

简报9:
第19条 (法律责任) 的首份报告阐述
世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第三次会议

2008年11月17-22日
南非德班

建议

建议世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方会议第三次会议要求公约秘书处在征询特别关注此事的缔约方意见后，阐述与法律责任有关的首份报告，并提交缔约方大会第四次会议。

背景

根据世界卫生组织《烟草控制框架公约》(下称“《公约》”)第19条，各缔约方同意，为烟草控制的目的，必要时应考虑采取立法行动或促进其现有的法律，以处理刑事和民事责任，适当时包括赔偿。(第19.1条)。各缔约方亦同意相互合作，通过缔约方会议交换信息，包括：立法、法规以及相关判例的信息，以及有关烟草消费和接触烟草烟雾对健康影响的信息(第19.2条)，以及在其国家立法、政策、法律惯例和可适用的现有条约安排的限度内，就本公约涉及的民事和刑事责任的诉讼相互提供协助(第19.3条)。

《公约》各缔约方承认，作为实现公约目标的一项指导原则，“各缔约方在其管辖范围内明确与法律责任相关的事项是烟草综合控制的重要部分”（第4.5条）。法律责任关乎法定义务的强制执行，这些义务可能是依照国家法律法规对国家承担的义务（违者将受到刑事制裁或民事处罚），也可能是对个人或群体承担的义务（例如在疏忽原则下承担的义务）。有效地处理法律义务，对于缔约方在《公约》下同意实施的监管措施能否成功和烟草控制策略本身而言，具有重大意义。

《公约》的关键条文如第8条（防止接触烟草烟雾）、第11条（烟草制品的包装和标签）、第13条（烟草广告、促销和赞助）及第15条（烟草制品非法贸易），要求缔约方为烟草控制目的实施“有效的”监管措施。所谓“有效”，是要求这些措施不只是书面的法律，而且能够在实践中切实执行，既要确立法定义务，还要对违反义务者以有力的震慑和惩处。

除了促进烟草控制法律的执法，缔约方以及个人或私人团体通过诉讼追究法律责任，还有巨大的潜力以减少烟草制品对公众健康的危害。就烟草危害对烟草制品生产商采取法律行动，如追究产品责任、追讨医药费或维权诉讼等，其潜在的积极作用包括：

- 迫使烟草制造商为应付实际或预期的法律责任而提高价格—通过增加购买成本抑制烟草消费，特别是儿童和青少年的消费，因为他们对价格的敏感度高于成年人；
- 震慑那些会增加责任风险的不诚实行为—司法体系的主要目标之一就是阻止“蓄意侵权”；
- 教育公众吸食烟草的健康危害—诉讼案件会吸引广大自由媒体的关注；
- 赔偿受害者，包括烟民和受烟雾危害的非吸烟者、他们的家人及医护系统；及
- 揭露烟草业的卑劣行径，剥下烟草业的合法化外衣。

第19条承认了包括刑事和民事责任在内的所有类型法律责任的重要性，也承认了缔约方之间在法律程序上以及在更广泛的层面通过信息交流开展合作的重要性。第19条是一个综合性的条款，它的有效实施将会增强《公约》其他条款的实施效果，同时这个条款中也包含了对其本身而言具有重要意义的烟草控制策略。

进一步工作的需要

通过法律行动追究法律责任有时颇为不易，特别是遇到实力雄厚的被告方决意对抗到底。众所周之烟草业就是这样的被告方的典型代表。为确保有效地处理法律责任，《公约》缔约方可能需要国际层面的支持。第19.5条承认了这种支持的必要性，缔约方在该条中同意：

如可能，缔约方会议可在初期阶段，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，以便应缔约方的要求支持其根据本条进行立法和其他活动。

框架公约联盟（FCA）认为，为促进审议与法律责任有关的事项，缔约方大会第三次会议应当要求公约秘书处在征询特别关注此事的缔约方意见后，阐述与法律责任有关的首份报告，并提交缔约方大会第四次会议。有关法律责任的首份报告应当：

- 总结对烟草业采取法律行动或在其他方面支持烟草控制的相关经验；
- 明确共同面临的挑战和如何应对这些挑战；
- 总结经验教训；及
- 总结需要作进一步工作的问题。