



FCTC

世界卫生组织
烟草控制框架公约

世界卫生组织烟草控制框架公约
缔约方会议

FCTC/COP/10/12
2023 年 5 月 19 日

第十届会议

2023 年 11 月 20-25 日，巴拿马巴拿马城

临时议程项目 6.5

《世界卫生组织烟草控制框架公约》 第 19 条（责任）的实施情况

公约秘书处的报告

文件的目的是

本报告概述《世界卫生组织烟草控制框架公约》（《烟草控制框架公约》）缔约方会议就《公约》第 19 条（责任）开展的工作，并提供可能扩大这项工作的考虑因素。本报告旨在促进缔约方根据 FCTC/COP9(2)号决定，在缔约方提议的“《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 19 条（责任）的实施情况”项目下进行审议。

缔约方会议的行动

请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。

促进的可持续发展目标：所有可持续发展目标；特别是可持续发展目标 3 和具体目标 3.a。

与工作计划和预算项目的联系：待缔约方会议决定。

未列入工作计划和预算的其他经费问题：无。

相关文件：无。

背景

1. 题为“《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 19 条（责任）的实施情况”的议程项目是由几个缔约方提出的。已提议在《世界卫生组织烟草控制框架公约》缔约方会议第九届会议上审议该项目。在 FCTC/COP9(2)号决定中，考虑到应对 2019 冠状病毒病大流行的必要限制措施，缔约方会议第九届会议将该项目推迟到缔约方会议第十届会议审议¹。

2. 本报告概述缔约方会议就第 19 条开展的工作，并提供与可能扩大这项工作相关的信息，特别是通过探索《公约》第 19 条和第 5.3 条之间的协同作用，以及借鉴相关国际论坛就责任相关问题开展的工作。

缔约方会议就第 19 条开展的工作

《公约》语境中的“责任”

3. 第 4.5 条阐明的《公约》指导原则之一规定，各缔约方在其管辖范围内明确与责任相关的事项是烟草综合控制的重要部分。

4. 公约第 19 条（责任）规定，为烟草控制的目的，必要时，各缔约方应考虑采取立法行动或促进其现有法律，以处理刑事和民事责任，适当时包括赔偿。该条款进一步呼吁各缔约方相互合作，根据第 21 条的规定通过缔约方会议交换信息，包括有关烟草制品消费和接触烟草烟雾对健康影响的信息，以及关于已生效的立法、法规及相关判例的信息。它还规定各缔约方就本公约涉及的民事和刑事责任的诉讼相互提供协助，并指出，本公约不得以任何方式影响或限制缔约方已有的相互利用对方法院的任何权利。最后，该条款指出，缔约方会议可结合有关国际论坛正在开展的工作，审议与责任有关的事项，包括适宜的关于这些事项的国际方式和适宜的手段，以便支持缔约方根据本条进行立法和其他活动。

5. 第 19 条是《烟草控制框架公约》缔约方实施最少的条款之一。应一个缔约方的请求，缔约方会议第四届会议首次审议了第 19 条的实施情况。根据缔约方的实施情况报告，公约秘书处在该届会议上向缔约方会议通报（文件 FCTC/COP/4/13），在全球范围内，第 19 条是《公约》中为数不多的没有显著进展的条款之一。自那时以来，继续

¹ 拟议项目的标题为“烟草行业的问责制（若干缔约方提议的项目）”，记录在缔约方大会第九届会议附加注释的临时议程(FCTC/COP/9/1(annotated))中。

在关于《公约》实施情况的全球进展报告中报告第 19 条的实施情况。该条仍然是条约实施最不成功的条款之一。

缔约方会议关于实施第 19 条的报告和决定

6. 公约秘书处编写了两份关于第 19 条的报告，供缔约方会议审议。在文件 FCTC/COP/4/13 所载报告中，公约秘书处概述了缔约方实施该条款的经历，并介绍了国际法在环境领域考虑的责任问题：一般趋势和原则，更具体地说，与危险废物、海洋污染、核安全、运输和其他国际和区域条约有关的责任问题。

7. 此外，在根据 FCTC/COP4(15)号决定编写的报告（FCTC/COP/5/11）中，公约秘书处向缔约方会议提供了缔约方报告及其他信息来源反映的缔约方经验的最新信息。报告还载有关于其他条约规定的相关责任制度的资料、为处理刑事和民事责任而采取立法行动的实例，以及缔约方会议支持缔约方开展第 19 条相关活动的可能办法。这些办法涉及制定示范法、法律原则和指南，促进信息交流和司法协助。其他一些可能的方法包括制定国际民事或刑事责任制度，如议定书，建立接收违反《烟草控制框架公约》投诉的常设机构，以及建立资金机制来处理第 19 条的赔偿内容。

8. 为了在这一事项上取得进展，缔约方会议设立了一个专家小组，负责报告与实施第 19 条有关的事实、信息和备选办法（FCTC/COP5(9)号决定）。缔约方会议延长了专家小组的任务授权（FCTC/COP6(7)号决定），并请其侧重研究可能协助缔约方在不同法律制度中加强民事责任机制的做法。因此，专家小组编写了两份报告供缔约方会议审议。

9. 在其第一份报告(FCTC/COP/6/8)中，专家小组强调了第 19 条的重要性，并提供了供缔约方考虑的可用立法方案，特别是在民事责任方面。专家小组交流了促进程序和证据改革的最佳做法和立法模式、执法立法以及与加强刑事责任立法有关的一些考虑因素。此外，为有效实施公约第 19 条，报告列出了技术支持、国际合作和信息交流的备选方案。

10. 在其第二份报告(FCTC/COP/7/13)中，专家小组强调了实施第 19 条的共同利益和挑战，并提出了民事责任工具包的内容。该工具包以加强实施第 19 条的不同场景为基础（方便吸烟相关疾病受害者以集体和个人方式诉诸司法；促进卫生保健成本回收；以及执行现有烟草控制措施或与烟草有关的一般法律），还包括一个与所有民事索赔有关的程序改革索引（例如与索赔的证据、费用和期限有关的改革，以及与向外国烟草公司追偿有关的改革）。在 FCTC/COP7(11)号决定中，缔约方会议通过了民事责任工

具包，并要求公约秘书处通过开发和维护责任问题专家和资源数据库，努力提供资源，协助缔约方实施第 19 条（FCTC/COP8(18)号决定重申了这一要求）。

11. 《烟草控制框架公约》缔约方可以利用多种资源协助实施第 19 条。缔约方可参考专家小组的报告(FCTC/COP/6/8)，了解加强各种法律体系中责任制度的最佳做法和立法模式。《公约》第 19 条民事责任工具包¹现可供缔约方使用，是对烟草业采取法律行动的最可行方法的互动指南；工具包是由公约秘书处代管和维护（包括更新“资源”部分）的活工具。公约秘书处还与缔约方会议主席团协商，致力于开发一个可应要求向缔约方提供与烟草业责任有关的技术援助的专家和机构数字数据库。该数据库预计将在缔约方会议第十届会议之前上线，供缔约方使用。最后，公约秘书处继续通过现有《烟草控制框架公约》报告机制监测和报告缔约方实施第 19 条的进展情况。

可进一步加强和扩大实施第 19 条的潜在工作

12. 一些缔约方与公约秘书处分享了他们对烟草业颠覆烟草控制工作的持续战略的关注，以及国家一级成功控制烟草和可持续实施《烟草控制框架公约》所带来的挑战。特别是，缔约方提出了跨国烟草公司最近收购制药公司的问题，正如 FCTC/COP9(10)号决定所回顾的那样，这可能使烟草控制工作复杂化和受到阻碍。这些缔约方承认，现在有与责任问题有关的资源可用，而且一个缔约方采取的具体法律行动可能不适合其他缔约方，但它们强调，需要提供进一步的建议和工具，以便缔约方：处理与责任有关的问题，特别是与向烟草业索赔有关的问题；采取有助于落实烟草控制政策的行政、立法或司法行动；以及普遍防止烟草业的干扰。这些缔约方还强调需要加强国际合作，并从其他国际论坛对责任问题的审议中学习。在此背景下，请缔约方会议审议一个项目，该项目应可促进讨论能够支持缔约方追究烟草业造成危害的责任的行政、立法和司法工具，讨论中特别要考虑到烟草业破坏公共卫生政策的持续战略。

结合第 5.3 条审议第 19 条

13. 缔约方会议还没怎么结合第 5.3 条审议过第 19 条的实施情况。但是，在 FCTC/COP8(18)号决定中，缔约方会议鼓励缔约方促进国家和国际合作，以加强《烟草控制框架公约》第 5.3 条与第 19 条的实施，减少烟草业对烟草控制政策的干预。在该决定中，缔约方会议强调，烟草业干扰仍是实施《公约》的最大障碍之一，它破坏全球、区域和国家各级烟草控制工作，特别是加剧发展中国家和经济转轨国家面临的

¹ 可由 <http://untobaccocontrol.org/impldb/tobacco-control-toolkit/#> 获取。

挑战。缔约方会议鼓励缔约方加强政府内部的政策一致性，并要求与实施《公约》有关的所有政府部门，而不仅仅是卫生部门，遵守《公约》第 5.3 条的要求。

14. 《烟草控制框架公约》第 5.3 条并未提及“责任”问题。但是，《公约》第 5.3 条实施准则¹规定，监测《公约》第 5.3 条及其准则的执行情况对于保证采纳和执行卓有成效的烟草控制政策至关重要。在这方面，《公约》第 5.3 条实施准则指出，应鼓励缔约方使用和落实确保遵守《准则》的机制，例如有可能向法院提起诉讼。此外，《准则》强调“问责”概念。《准则》的指导原则之一是，缔约方应要求烟草业和促进烟草业利益者以负责和透明的方式运作和行事。另一项原则指出，在处理与烟草业或那些促进烟草业利益者的关系时，缔约方应该负起责任，并保持透明。

15. 第 5.3 条是《公约》规定的一般义务，为实施《公约》所载烟草控制措施（包括第 19 条）提供信息。此外，根据第 4.5 条阐明的《公约》指导原则之一，各缔约方在其管辖范围内明确与责任相关的事项是烟草综合控制的重要部分。

16. 缔约方不妨探讨以相辅相成的方式实施第 5.3 条和第 19 条，利用民事和刑事责任以及其他问责机制，作为保护其公共卫生政策的制定和实施不受烟草业商业和其他既得利益影响的进一步手段。

相关国际论坛的责任问题和其他考虑因素

17. 在其报告 FCTC/COP/5/11 中，公约秘书处描述了其他条约的责任制度以及可能与实施《烟草控制框架公约》有关的其他信息来源。这些信息来源包括国际环境制度和人权制度。这些论坛有关责任问题的讨论可能与烟草控制有关，包括目前正在进行的讨论。例如，在 FCTC/COP7(26)号决定中，缔约方会议注意到联合国人权理事会第 A/HRC/RES/26/9 号决议²所设跨国公司和其他工商企业与人权的关系问题不限成员名额政府间工作组，以及理事会工作与《公约》精神重叠之处。公约秘书处应邀与工作组分享了关于第 19 条的信息；“责任”是拟订一项关于跨国公司和其他工商企业人权相关问题的具有法律约束力的国际文书时讨论的议题。

18. 在环境、工商业和人权领域国际法中就责任问题开展的工作——特别是在国家层面实施时——也可以成为探索如何利用改进这些责任制度来加强烟草控制工作的额外渠道。

¹ 可由 <https://fctc.who.int/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3> 获取。

² 可由 https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9 获取。

19. 最后，虽然专家小组的报告(FCTC/COP/6/8)侧重于民事责任，但可以收集更多关于刑事责任或依赖于违反管制罪名的执法模式的经验。专家小组强调，这些是缔约方用来或可以用来对违反烟草控制措施行为采取行动的领域。

缔约方会议的行动

20. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。

= = =