這一點，例如可使用在工作場所視察一類活動中收集的資料或資訊。

48. 有八項重要進程和成果指標應當予以考慮²。

進程

- (a) 一般公眾以及可能的特殊群體，例如酒吧服務人員對無菸政策的了解、態度和支援情況。
- (b) 對無菸政策的執行和遵守情況。

成果

- (c) 在工作場所和公眾場所減少雇員對二手菸草菸霧的接觸。
- (d) 在工作場所（尤其是餐館）和公共場所減少空氣中二手菸草菸霧的含量。
- (e) 減少接觸二手菸草菸霧的死亡率和發病率。
- (f) 減少個人家庭中對二手菸草菸霧的接觸。
- (g) 改變吸菸率和與吸菸有關的行為。
- (h) 經濟影響。

² 世衛組織的政策建議刊物：《防止接觸二手菸草菸霧》（日內瓦世界衛生組織，2007年）提供了其他處關於所有這些指標的監測報告的參考和鏈結。