

简报 1 :

烟草制品非法贸易议定书的阐述

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

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第三次会议应决定：

- 烟草制品非法贸易议定书政府间协商机构应于 2009 年 6 月 28 日至 7 月 5 日在日内瓦举行第三次会议。如政府间协商机构第三次会议决定再次开会，则由缔约方大会主席团决定第四次会议的时间和地点。
- 要求公约秘书处：
 - 拟备关于下列法律和技术事项的综合背景文件，以便阐述经修订的主席文本，及通报政府间协商机构第三次会议的工作：
 - 建议的议定书与其他旨在消除烟草制品非法贸易的国际协议（特别是《联合国打击跨国有组织犯罪公约》）之间的关系；
 - 国际性跟踪及追查系统的开发，该系统须适用于包括低收入国家和高收入国家在内的全体缔约方；
 - 有关客户身份识别和核实的规定；
 - 安全和预防措施；
 - 有关禁止烟草制品互联网销售的禁令的实施；
 - 有关禁止烟草制品免税销售的禁令的实施；及
 - 议定书的范围，特别是涉及到生产烟草制品所用的生产设备和关键原材料的部分；
 - 经征询主席和政府间协商机构主席团的意见后，在有关专家的协助下，及在有利关系的缔约方和具备专门经验的相关政府间及非政府组织的参与下，实施拟备背景文件的工作；

- 作为优先事项，与其他有关国际机构，特别是有关公约的秘书处（包括联合国毒品与犯罪办公室）建立正式关系，以便在议定书草案与其他相关的协议和安排之间，最大限度地发挥协同与互补及避免重复。
- 作出必要的安排包括预算安排，用于政府间协商机构第三次会议和（如需要）第四次会会议、实施第三次会议前和（如需要）第三次与第四次会会议之间的所有必需的闭会期间工作，及开展区域性咨询以筹备每次会议；
- 实施政府间协商机构第三次会议要求的任何后续工作；及
- 分拨充足的预算经费，使政府间协商机构的工作得以有效率和有效益地进行，尤其要考虑到闭会期间工作、区域性咨询和各政府部门代表（包括来自中等和低收入国家缔约方的代表）参与的重要性。

背景

在世界卫生组织《烟草控制框架公约》（下称“《公约》”）第15.1条中，各缔约方认识到消除一切形式的烟草制品非法贸易，包括走私、非法生产和假冒，是烟草控制的重要组成部分。

烟草制品非法贸易破坏了被证明是减少烟草消费最有效途径之一的烟草高税收政策¹，吞噬了大量的政府收入，从而减少了用于公众健康及其他政策的资金。烟草制品非法贸易不仅造成严重的健康问题，还对法律与秩序的维护构成严重威胁。有证据表明，有组织跨国犯罪集团参与了烟草制品非法贸易，又把赃款用于其他严重的犯罪活动，包括恐怖主义活动。²

¹ 请参阅 FJ Chaloupka、T Hu、KE Warner、R Jacobs和A Yurekli所著‘The Taxation of Tobacco Products’, in P Jha and FJ Chaloupka (eds), *Tobacco Control in Developing Countries* (OUP: 牛津大学, 2000年) 237-272. 全文载于 <http://www1.worldbank.org/tobacco/tcdc/237TO272.PDF>; 世界银行, *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control* (华盛顿: 世界银行, 1999年), 全文载于 http://www1.worldbank.org/tobacco/reports_pdf.asp.

² 请参阅 United States General Accounting Office, ‘Terrorist Financing: US Agencies Should Systematically Assess Terrorists Use of Alternative Financing Mechanisms’, Report to Congressional Requesters GAO-04-163 (2003年11月), 全文载于 <http://www.gao.gov/new.items/d04163.pdf>.

缔约方大会已承认，有必要制定一份可有效遏制烟草制品非法贸易的《公约》议定书，并为此责成一个政府间协商机构（INB）起草和磋商议定书。³

在成立 INB 时，缔约方大会第二次会议认可了用于烟草制品非法贸易议定书⁵的模板。该模板由缔约方大会第一次会议成立的专家组拟制⁴，作为启动协商的基础。在 INB 第一次会议上，INB 审议了专家组的模板，商讨了烟草制品非法贸易议定书的内容和格式。按照缔约方大会第二次会议的决定，INB 主席以 INB 第一次会议的商议为基础，阐述了议定书的草案文本。⁶

在 INB 第二次会议上，INB 审议了主席的文本草案；指明了后续工作的领域，以便完成烟草制品非法贸易议定书草案并呈交缔约方大会；并拟制了一份进展报告（文件 FCTC/COP/3/4）供缔约方大会第三次会议审议。

进展报告

INB 的进展报告总结了 INB 第一次及第二次会议所取得的进展，强调了 INB 第二次会议要求 INB 第三次会议前进一步审议的数项事宜，包括：

法律和技术背景工作

如进度报告第 19 段所述，INB 第二次会议“要求主席和公约秘书处安排对主席文本中的几个要素进行优先专家审查（包括技术报告）并提出法律意见”。这些要素包括：

- “议定书与其他相关国际协议之间关系”；
- “国际性跟踪和追查系统的可行性和有效性，尤其对资源匮乏的国家而言”；
- “客户身份识别和核实”；
- “安全和预防措施”；

³ ‘烟草制品非法贸易议定书的阐述’（世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第二次会议决定 FCTC/COP2(12)）。

⁴ ‘烟草制品非法贸易议定书模板的阐述’（世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第二次会议临时议程第 5.4.1 项, A/FCTC/COP/2/9, 2007 年 4 月 19 日）。

⁵ ‘议定书的阐述’（世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第一次会议决定 FCTC/COP1(16)）。

⁶ ‘关于烟草制品非法贸易议定书的主席文本’（世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会之烟草制品非法贸易议定书政府间协商机构第二次会议 FCTC/COP/INB-IT/2/3, 2008 年 8 月 18 日）。

- “烟草制品互联网销售的处理”；
- “非法贸易与免税销售之间的关系”；及
- “议定书的范围，特是涉及到关键原材料和生产设备的部分”。

INB 第二次会议要求主席结合上述法律和技术背景工作的成果阐述经修订的主席文本，以供 INB 第三次会议审议（第 20 段）。

与其他相关机构的合作

如进展报告第 22 段所述，INB 第二次会议“要求主席和公约秘书处与《联合国打击跨国有组织犯罪公约》秘书处及其他相关公约的秘书处建立合作关系”。以此合作为基础，实现在议定书与关乎 INB 目标的现行协议和安排之间“最大限度地发挥协同与互补及避免重复”的目标，而这也是缔约方大会第二次会议的要求。

INB 工作的时间进度

INB 第二次会议支持主席的建议，即于 2009 年 6 月 28 日至 7 月 5 日在日内瓦举行 INB 第三次会议（第 20 段）。会议要求主席在 INB 第三次会议之前，在公约秘书处、主席团和专家的协助下（如需要），结合 INB 第二次会议所作的讨论和建议，以及上述法律和技术背景工作的成果，阐述一份经修订的烟草制品非法贸易议定书草案文本。INB 要求，经修订的主席文本和上述背景工作应在“适当的时候”公布，使各缔约方能够在 INB 第三次会议前对它们进行研究，同时亦要求在 INB 第三次会议前开展区域性咨询会议（第 21 段）。

如进展报告第 25 段所述，INB 第二次会议承认“议定书的主旨事项的复杂程度和范围”可能难以使其在缔约方大会第二次会议规定的时限内，在 INB 第三次会议上最终完成这些工作。因此，INB 请求缔约方大会就是否有可能延长时间表给出指引。

用于 INB 工作的资源

最后，INB 特别指出，出于实施上述的背景工作、举行区域性咨询、拟将 INB 第三次会议的会期从 6 个工作日延长为 8 个工作日、及 INB 第三次会议后可能

的跟进工作（如需要）的需要，故请求缔约方大会“考虑追加分拨资源以便其完成工作”（第 26 段）。