

政府间协商机构第三次会议主席文本

供应链控制

(牌照发放和客户身份识别和核实 / 尽职审查)

1. 本简报旨在评述非法贸易议定书现行主席文本第 5 条 (烟草业参与者的牌照发放) 及第 6 条 (客户身份识别和核实) 。

牌照发放

2. 现行主席文本第 5 条要求位于议定书缔约方境内的企业须获发牌照，方可从事下述任何活动：
 - 烟草制品生产或烟草初级加工
 - 生产用于生产烟草制品的设备
 - 烟草、烟草制品或生产设备的商业进口、出口、批发、代理、仓储或分销
 - 运输大量商业烟草、烟草制品或烟草制品的生产设备；及
 - 缔约方亦应“在适当范围内，尽力发放牌照予”烟草种植者和烟草零售商。
3. 第 5 条要求缔约方设立或指定恰当的机构以管理必要的牌照系统 (包括牌照的签发、续发、吊销和注销)，并订明牌照申请须提供资料的详单。
4. 澳大利亚、巴西、加拿大、伊朗、世界卫生组织欧洲地区的 22 个国家以及其他地区采用的发牌形式各不相同。
5. FCA 强烈支持烟草供应链的主要参与者须持牌经营的原则。发放牌照是打击非法贸易的潜在有力武器，因为注销或吊销牌照可阻止某一企业在相关缔约方境内从事烟草贸易。它为主席文本订明的烟草贸易的其他义务提供了一种有力的执法手段，包括尽职审查、跟踪和追查及记录保留，同时也可协助政府收集烟草贸易参与者的信息并监督其行为。
6. 现行主席文本中涉及牌照发放的主要不足在于并未就吊销或注销违法企业的牌照作出明确规定。主席文本应纳入此项规定，同时应规定发证机关不得向不宜从事申请活动的申请人发放牌照。



7. 第 5.3b(vi)条的申报规定同样需要强化，不能只是要求向发证机关报告所犯的任何罪行，或者是被政府机构提起的任何指控，其中应囊括其他相关信息，如发出侵权通知或作出处罚、或政府机关提起的民事法律程序，及其他人提起的法律程序，例如商标或版权的侵权诉讼（对打击假冒和其他形式的非法生产尤为重要）。
8. FCA 建议修改涵盖于发牌规定内的企业的名单：
特别是从事下述活动的任何法人或自然人：
- 烟草制品的生产、商业进口、商业出口、仓储¹、代理或批发
 - 用于生产烟草制品的生产设备的生产、商业进口、商业出口、代理、批发或零售；及
 - 烟草的商业进口、商业出口、仓储、初级加工、批发或代理，但不包括负责种植烟草的法人或自然人从事的批发或初级加工业务。
9. 本简报随附的主席文本旁注中载有 FCA 建议修改第 5 条的详情。

客户身份识别和核实 (尽职审查)

10. 第 6 条要求缔约方确保从事下述活动的企业
- 销售“大量商业”烟草，
 - 生产、销售、分销、存储、运输、进口或出口烟草制品（不包括最终零售商和进口烟草制品以供个人消费的人士），及
 - 生产、销售、分销、存储、运输、进口或出口用于生产烟草制品的设备，
- 对其商业客户（“最初购买者”）进行尽职审查，并要求他们确保其客户依次针对与其从事相关商业交易的任何企业进行尽职审查。
11. 第 6 条亦建议，当政府机关出示“充分证据”证明某一商业客户违反议定书条文从事非法贸易时，私营企业将被要求终止与该客户的业务关系。而该客户将被指定为“冻结客户”至少五年，并禁止位于议定书缔约方境内涉及烟草业的任何企业与其进行商业交易。所有缔约方需指定一个机构以维护冻结客户名单，同时需确认在其他缔约方境内实施的冻结。

¹ FCA 在本文中“仓储”定义为在支付适用税款和关税前，在某一受控地的储存。

12. 大量证据表明烟草制造商在先前的商业交易中根本不在意或完全忽视其客户的动向，致使烟草制品流入非法贸易渠道。Gallaher (现为 Japan Tobacco International 的一部分) 和其与塞普勒斯商人 Ptolomeous Tlais 从事的交易便是其中一个典例 (参见 www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article745509.ece 及调查性新闻记者国际联盟 (International Consortium of Investigative Journalists) 对此案所作的精彩报告，网址 www.publicintegrity.org/investigations/tobacco/articles)。2000 年至 2005 年间，Gallaher 先后向 Tlais 先生运送数十亿支香烟，其中大部分香烟随后被走私到英国和其他地区。英国海关与消费税局 (UK Customs and Excise) 采取措施使 Gallaher 于 2005 年终止与 Tlais 的业务关系，此时 Gallaher 香烟占英国扣押全部烟草制品的四分之三以上。虽然 Tlais 在随后针对 Gallaher 违反合同向英国法院提起的诉讼中败诉，但此案法官专门就该公司未能进行任何尽职审查提出严厉批评。
13. FCA 强烈支持要求涉及烟草业的企业对其商业客户进行尽职审查的原则。烟草制造商和其他主要参与者向可疑第三方出售其产品，却不对因此产生的后果承担所有责任，实在让人无法接受。
14. 同时应对第 6 条的现行结构进行重大修改。第 6 条使私营企业承担了本应由政府机构负责采取行动的义务，主席文本的措辞可能被理解为要求公司而非政府对客户进行冻结。
15. 有鉴于此，FCA 建议主席文本应明确纳入下列关键原则：
 - 制造商和其他受规管企业进行尽职审查，包括确保商业合伙人持有所有必要牌照的规定
 - 获取有关交易目的的信息，例如产品的目标市场
 - 报告可疑行为
 - 各缔约方需配备一个系统，用以命令其持牌人不得与指定政府机关认为不宜与之交易的任何特定企业 (位于国内或任何其他缔约方境内) 进行交易，包括有证据证明其曾参与非法贸易的企业。FCA 认为，在主席文本中引入建议冻结系统乃为上策
 - 缔约方有义务将其已命令企业不得与之交易的企业名称，连同如此行事的原因与其他缔约方共享，但这并不意味着其他缔约方可采取 *自动行动*：他们需充分重视并考虑其他缔约方的决定。

16. FCA 强烈建议消除第 6.5 条中的漏洞，即“*考虑到……给中小企业和缔约方的行政管理造成的不必要的负担*”。第 6 条暗含的任何负担应予以大幅削减，因为冻结程序应由政府负责，且他们可取阅政府在管理牌照系统过程中收集的信息。上文第 14 段中概述的义务并未超出涉及烟草业的中小企业的财力，因而无需豁免中小企业，因为豁免中小企业有可能使议定书这一重要部分的效力大打折扣。
17. FCA 赞成这样的要求，即缔约方应当保证所有参与烟草贸易的自然人和法人所供应的烟草、烟草制品或生产设备，其数量应与目标使用市场或零售市场中可以合理预期的消费量或使用量相称，拒绝供应超出这些消费量或使用量的烟草、烟草制品或生产设备。
18. 本简报随附的主席文本旁注中载有 FCA 建议修改第 6 条的详情。