

《2005年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》委員會 建築物內“管理人”的權力和職責範圍

目的

本文件旨在回覆法案委員會在二零零六年二月十四日及三月三十一日的會議上，就《吸煙(公眾衛生)條例》(條例)有關建築物內“管理人”的涵義所提出的問題。

背景

2. 在上述會議上，立法會法律顧問提出下列問題，要求政府當局以書面回應－

(a) 第 3(3)(c)訂明建築物的管理人有權把在其建築物的公用地方吸煙的擁有人、佔用人或承租人逐出該公用地方，是否違反《人權法》、《基本法》及其他法例，因為擁有人、佔用人或承租人享用其建築物公用地方的私有產權會受到影響；以及

政府當局的回應

3. 根據條例第3(3)條，禁止吸煙區的“管理人”可要求在禁止吸煙區吸煙的人將燃着的香煙、雪茄或煙斗弄熄。如該人沒有將燃着的香煙、雪茄或煙斗弄熄，管理人可要求他提供其姓名及地址，以及出示身分證明文件，並可要求他離開禁止吸煙區。如該人沒有按要求提供個人資料或離開禁止吸煙區，管理人可在有需要時使用合理武力將該人逐出禁止吸煙區並將他扣留，並召喚警務人員協助強制執行有關規定。

4. 條例草案現建議指定在工作地方或公眾地方的所有室內區域為禁止吸煙區。就建築物而言，這實際上表示建築物的所有公用部分均須禁煙。

5. 對於建築物單位擁有人的法律地位，我們所取得的法律意見如下：

(a) 擁有人持有建築物的若干份不可分割業權份數，而該等份數是關於他本身單位的獨有享用權及公用地方的使用權。他有權使用公用地方，但須遵守公契條款。當擁有人轉讓其單位的業權時，他在公用地方所享有的權益，也同時轉讓給承讓人；

(b) 擁有人在建築物的公用地方持有其不可分割份數所代表的所有權權益，並享有公用地方的使用權，但須遵守公契條款；以及

(c) 住宅樓宇的佔用人或承租人享有公用地方的使用權(得自

擁有人)，但須遵守公契條款。

6. 就施行《基本法》第105條而言，擁有人在建築物公用地方的權益／權利以及佔用人或承租人在建築物公用地方的權利應視為產權。因此，如在建築物公用地方吸煙的擁有人、佔用人或承租人被管理人根據條例第3(3)(c)條逐出該公用地方，我們有必要考慮是否有徵用(或事實徵用)該等人士財產的情況。顯而易見，管理人對有關擁有人、佔用人或承租人行使驅逐權，不會構成正式徵用後者在該公用地方的產權的情況。

7. 根據香港、歐洲及美國法理學的檢討，假如受影響財產已無法作別種具意義用途或有關限制已剝奪擁有人該財產的所有可行經濟用途，則構成事實徵用情況。把擁有人、佔用人或承租人逐出建築物的公用地方，不大可能構成事實徵用情況，因為此舉不大可能會令擁有人在公用地方的權益無法作別種具意義用途。此外，擁有人、佔用人或承租人使用公用地方的權利，只有在少數情況下才會受到影響(亦即擁有人、佔用人或承租人在公用地方吸煙、未有將燃着的香煙弄熄等，以及拒絕按管理人的要求提供個人資料或離開該公用地方。)由於擁有人、佔用人或承租人可在並非吸煙或攜帶燃着的香煙的任何時候使用該公用地方，因此很難爭辯擁有人、佔用人或承租人使用公用地方的權利已無法作別種具意義用途。

8. 除徵用問題外，我們亦曾考慮假如香港採用由歐洲法理學發展出來的“公正平衡”驗證法，應否在保障公眾健康的大前提和保障擁有人、佔用人或承租人的產權兩者之間，取的公正的平衡。根據這個驗證法，所採用的方法和旨在達到的目標必須合理地相稱。

9. 為保障整座建築物的佔用人的健康，以及確保對建築物公用部分的待遇與其他法定禁止吸煙區不會有任何不同，我們認為管理人獲授權在上述情況下把吸煙或攜帶燃着的香煙的人驅逐，是合理而必要的做法。事實上，也沒有其他方法可消除燃着的香煙所產生的二手煙。管理人根據條例第3(3)(c)條可行使的驅逐權，符合公正平衡驗證法的原則。

10. 我們亦從人權角度審視過有關問題。可能會引起爭辯的是，根據條例第3(3)條在住宅樓宇的公用地方行使管理人的權力，會侵擾擁有人、佔用人或承租人的私隱，該私隱是受到基本法第28條及《公民權利及政治權利國際公約》第17條保障的。不過，考慮過旨在達到的目標(即保障公眾健康)，以及管理人在根據條例第3(3)條行使驅逐權力之前須先採取侵擾性較低的步驟，我們認為即使根據條例第3(3)條行使管理人的權力會造成對擁有人、佔用人或承租人的私隱的侵擾，有關的侵擾並不會是“無理”的。換言之，此舉不會與《基本法》第28條及《公民權利及政治權利國際公約》第17條有所抵觸。

11. 法案委員會亦提出下列疑問：

(a) 如果建築物內沒有業主立案法團(法團)、管理公司或其他形式的管理，誰應為“管理人”？

12. 根據《吸煙(公眾衛生)條例》(條例)，法定禁止吸煙區的管理人擁有以下權力和法定職責：

權力

13. 法定禁止吸煙區的管理人經表示任何人在禁止吸煙區內吸煙或攜帶燃着的香煙、雪茄或煙斗(視屬何情況而定)後，可要求該人將燃着的香煙、雪茄或煙斗弄熄。如該人沒有將燃着的香煙、雪茄或煙斗弄熄，可要求他—

- (i) 提供其姓名及地址，以及出示身分證明文件；及
- (ii) 離開禁止吸煙區；

14. 如該人未能遵行，管理人可在有需要時使用合理武力將該人逐出禁止吸煙區並將他扣留，並召喚警務人員協助強制執行本條的規定。

職責

15. 管理人須在所有禁止吸煙區或公共交通工具(視屬何情況而定)的顯眼處，設置足夠數目的中英文標誌，表示禁止在禁止吸煙區或公共交通工具內吸煙；該等標誌須屬訂明的式樣，並須由管理人保持在清晰可閱及良好的狀況。

建議

16. 《2005年吸煙(公眾衛生)(修訂)條例草案》建議把室內公眾地方及室內工作地方列為法定禁止吸煙區。建築物的室內公用地方無疑屬室內公眾地方，而在大多數情況下亦為室內工作地方。就施行《吸煙(公眾衛生)條例》而言，在一些既沒有法團亦沒有管理公司，但有一名／多名員工擔任保安、清潔等職務的建築物，我們建議經理人應是在公契或其他法律文件內表明對公用地方負有管理責任的一方(在大部分情況下為所有的共同擁有人)。在一些既沒有法團及管理公司，亦沒有任何受僱員工執行內務管理職務的建築物，情況亦是一樣。

17. 不論公契或其他法律文件載有關於管理公用地方的條文內容為何，我們並不建議確切指明任何其他人士／一方為“管理人”，以施行《吸煙(公眾衛生)條例》，儘管這意味着執法人員可能需要研究有關的公契，以識別某些建築物的“管理人”。

18. 我們亦不會建議政府就並無成立法團亦無任何正規的管理形式的建築物擔當管理人的角色。與其他建築物管理和維修保養的職責一樣，政府不應資助業主／負責管理的人士或一方遵行這項相對來說較

為簡單直接的法律規定。政府的任何參與，均對其他私人產業擁有人不公平，並會令業主或負責的人士或一方不願意成立法團、僱用產業管理人或主動承擔建築物管理事務。

執法

19. 就某些並無成立法團亦無任何正規的管理形式的建築物而言，我們知道大部分公契均訂明業主須集體負責公用地方的管理事宜。在這些情況中，所有共同業主對於沒有在其建築物公用地方展示不准吸煙的標誌，均須負上法律責任。這些建築物大部分為舊建築物，住戶多為長者或低收入家庭，對於安排履行其法定責任有一定困難。在研究如何最有效執行法例，特別是應否對該類建築物的業主作出檢控時，我們會考慮所涉建築物的獨特情況。我們會特別考慮如果作出檢控，即使成功，能否改善有關情況。

20. 不過，我們不會建議豁免那些建築物遵行法定責任。每宗個案的情況均屬特殊，應分開考慮。法定責任相對來說比較簡單直接。業主／負責管理那些建築物公用地方的人士或一方，未必無法履行法例規定。我們應規定業主／負責管理的人士或一方盡可能遵行法例；至於會否採取執法行動，則應按每宗個案的實情作出考慮，並顧及該個案的所有情況。

下一步的工作

21. 我們認為有關管理人的定義，在擬議的修正案(詳載於法案委員會在二零零六年三月三十一日討論的立法會文件CB(2)1567/05-06(02)號)內已足以反映政策原意。為方便參考，現將擬議的定義覆述如下：

“管理人”，就禁止吸煙區或公共交通工具而言，指任何掌管或控制或負責管理該禁止吸煙區或公共交通工具的人，並包括助理管理人及任何擔任類似管理人或助理管理人職位的人。

徵詢意見

22. 請議員注意本文件的內容。

衛生福利及食物局
二零零六年四月