世界卫生组织

世界卫生组织烟草控制框架公约
缔约方会议
第二届会议

(Draft) A/FCTC/COP/2/17
2007 年 7 月 4 日

甲委员会第一份报告

（草案）

甲委员会建议缔约方会议在以下议程项目之下通过一项决定：

5.3.1 为实施公约拟订准则：
第 8 条：防止接触烟草烟雾

一项决定题为：防止接触烟草烟雾准则。

议程项目 5.3.1

防止接触烟草烟雾准则

1. 缔约方会议通过本决定所附防止接触烟草烟雾准则。

2. 缔约方会议注意到这是其通过的第一份准则并且在这样做时缔约方会议并未需要对由工作小组制定的准则草案进行实质性讨论，同意缺乏实质性讨论并不为其今后审议其附属机构制定的准则开创一个先例。

附件 1

根据世卫组织《烟草控制框架公约》缔约方会议第一届会议
FCTC/COP1(15)号决定召集的工作组拟定的防止接触烟草烟雾准则

目的、目标和重要考虑

准则的目的

1. 本着世卫组织《框架公约》其它规定以及缔约方会议的意图，这些准则旨在协助缔约方履行其按照第 8 条承担的义务。这些准则的拟定，是基于最新证据以及成功推行有效措施减少接触烟草烟雾的缔约方的经验。

2. 准则包含商定的原则声明和有关术语的定义以及关于履行公约义务的必要步骤的商定建议。此外，准则还确定了应当采取哪些必要措施，有效防止二手烟草烟雾的危害。鼓励缔约国不仅在履行按照《公约》承担的法律义务时，而且在推行保护公众健康的最佳做法时采用这些准则。

准则的目标

3. 这些准则有两个相关的目标。第一是本着关于接触二手烟草烟雾的科学证据和世界范围执行无烟措施的最佳做法，协助缔约方按照世卫组织《框架公约》第 8 条履行其义务，以建立遵循公约的高标准问责制，协助各国实现最高而能获致之健康标准。第二个目标是确认按照第 8 条有效防止民众接触烟草烟雾的必要法律的要点。

基本考虑

4. 这些准则的拟定受下列基本考虑的影响：

(a) 体现在第 8 条案文中的防止烟草烟雾的义务是以基本人权和自由为依据的。鉴于吸入二手烟草烟雾的危害，防止烟草烟雾的义务尤其体现在许多国际法律文书（包括《世界卫生组织组织法》、《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《经济、社会和文化权利公约》）承认的生命权和享有最高而能获致之健康标准的权利，这些权利都正式载入了世卫组织《框架公约》序言部分，并得到许多国家宪法的承认。

(b) 保护个人避免烟草烟雾的义务与政府颁布法律以保护个人的基本权利和自由不受威胁的义务相适应。这一义务适用于所有人，而不仅仅是特定人口。

(c) 若干权威的科学机构确认，二手烟草烟雾是一种致癌物。世卫组织《框架公约》一些缔约方（例如芬兰和德国）将二手烟草烟雾划为致癌物，在其卫生和安全法中将防止接触二手烟草烟雾列为其一项工作。因此，除了第 8 条的要求外，缔约方或有义务按照其现行工作场所法或制约接触有害物质，包括致癌物的其它法律处理接触烟草烟雾的危害。

防止接触烟草烟雾的原则声明和有关定义

原则

5. 如世卫组织《框架公约》第 4 条所述，需要强有力的政治承诺以采取措施防止所有人接触烟草烟雾。下列商定原则应指导《公约》第 8 条的执行。

原则 1

6. 按照世卫组织《框架公约》第 8 条的构想，采取有效措施防止接触烟草烟雾，需要在特定空间或环境完全消除吸烟和烟草烟雾，以建立 100%的无烟环境。接触烟草烟雾没有安全程度可言，应当抛弃二手烟草烟雾毒性有一个临界值的概念，因为此类概念与科学证据相抵触。100%无烟环境之外的任何方针，包括通风、空气过滤和指定吸烟区（无论是否有专门的通风系统），都一再表明是无效的，有科学和其它方面的确凿证据显示，技术方法不能防止接触烟草烟雾。

原则 2

7. 所有人都应受到保护，以免接触烟草烟雾。所有室内工作场所和室内公共场所都应是无烟的。

原则 3

8. 必须立法以防止公众接触烟草烟雾。自愿的无烟政策一再表明是无效的，不能提供适当保护。法律要想行之有效，应当简单，明了，便于执行。

原则 4

9. 周密的计划和充分的资源对无烟法的圆满执行和强制实施至关重要。

原则 5

10. 民间社会在加强支持和确保执行无烟措施方面可发挥关键作用，应当作为积极伙伴，纳入制定、执行和强制实施有关法律的进程中。

原则 6

11. 应当监测和评估无烟法的实施和强制执行情况及其影响。这项工作应包括按照世卫组织《框架公约》第 20.4 条的规定，监测破坏执行和强制实施有关法律的烟草业活动并作出反应。

原则 7

12. 如有必要，防止公众接触烟草烟雾的工作应予加强和扩大。此类行动可包括根据新的科学证据和案例研究经验，颁布新法或修订原有法律，改进执行措施和其它措施。

定义

13. 在制定法律时，必须谨慎定义主要术语。这里根据众多国家的经验，列明了对适当定义的一些建议。本节所载定义补充了已纳入世卫组织《框架公约》中的定义。

“二手烟草烟雾”或“环境烟草烟雾”

14. 若干备选术语频繁用于描述世卫组织《框架公约》第 8 条所涉烟雾类型。这些包括“二手烟草烟雾”、“环境烟草烟雾”以及“他人的烟草烟雾”。“被动吸烟”和“非自愿接触烟草烟雾”应予避免，因为法国和其它地方的经验表明，烟草业可使用这些术语来支持“自愿”接触是可以接受的这种立场。“二手烟草烟雾”，有时缩写为“SHS”，“环境烟草烟雾”，有时缩写为“ETS”，是可取的术语；准则中使用“二手烟草烟雾”一词。

15. 二手烟草烟雾可定义为“从卷烟或其它烟草制品燃烧端散发的烟雾，且通常与吸烟者散发的烟雾混杂在一起”。

16. “无烟空气”为100%无烟的空气。这一定义包括但不仅限于不存在可看见、闻到、感觉或测量的烟草烟雾的空气[1]。

“吸烟”

17. 这一术语应定义为包括拥有或支配点燃的烟草制品,而无论是否实际吸入或呼出烟雾。

“公共场所”

18. 虽然各法域之间,“公共场所”的确切定义各有不同，但重要的是法律关于这一术语的定义应尽可能宽泛。所使用的定义应涵盖公众可以进入的所有场所，或供集体使用的场所，无论其所有权或进入权。

“室内”或“封闭的”

19. 第8条要求防止“室内”工作场所和公共场所的烟草烟雾。由于定义“室内”区域时可能会有陷阱，应当专门研究各国定义这一术语的经验。定义应尽可能包容和清晰，应注意在定义中避免列出清单，以防止被解释为排除了潜在的有关“室内”区域。建议“室内”（或“封闭的”）区域可定义为包括有顶部遮蔽或一或多处墙壁或侧面环绕的任何空间，而不论顶部、墙壁或侧面使用了何种物料，也不论该结构是永久的还是临时的。

“工作场所”

20. “工作场所”应广泛定义为“公众在其就业或工作期间使用的任何场所”。这不仅应包括有偿工作，还应包括志愿工作，只要后者通常是付给报酬的工作。此外，“工作场所”不仅包括进行工作的场所，还包括工作人员在就业期间使用的附属或关联场所，例如包括走廊、升降梯、楼梯间、大厅、联合设施、咖啡厅、洗手间、休息室、餐厅以及附属建筑，例如工棚和临时建筑。工作期间使用的车辆也属于工作场所，应据此加以专门认定。

21. 应对同时也是个人住家或居住场所的工作场所作出认真考虑，例如监狱、精神病院或护养院。这些场所还包括应当受到防止接触烟草烟雾保护的其他人的工作场所。

[1] 有可能空气中存在的烟草烟雾成分的含量极小，难以测量。应注意烟草业和接待服务业可能会试图利用这一定义的局限性。

“公共交通”

22. 公共交通应定义为包括用于运载公众以换取报酬或商业利益的任何车辆。这将包括出租汽车。

有效法律的范围

23. 第 8 条要求采取有效措施，防止在(1)室内工作场所、(2)室内公共场所、(3)公共交通工具和(4)“适当时”，在“其它公共场所”接触烟草烟雾。

24. 这就规定了提供普遍保护的义务，为此应确保在所有室内公共场所、所有室内工作场所、所有公共交通工具和其它可能的（室外或准室外）公共场所免于接触二手烟草烟雾。没有任何可提出卫生或法律依据的豁免。如果必须在其它依据基础上考虑豁免，豁免应当减至最低限度。此外，如果缔约方不能立即实现普遍覆盖，则第 8 条规定了始终有义务尽可能迅速取消任何豁免，提供普遍保护。每一缔约方都应在世卫组织《框架公约》对该缔约方生效之后五年内提供普遍保护。

25. 不存在符合安全标准的二手烟雾，且正如以往缔约方会议在 FCTC/COP1(15)号决定中承认的，工程技术方针，例如排风、换气和使用指定吸烟区，不能避免接触烟草烟雾。

26. 应在所有室内或封闭的公共场所，包括用于工作场所的机动车辆（例如出租车、救护车或配送车辆）中提供保护。

27. 《公约》的行文要求不仅应在所有“室内”公共场所，而且“适当时”还应在“其它”（也即室外或准室外）公共场所采取保护措施。为确定法律适用的室外和准室外公共场所，缔约方应审议各类环境下可能的卫生危害的证据，并应实行最有效的保护，在有证据表明危害存在时，防止接触此类危害。

对公众的通报、协商和动员，以确保支持和顺利执行

28. 通过不断进行的宣传活动，提高公众和舆论引导者对接触二手烟草烟雾危险的意识是政府机构与民间社会一道，为确保公众理解和支持立法行动应当发挥的重要作用。重要利害相关者包括商业、餐饮和接待服务联合会、雇主团体、工会、媒体、卫生专业人员、代表儿童和青年人的组织、学习或宗教机构、学术研究界和大众。提高意识的努力应当包括在制定法律过程中与受影响企业和其它组织和机构进行协商。

29. 主要信息应当侧重于接触二手烟草烟雾导致的危害，消除室内吸烟是确保彻底防止接触的唯一有科学依据的解决办法，所有工人都有权平等享有法律保护，以及不能在健康和利润之间进行权衡，因为越来越多法域中的经验表明，无烟环境对二者均有好处。公共教育运动还应针对法律或许不可行或不适当的环境，例如个人家庭。

30. 与利害相关者的广泛协商对教育和动员社会，以及争取法律在颁布后获得支持也是至关重要的。法律一旦通过，就应开展宣传活动，推动实施法律，并向工商业主和建筑物管理人员提供信息，阐明法律和他们的责任，并生产各种资源，例如有关标志。这些措施将加强顺利实施法律的可能性，提高自愿遵守法律的程度。赋予非吸烟者权利和感谢吸烟者遵守法律的信息将推动公众参与法律的强制执行和顺利实施。

执法

遵守的义务

31. 有关的法律应规定受影响工商企业和吸烟者守法的责任，并应规定对违法行为的处罚，适用于工商界，并在可能情况下适用于吸烟者。执法一般应侧重于工商企业。法律应规定企业业主、管理人员或其他负责者的责任，并应清楚确定需要他们采取哪些行动。这些义务应包括：

(a) 在入口处和其它适当地点张贴禁止吸烟的明确标示的义务。这些标示的形式和内容由卫生当局或政府其它机构决定，并显示电话号码或其它方式，供公众举报违法行为以及现场遭投诉者的姓名；

(b) 在有关地点撤消任何烟灰缸的义务；

(c) 监督规则遵守情况的义务；

(d) 采取合理的具体步骤，阻止个人在有关地点吸烟的义务。这些步骤可包括请当事人不要吸烟，停止服务，请当事人离开现场以及与执法机构或其它当局联系。

处罚

32. 法律应对违反行为规定罚金或其它罚款。此类处罚的轻重必然体现每个国家的特定做法和习俗，但作出决定时，应掌握若干原则。最重要的是，处罚数额应足够大，以威

慑违反行为，否则，违反者就会视而不见或仅仅将之视为交易成本。相对于通常资源较少的个人吸烟者的违反行为而言，需要较大数额的处罚来威慑企业违反者。对反复发生的违反行为应加重处罚，并应与一国对其它同等严重违法行为的处理相一致。

33. 除了罚款之外，法律还可根据本国的做法和法律制度，规定行政制裁，例如暂时吊销营业执照。此类“作为最后手段的制裁”很少使用，但在针对一再无视法律的企业强制执行法律时非常重要。

34. 可考虑在适当时，基于一国的法律和文化背景，考虑规定对违反行为的刑事处罚。

执法的基础设施

35. 法律应规定负责执法的机构，并应纳入监督遵守和起诉违反者的制度。

36. 监督应包括视察企业的遵守情况。很少有必要为执行无烟法建立新的视察制度。实际上，可运用一或多种已经存在的视察企业地点和工作场所的机制进行日常监督。通常已存在这方面的若干种选择。在许多国家，视察遵守情况可纳入营业许可视察、健康与卫生视察、工作场所卫生与安全视察、消防与安全视察或类似规划中。同时利用若干此类收集信息来源可能很有帮助。

37. 在可能情况下，建议地方一级使用视察员或执法代理；这可能增加现有执法资源，提高遵行水平。这一方针需要建立国家协调机制，以确保有关方针在全国的协调一致。

38. 无论运用何种机制，监督应基于整体的执法计划，并应包括切实培训视察员。有效的监督或许应将定期视察与不定期的抽查，以及接到投诉后的巡查结合在一起。在法律生效后的初期阶段，此类巡查可能是教育性的，因为大多数违反行为可能是无意之间作出的。法律可授权视察员根据法律进入现场，收集样本和证据，只要现行法律没有规定此类授权。同时，法律应禁止企业妨碍视察员的公务。

39. 有效监督的成本并不大。不必聘用大量视察员，因为可利用现有规划和人员完成视察工作，同时经验表明，无烟法很快即可自动执行（也即，主要由公众强制执行）。如果认真执法，并作出积极努力，教育企业和公众，则需要起诉的情况可能是很少的。

40. 虽然这些规划花费不大，但需要拨付资源，教育企业、培训视察员、协调视察工作、补偿在正常工作时间之外视察企业的人员。应确定为此目的的筹资机制。有效的监督规划必须利用各种资源来源，包括专项税收、营业许可费和来自违反者罚金的专项收入。

执法战略

41. 战略性执法方针可最大限度地加强遵守，简化执法过程，降低执法需要的资源水平。

42. 尤其是，在法律生效后的最初一段时间的执法活动，对法律的成败并对今后监督和执法工作的成败很关键，许多法域建议最初为一段软执法时间，在此期间，可警告但不处罚违反者。这一方针可与积极开展活动，教育企业业主了解其法律责任结合起来，企业应明白，在最初的宽限期或逐步强化期之后，将严格执法。

43. 在积极执法开始后，许多法域建议通过大张旗鼓的起诉，加强威慑力。当局针对有意蔑视法律或身为社区名人的违反者，采取果断和迅速的行动，并最大限度地宣传这些活动，可表明其决心和法律的严肃性。这将促进自愿遵守，减少今后监督和执法工作所需的资源。

44. 在无烟法很快得到自动执行后，当局还必须准备对任何孤立的公然违法事件作出迅速和果断反应。尤其是在法律最初生效时，偶尔会有违反者在公众面前表明对法律的蔑视。对此类情况的强有力反应可建立人们的守法意愿，便利今后的工作，而迟疑不决可迅速导致广泛的违反行为。

动员社区参与

45. 动员社区参与进来，可加强监督和执法规划的效力。调动社区的支持，鼓励社区成员监督遵守情况，举报违反行为，可大大扩展执法机构的影响范围，减少实现遵守需要的资源。实际上，在许多法域，社区投诉是确保遵守的主要手段。为此原因，无烟法应规定公众可提出投诉，并授权任何个人或非政府组织都可采取行动，以通过管制接触二手烟雾的措施强制执行有关法律。执法规划应包括免费投诉电话热线或类似制度，以鼓励公众举报违反行为。

措施的监测和评估

46. 出于若干理由，减少接触烟草烟雾的措施的监测和评估很重要，例如：

(a) 加强对强化和扩展法律规定的政治和公众支持；

(b) 记载成功经验，以通报并协助其它国家；

(c) 确定并公布烟草业破坏执行措施的情况。

47. 监测和评估工作的内容和复杂性在各法域之间互有不同，这取决于它们掌握的专门知识和资源。然而，评估所执行措施的成果，尤其是在工作场所和公共场所接触二手烟草烟雾的关键指标的情况是很重要的。或许有一些具有成本效益的办法来实现这一点，例如可使用在工作场所视察一类活动中收集的数据或信息。

48. 有八项重要进程和成果指标应当予以考虑[1]。

进程

(a) 一般公众以及可能的特殊群体，例如酒吧服务人员对无烟政策的了解、态度和支持情况。

(b) 对无烟政策的执行和遵守情况。

成果

(c) 在工作场所和公众场所减少雇员对二手烟草烟雾的接触。

(d) 在工作场所（尤其是餐馆）和公共场所减少空气中二手烟草烟雾的含量。

(e) 减少接触二手烟草烟雾的死亡率和发病率。

(f) 减少个人家庭中对二手烟草烟雾的接触。

(g) 改变吸烟率和与吸烟有关的行为。

(h) 经济影响。

[1] 世卫组织关于防止接触二手烟草烟雾的政策建议提供了其它处关于所有这些指标的监测报告的参考和链接。

附件 2

与法律样本和资源文件有关的链接

1. 与最接近这些最佳做法准则的现行国家和亚国家法律有关的参考提供如下:

(a) 大不列颠及北爱尔兰联合王国联合王国，2006 年《卫生法》
http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/20060028.htm

(b) 新西兰，2003 年《无烟环境法修正案》
http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes

(c) 挪威，1973 年 3 月 9 日《关于预防烟草有害后果的第 14 号法》
http://odin.dep.no/hod/engelsk/regelverk/p20042245/042041-990030/dok-bn.html (但应注意，在这些准则中，未建议选择其中的吸烟各节。)

(d) 苏格兰，2005 年《吸烟、卫生和社会护理法（苏格兰）》
http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2005/20050013.htm
Regulations: http://www.opsi.gov.uk/si/si2006/20061115.htm

(e) 乌拉圭，http://www.globalsmokefreepartnership.org/files/132.doc

(f) 爱尔兰，2004 年公共卫生（烟草）（修正案）法
http://193.178.1.79/2004/en/act/pub/0006/index.html

(g) 百慕大，2005 年《烟草制品（公共卫生）法修正案》
http://www.globalsmokefreepartnership.org/files/139.DOC

资源文件

1. 世卫组织关于防止接触二手烟草烟雾的政策建议（即出，2007 年）。

2. *烟草烟雾和被动吸烟。*国际癌症研究机构论文集第 83 卷（2004 年）。
可查阅：http://monographs.iarc.fr/ENG/Monographs/vol83/volume83.pdf

3. *被动接触烟草烟雾的健康后果：医务总监的报告*（2006 年）。
可查阅：http://www.surgeongeneral.gov/library/secondhandsmoke/

4. 加利福尼亚环境保护局环境烟草烟雾的环境卫生危害评估（2005 年）。
可查阅：http://repositories.cdlib.org/tc/surveys/CALEPA2005/或
http://www.arb.ca.gov/regact/ets2006/ets2006.htm

5. 框架公约联盟和国际抗癌联盟全球无烟伙伴关系为实施世卫组织《框架公约》第 8 条拟定准则会议所作联合情况介绍
请联系：世卫组织无烟行动tfi@who.int索取副本

6. 关于禁烟的成功事例和挑战的资源文件。这一链接包括关于无烟政策的观点，涉及评估报告、法律和公共宣传运动，以及实施准则。
可查阅：www.globalsmokefreepartnership.org

7. 烟雾消散之后：对新的无烟法影响的评估。新西兰，2006 年 12 月

8. 可查阅：
http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/by+unid/A9D3734516F6757ECC25723D00752D50?Open

= = =