

政策简报：关于支持实施第19条（责任）的适宜手段的建议阐述

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第四次会议

2010年11月15-20日

乌拉圭埃斯特角

建议

世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第四次会议要求公约秘书处，根据主席团的指导并在世卫组织内各主管机构（尤其是无烟草行动）以及特别关注此事的缔约方和具备特定专长的相关政府间和非政府组织的协助下，阐述支持实施第19条（责任）的报告，包括：

- 在全球范围内检讨针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；
- 总结该等法律行动遭遇的共同挑战（包括妨碍开展法律行动的障碍）及用以克服这些挑战的措施；及
- 以全球性检讨和总结为立足点，并结合有关国际论坛正在开展的工作，为缔约方大会支持各缔约方根据第19条开展立法和其他行动提供一系列有关适宜手段的建议，并向缔约方大会提交报告以供其在第五次会议上审议。

背景

世界卫生组织《烟草控制框架公约》（下称“《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）。有效地处理法律责任，对于缔约方在《公约》下同意实施的监管烟草控制措施能否成功和烟草控制策略本身

而言，具有重大意义。

根据第19条，《公约》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，通过向缔约方会议报告的方式交换信息，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）。

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具体法律程序上以及在更广泛的层面通过相关信息交流开展合作的重要性。第19条是《公约》的一项综合性条款，在这个意义上它的有效实施将会增强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。

《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，还要通过承担应有法律责任，对违反义务者以有力的震慑和惩处。执法的重要性已在COP为协助缔约方履行其在《公约》关键条文（包括第8条、第11条和第13条）下所负义务而采纳的指引中得到确认。

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广泛的危害。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：

- 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”；
- 赔偿受害者，包括烟民和受烟草烟雾危害的非吸烟者、他们的家人及医护系统；
- 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；
- 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；及
- 揭露烟草业的卑劣行径，剥下烟草业的合法化外衣。

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。众所周知，烟草业凭借其遍布全球的业务以及优于许多国家的丰厚资源，已成为这样的被告方的极端代表。为确保根据第19条有效开展立法和其他活动，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。”

一名缔约方已提请缔约方大会第四次会议审议第19条，秘书处也已编写报告协助此次审议（文件FCTC/COP/4/13）。

行动的需要

有关实施第19条的秘书处报告审议了关于国际环境法领域中的责任的国际方式，并总结各缔约方《公约》实施报告中所反映的进展情况。此份报告清楚表明，需要进一步开展具有重要意义的工作以确保第19条的有效实施，报告指出“在全球范围内，在两个报告周期（即两年报告和五年报告周期）第19条是尚未取得显著进展的少数几个《公约》条款之一”。大多数缔约方的报告显示：缔约方尚未就烟草控制目的实施处理刑事和民事责任的措施；缔约方尚未在其司法管辖区内采取相关刑事及 / 或民事责任行动；及缔约方未曾针对烟草业采取任何行动以获得与吸烟有关的医疗、社会和其他相关费用的赔偿。

框架公约联盟（FCA）认为，缔约方大会第四次会议有必要发起协助各缔约方有效实施第19条的行动。为促进审议支持的适宜手段，缔约方大会第四次会议要求编写一份详细的报告，并提交缔约方大会第五次会议。公约秘书处应根据主席团的指导并在其他主管机构（尤其是世卫组织无烟草行动（TFI））以及特别关注此事的缔约方和具备特定专长的相关政府间和非政府组织的协助下编写该报告。报告包括：

- 在全球范围内检讨针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——包括民事和刑事法律行动,以及政府和个人或私人团体采取的行动；
- 总结该等法律行动遭遇的共同挑战（包括妨碍开展法律行动的障碍）及用以克服这些挑战的任何措施；及
- 以全球性检讨和总结为立足点，并结合有关国际论坛正在开展的工作，为缔约方大会支持各缔约方根据第19条开展立法和其他行动提供一系列有关适宜手段的建议——包括（举例而言）推动和促进信息交流以及技术和法律专长的转让措施。