



世界卫生组织
烟草控制框架公约

记录说明

关于责任的《烟草控制框架公约》第 19 条实施情况专家组第二次会议

2024 年 10 月 9 日至 11 日

世卫组织总部，日内瓦

会议开幕

1. 本报告载有以面对面的形式举行的（一名专家和公约秘书处特别顾问以虚拟方式参与）关于责任的《烟草控制框架公约》第 19 条实施情况专家组第二次会议的讨论摘要。
2. 主席指出，会议的目标是就《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 FCTC/COP10(13)号决定所要求的关于该决定所述专家组任务的三个方面的报告的编写开展工作，并商定这方面的后续步骤。

通过临时议程

3. 临时议程获得通过，其中一项修正由专家组的一名成员提出的（经修正后通过的议程载于本报告附件）。

审议与专家组任务有关的事项

a. 审查和收集关于缔约方一级形成的做法的信息

i 介绍第 19 条实施情况调查的主要结果

4. 公约秘书处概述了截至会议召开之日收到的调查答复。政府部门和民间社会共提交了 83 份材料，答复涉及 62 个国家。在表明第 19 条实施情况的国家的正式答复中，有 5 个缔约方表示它们已充分实施第 19 条，34 个缔约方报告说它们已部分实施，7 个缔约方表示没有采取任何行动，不过有一点得到承认，就是各缔约方在如何解读自身实施情况方面可能存在分歧。7 个国家要求延期提交答复。
5. 向专家组介绍了调查的主要结果。在民事责任方面，许多国家表示，它们没有这方面的立法，而几个有全面民事和刑事责任立法的国家报告说，近年来没有针对烟草业提起的诉讼案件。在对烟草业提起民事诉讼的情况下，结果喜忧参半。此外，某些国家表示，它们已采取步骤，制定授权性立法，并为诉诸民事司法提供便利。答复者列举了在民事责任领域第 19 条实施有限的以下原因：对第 19 条及其实施手段缺乏认识；实施工作需要大量资源并需要多机构合作；难以诉诸法院；以及烟草业的力量和影响。

6. 关于刑事责任，答复者表示，已经提起的诉讼涉及烟草控制方面的具体法律（销售和进口限制及禁令、关于特定产品的禁令和限制、包装和标签方面的限制等）以及一般刑事立法（涉及海关和消费税、竞争、消费者保护、工作场所保护以及打击欺诈、挪用公款和洗钱等）。在拉丁美洲，也有就健康权和危害公共健康罪提出索赔的案件。总共有 27 个国家报告了案件或执法行动，其中许多涉及烟草制品的走私或仿制。实施方面的障碍包括烟草控制立法实施不力、颁布立法的过程漫长而艰难、与域外责任有关的问题以及缺乏资金。

7. 在行政责任方面，调查表明，许多国家将这一概念解释为一种导致对违反烟草控制法律的行为处以罚款、警告或停业等处罚的非刑事法律责任。专家组的一名成员指出，行政责任的含义在英美法系国家和大陆法系国家可能有所不同，但这种对行政责任的解释在大陆法系国家可能更为常见。对行政责任的这种解释也可能对解决烟草造成的环境损害问题特别有用。

8. 关于卫生保健费用回收研究，调查显示，从评估直接和间接卫生保健费用到政策制定、税收和提高认识，这些研究因目的不同而有很大差异。虽然所使用的各种方法在科学上是合理的，但大多数研究并不侧重于责任，也不是为了促成法律变革或确定因果关系——没有使用法律语言，所作的推论可能是律师和法官所不熟悉的，研究人员和法律从业人员往往缺乏关于如何确保研究对法律制度产生影响的专门知识。专家组的工作将包括通过解释科学以及如何利用科学促进责任认定来弥补这些差距。

9. 答复者还报告了涉及环境责任（主要是森林砍伐）和侵犯人权（涉及童工、现代奴隶制等）的针对烟草业的诉讼案件。

10. 关于公约秘书处可为加强第 19 条的实施提供的支持，调查答复者指出，应将民事责任工具包翻译成联合国的六种正式语文，公约秘书处确认这一工作正在进行中。公约秘书处还可以：提高缔约方对第 19 条方面的现有资源的认识，可能通过一个专门的在线平台；继续监测和收集诉讼案件的经验；就第 19 条的实施提供具体的准则和建议；为针对全球烟草公司的域外索赔提供更多支持；建设缔约方实施和更新立法的能力，包括财政资源，加强司法机构的能力；以及通过加强信息和经验交流，增进缔约方之间的合作。

11. 在讨论调查结果时，专家们一致认为，调查中的答复可能并不一定充分反映了各国烟草控制的现实，而且鉴于不同的法律制度、国内背景和实施水平，并非所有答复者都以同样的方式理解第 19 条或认识到其范围。由于缺乏资源、信息和执法，报告全面或部分实施第 19 条的国家并不一定制定了必要的立法和政策。政治意愿在有效实施第 19 条方面也发挥了关键作用。

12. 专家们讨论了是否有必要根据对第 19 条所述责任的广义解释，向缔约方提供一套可用于加强其对该条的实施的备选办法，其总体目标是加强法律制度和便利利用这些制

度。这套方案可包括一系列备选办法，涵盖大陆法系和英美法系、司法和非司法（例如环境、人权或与税务有关的行政责任）程序、公共和私人诉讼，以及高收入、中等收入和低收入环境，包括尚未开始实施第 19 条的缔约方的初步行动。还可以说明各种备选办法的可能好处和风险，特别是与资源有关的风险和烟草业恐吓的风险。

13. 此外，专家们指出，成功的诉讼意味着什么可能因具体情况而异。因此，还必须考虑诉讼过程的预期结果，包括判决、赔偿金额、迫使行业惯例改变、推进烟草控制政策和提高对烟草控制问题的认识。确保有效执行诉讼结果也至关重要。

ii. 某些案例研究

14. 应邀发言者向专家组介绍了以下案例研究：

- 1998 年在加拿大魁北克开始的两起正在进行的针对烟草公司的集体诉讼，由 André Lespérance 介绍；
- 由 Wanda de Kanter 介绍的在荷兰王国对烟草公司的一起刑事诉讼，该诉讼还涉及广泛的宣传运动；
- 法国全国反吸烟委员会对烟草公司提起的几个诉讼案件，由 Hugo Lévy 介绍；
- 巴西总检察长办公室对烟草公司提起的诉讼，由 Davi Bressler 介绍；
- 大韩民国国民健康保险公团对烟草公司提起的诉讼，由 Sungkyu Lee 介绍。

b. 为缔约方制定备选方案，以发现和打击烟草业逃避适用责任制度或破坏烟草控制的尝试

15. 专家们在本项目下开始讨论时，首先审议了烟草业为逃避适用的责任制度或破坏烟草控制而采用的各种策略。他们指出烟草业在诉讼方面的诸多策略（比如拖延诉讼程序并使其复杂化）在以往的专家组报告中已有详尽论述，并重点讨论了这些策略，包括：

- 公司重组，这会引起管辖权问题；
- 破产措施，在某些法域，这些措施被用来拖延程序，阻止或拖延支付赔偿；和
- 企业社会责任和游说举措，例如烟草业为参与烟草控制的基金会提供资金以及在某些国家加大对卫生部门的参与，烟草公司因此改头换面，成了烟草控制倡导者。

16. 随后，专家们讨论了应对和预测烟草业此种尝试的可能备选办法。其中包括：

- 借鉴巴西和加拿大等国的例子，加强域外管辖权，在母公司所在地对其提起诉讼；
- 确保加强执法方面的合作，特别是通过提高对现有国际机制的认识；
- 确保建立国内机制，例如设立行政法庭或赋予现有行政法庭权力，对烟草业侵犯人权或违反环境法的行为实施制裁和要求采取补救措施；
- 加强公共卫生代表对和解讨论的参与，包括提供指导，以确保此类谈判不会破坏总体的烟草控制工作；
- 加强民间社会在诉讼过程中的作用——例如借鉴法国的案例研究——特别是通过加强法庭之友干预的作用；
- 规定烟草业更大的报告义务，包括报告资金流动和公司结构，以及企业社会责任和环境、社会 and 治理问题；
- 确保更好地保护举报人和烟草业监测人员，包括颁布相关立法；
- 加强披露义务，包括与烟草业资助的实体和烟草控制工作资金分配有关的披露义务；
- 促进对烟草业的监测，便利获取监测信息和数据并提高对这些信息和数据的认识；
- 提高公众对烟草业诉讼的认识，以便，除其他外，加强公众支持和防止错误信息。

17. 在讨论中，专家们还考虑了确保针对烟草业的判决有意义和可执行的重要性。在这一领域为缔约方提供指导将是有益的，正如关于可纳入解决办法的非司法强制措施以及关于赔偿和追回之外的其他选择的指导一样。

18. 专家们指出，虽然强有力的底层实质性立法显然至关重要，但也需要建立和维持一个方便有效的民事司法体系。几位专家还强调了公共卫生宣传在提高对烟草业做法的认识方面的重要性、诉讼和其他追究烟草业责任的机制的潜在好处以及减少和强调烟草危害的重要性。

19. 几位专家强调了《烟草控制框架公约》第 19 条和第 5.3 条之间的联系，后者也与责任有关，因此各国政府应就此采取行动。几位专家提到了 FCTC/COP8(18)号决定以及缔约方如何能够利用该决定加强其责任制度。

20. 专家们认为，可以从其他部门，包括环境部门和人权领域学到很多东西。

可能开发一种估计或量化烟草使用导致的卫生保健费用的方法

i 通过巴斯大学征聘一名顾问的最新情况

21. 专家组获悉，将考虑由不同顾问组成的小组提出的申请。关于顾问、其职权范围和对工作的后勤保障的讨论将在今后几周内进行。巴斯大学将接收顾问们的产出，然后将其提交专家组，供其在工作中参考。

后续步骤

提交缔约方会议的报告大纲

22. 主席提出了由专家组提交缔约方会议的报告大纲，其中包括以下各节：

- 专家组的设立背景、任务和会议；
- 审查前第 19 条实施情况专家组的工作；
- 审查和收集关于在缔约方一级形成的做法的信息，同时考虑到相关国际论坛正在开展的工作，包括调查答复摘要、案例研究和对现行做法的评价；
- 为缔约方制定备选方案，以发现和打击烟草业逃避适用责任制度或破坏烟草控制的尝试，包括这方面的行业尝试概述；
- 可能开发一种估计或量化烟草使用导致的卫生保健费用的方法，提供信息并解释目前使用的科学方法及其在确定法律损失和因果关系方面的价值；
- 专家组的建议；
- 请缔约方会议采取的行动。

23. 在讨论拟议的大纲时，专家们强调了确保报告为尚未开始实施第 19 条的缔约方和实施情况良好的缔约方提供选择的重要性。同样重要的是要确保这份报告能够被各类受众所理解，包括公共卫生专家和法律专家。报告应阐述诉诸司法的概念，特别是与低收入和中等收入国家有关的诉诸司法的概念。应区分短期和长期建议以及司法和非司法选择。

24. 专家们商定，将通过电子邮件分发拟议的大纲，以便他们能够在今后几天提供补充意见。

任务分配和工作分担

25. 专家组成员商定分担起草提交缔约方会议的报告的工作，专家们被分配从事具体章节的工作。专家组所有成员都被邀请提交在前专家组工作的基础上编写的近期案例研

究，特别是涉及刑事责任或国际合作的案例研究，以便纳入报告。报告的汇编工作将由主席领导。

专家组工作的时间表

26. 在讨论了拟议的工作时间表之后，专家组决定：

- 专家们将在 2024 年 11 月 30 日前提交案例研究和分配给他们的报告章节；
- 报告将由主席牵头汇编，初稿将在 2025 年 1 月 31 日前分发给专家；
- 专家们将在 2025 年 2 月 14 日之前提交对报告初稿的意见；
- 报告的修订将由主席牵头，报告的最终草案将在 2025 年 4 月 14 日之前分发给专家；
- 为确保成功完成专家组的任务，专家组第三次会议将于 2025 年 4 月 29 日至 5 月 1 日举行，并强烈倾向于在日内瓦世卫组织总部举行一次面对面会议。

其他事项

27. 公约秘书处提供了专家组就前瞻性烟草控制措施开展的工作的最新情况（涉及《烟草控制框架公约》第 2.1 条），以及公约秘书处按照 FCTC/COP10(14)号决定的要求编写报告的最新情况，该报告涉及预防和管理烟草业及其产品产生的废物，包括用于生产烟草制品及其包装的塑料。

会议闭幕

28. 主席感谢与会者所作的贡献，并宣布会议闭幕。

附件

议程

1. 会议开幕
2. 通过议程
3. 审议与专家组任务有关的事项
 - a. 审查和收集关于缔约方一级形成的做法的信息，同时考虑到相关国际论坛正在开展的工作
 - i. 介绍第 19 条实施情况调查的主要结果
 - ii. 选定的案例研究（来自加拿大、巴西、韩国、法国、荷兰的特邀发言者）
 - b. 为缔约方制定备选方案，以发现和打击烟草业逃避适用责任制度或破坏烟草控制的尝试
 - c. 可能开发一种估计或量化烟草使用导致的卫生保健费用的方法
 - i. 通过巴斯大学征聘一名顾问的最新情况
4. 后续步骤
 - a. 提交缔约方会议的报告大纲
 - b. 任务分配和工作分担
 - c. 专家组工作时间表
 - i. 2025 年 4 月专家组第三次会议（可能面对面）
5. 其他事项
6. 闭会