



本文件涉及临时议程项目 2

世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第六届会议  
莫斯科，2014 年 10 月 13-18 日

## 框架公约联盟简报 国际刑警组织申请获得缔约方会议观察员地位

### 主要建议

- 国际刑警组织与菲利普莫里斯国际公司的协议依然有效期间，该组织参与公约的讨论将与《公约》和《议定书》不一致，因此，应拒绝该组织获得观察员地位的申请。
- 警察部门对议定书的实施起到重要的作用，在国际刑警组织与菲利普莫里斯国际公司的协议结束，并且不再接受与烟草公司的进一步伙伴协议时，应邀请该组织 2015 年再次申请观察员地位。
- 各缔约方应考虑通过对政府间组织观察员地位的申请和定期审查的流程，与针对非政府组织业已存在的流程类似。
- 如果缔约方会议决定要求针对第 5.3 条开展闭会期间工作，该工作可以包括制定授予观察员地位的标准。

### 引言

在缔约方会议第五届会议召开前，国际刑警组织申请获得观察员地位，显然是预计《消除烟草制品非法贸易议定书》将获得通过。在缔约方会议第五届会议上，各缔约方决定推迟做出决定，直到关于 2012 年 6 月宣布的菲利普莫里斯国际公司向国际刑警组织提供 1500 万美元捐款得到进一步澄清<sup>1</sup>。通过 2013 年 7 月 25 日国际刑警组织的信函（摘选内容附在 FCTC/COP/6/4 号文件），以及 2014 年 4 月主席团会议上的当面介绍，获得了进一步的信息。

在决定是否向国际政府间组织（议事规则第 30 条）或非政府组织（第 31 条）授予观察员地位方面，缔约方会议议事规则赋予缔约方会议很大的回旋余地。第 30 条规定：“任何国际政府间组织可向秘书处申请观察员地位，但须由缔约方会议在考虑序言第 17 和 18 段以及第 5.3 条的情况下批准给予。”

公约序言第 17 段提到“不隶属于烟草业（下划线为我们所加）的非政府组织和民间社会其他成员...的特殊贡献”，第 18 段提到“需警惕烟草业阻挠或破坏烟草控制工作的任何努力”。

<sup>1</sup> 菲利普莫里斯国际公司 2012 年 6 月 21 日新闻稿：

[http://www.pmi.com/eng/media\\_center/press\\_releases/pages/201206210200.aspx](http://www.pmi.com/eng/media_center/press_releases/pages/201206210200.aspx);

国际刑警组织 2012 年 6 月 22 日新闻稿：<http://www.interpol.int/en/News-and-media/News/2012/PR050/>

针对第 5.3 条，国际刑警组织在其信函中指出“国际刑警组织不是一个国家，因此不能成为《烟草控制框架公约》缔约方”。虽然这是真实的，但是需要注意公约第 5.3 条实施准则的 4.9 项建议：“缔约方不应提名受雇于烟草业或任何促进烟草业利益的实体的任何人员加入出席缔约方会议，其下属机构会议，或任何根据缔约方会议决定成立的其他机构会议的代表团。”实施准则还包括其他两项建议：不应接受、支持或认可“与烟草业或任何促进其利益的实体或个人建立伙伴关系，签订不具备约束力或无法执行的协议，以及开展任何自愿安排的活动”（3.1 项），以及不应允许“任何政府分支机构，或公立部门（下划线为我们所加），接受来自烟草业或那些促进其利益者对政治、社会、财政、教育、社区或其他类的捐助，由于法律解决办法或依照法律或具有法律约束力和可强制执行的协议作出的补偿除外”（6.4 项）。

因此，议事规则显然允许各缔约方对一家机构的参与被判断是烟草业破坏烟草控制的一部分努力的情况，拒绝向其授予观察员地位。

### **菲利普莫里斯国际公司对国际刑警组织的捐款金额很大，对国际刑警组织在打击烟草制品非法贸易方面的影响可能很大**

根据国际刑警组织最新的公开可获得的财务报告（2012 年）<sup>2</sup>，全年运营总收入为 69,589,000 欧元。假定菲利普莫里斯国际公司 1500 万欧元的捐款平均分配到与国际刑警组织协议的三年时间，相当于国际刑警组织年度收入的约 7%，占成员国缴纳金额之外收入的约三分之一。

同样重要的是，国际刑警组织在 2012 年 6 月公开菲利普莫里斯国际公司捐款的新闻稿中，宣布了启动“打击非法产品贩运和假冒全球行动”，这个行动的创立似乎依赖收到菲利普莫里斯国际公司的资金。的确，该公司的捐赠是 2012 年国际刑警组织年报中提到的唯一一项私营部门财务捐款（虽然也提到与另外两家私营部门公司的“伙伴关系”，分别来自生物测定学和信息技术领域）<sup>3</sup>。

### **国际刑警组织与菲利普莫里斯国际公司的协议没有公开**

在 2013 年 7 月致主席团的信函中，国际刑警组织声称它与菲利普莫里斯国际公司的协议“是保护国际刑警组织不受烟草业利益影响的主要保障措施”。该信函继而引用了该协议的两句话，其中一句提到国际刑警组织“根据其作为政府间组织的地位...有权独立和中立地开展工作...”。

不过，据我们所知，协议的全文没有公布。比如，我们不知道这份协议涉及哪些报告要求。比如，是否要求国际刑警组织定期向菲利普莫里斯国际公司提供捐赠的 1,500 万欧元所资助活动的报告？

在协议的全文没有公开的情况下，也无法知道哪类活动可以获得资助，哪类不可以。比如，有可能协议规定大部分捐款必须专门用于打击假冒商品贸易的措施。假冒对烟草业的利润有直接的负面影响，与正品卷烟的非法贸易不同，不过后者才是更大的问题。

最后，在首次捐款到 2015 年到期后，协议对可能的延期是怎样规定的？是准备作为一次性的资助，启动国际刑警组织一项长期的行动，还是国际刑警组织打击“非法产品贩运和假冒”行动的持续存在，取决于菲利普莫里斯国际公司将来的资助？

<sup>2</sup> 见 <http://www.interpol.int/content/download/20153/181389/version/3/file/FinancialStatements2012%5B1%5D.pdf>

<sup>3</sup> 国际刑警组织 2012 年年报，见：

[http://www.interpol.int/content/download/20552/185413/version/5/file/Annual%20Report%202012\\_EN\\_i.pdf](http://www.interpol.int/content/download/20552/185413/version/5/file/Annual%20Report%202012_EN_i.pdf)

《消除烟草制品非法贸易议定书》第 4.2 条规定：

*在履行本议定书规定的义务时，各缔约方应确保在其可能与烟草业进行的任何交往方面尽可能透明。*

虽然国际刑警组织可能指出它不是，也绝不会成为《消除烟草制品非法贸易议定书》的缔约方，议定书将来的缔约方是否会在不知道国际刑警组织对菲利普莫里斯国际公司的具体义务的情况下，接受国际刑警组织的专家建议？

### **实施公约和议定书是公共卫生政策问题**

国际刑警组织 2013 年 7 月的信函指出，其“在公共卫生政策中不发挥作用。但是，《公约》执法方面的问题涉及到国际刑警组织。”它还指出，《议定书》的目标“远远超出公共卫生的范围，最终的目标是消除烟草制品非法贸易。”

警察部队不认为其工作是公共卫生政策的一部分或许可以理解，不过对《议定书》和《公约》的这种解释站不住脚。

《议定书》的目标是“根据《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 15 条的规定（下划线为我们所加），消除一切形式的烟草制品非法贸易”。《议定书》序言提到“健康”10 次，公约第 15 条提到消除一切形式的烟草制品非法贸易是烟草控制的“基本组成部分”。

公约缔约方选择在公约的框架下谈判消除非法贸易议定书，是因为非法贸易对公共卫生的影响。在《议定书》中没有任何地方提到《议定书》的实施有“技术”或“执法”的方面，可以与烟草业合作进行。相反，《议定书》明确和暗含提醒公约第 5.3 条的原则和第 5.3 条的实施准则。

在《议定书》序言中，

*铭记各缔约方在《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 5.3 条中同意，在制定和实施烟草控制方面的公共卫生政策时，各缔约方应根据国家法律采取行动，防止这些政策受烟草业的商业和其他既得利益的影响；*

*强调需警惕烟草业阻碍或破坏宣传烟草制品非法贸易战略的任何努力，并需掌握烟草业采取的对消除烟草制品非法贸易战略产生负面影响的活动。*

在《议定书》针对跟踪和追溯的第 8 条中，

**12. 指定由缔约方履行的义务不应由烟草业履行或代为履行。**

**13. 每一缔约方应确保其主管当局在参与跟踪和追溯制度时，仅在为了实施本条的严格必要限度内，与烟草业以及烟草业利益代表交往。**

相反，国际刑警组织的信函指出：“国际刑警组织认为，《议定书》获得通过，为公立和私立部门之间的关系开创了新的局面，使我们能够与烟草业合作，并同时保护我们的独立性和我们成员国的利益。”

最后，应注意在 2012 年《议定书》最后一次谈判会议即政府间谈判机构第五次会议上，

《议定书》的文本删除了对“假冒”的提及，比如针对包括刑事犯罪等不法行为的第 14 条。这是因为担心《议定书》可能被以其他方式滥用，用于执行烟草公司的知识产权索赔。

因此，虽然国际刑警组织促进其成员国执法的核心任务使其成为《议定书》实施的一个重要潜在伙伴，但是“打击非法产品贩运和假冒全球行动”的具体目标可能与《议定书》不一致。

### **警察部门参与是《议定书》实施的重要内容，潜在的合作伙伴需要更多指导**

虽然国际刑警组织与菲利普莫里斯国际公司的协议是在缔约方会议第六届会议上授予该组织公约观察员地位无法跨越的障碍，但是应强调指出，只有与警察部队、海关、财政和司法部门密切合作，《议定书》才会取得成功。而且，值得指出，即便不立即授予国际刑警组织观察员地位，也有多种方式可以邀请该组织向缔约方会议或公约秘书处提供信息。

国际刑警组织的申请向缔约方会议提出了一个更宽泛的政策问题。为了提升自己的公共形象，获得对决策者的影响，烟草业定期向各种机构，比如政府间组织、国家警察部队、海关甚至卫生部，提出建立伙伴关系。虽然提醒政府机构遵守公约第 5.3 条和第 5.3 条实施准则是容易的，但是没有一份文件明确说明如果政府间组织希望参与公约相关的工作，对他们有什么预期。

目前，正如 FCTC/COP/6/3 号文件所指出的，缔约方会议已经就评估非政府组织获得观察员地位的申请达成了详细的步骤。而且，根据 FCTC/COP5(22)号决定，缔约方会议也对议事规则第 31.3 条的要求进行了操作细化，应定期审查非政府组织的观察员地位。

对政府间组织资质的程序和标准没有同样详细地制定出来，议事规则也没有规定在授予政府间组织观察员地位后审查该地位。

在缔约方会议第二届会议上，各缔约方决定自动授予 2000 到 2003 年作为观察员参与公约最初谈判的所有政府间组织观察员地位（见 FCTC/COP2(5)号决定）。当时对政府间组织获得观察员地位的唯一要求是与世界卫生组织有正式关系。

这样做的结果是，政府间组织可能与烟草业形成了密切的关系，而*缔约方会议不曾注意到该情况*，因为没有程序要求他们报告与烟草业的交往。

框架公约联盟理解闭会期间围绕实施第 5.3 条的工作，可能是临时议程项目 4.8 下提交的建议内容之一。我们建议在这一方面的一项任务可以根据议事规则第 30 条，制定政府间组织在涉及烟草业的行动中与其观察员地位一致的标准。

### **不用着急，《议定书》还没有生效**

公约第 15 条已经生效，形成各缔约方在打击非法贸易方面的义务。不过，实际上主要是在未来针对《议定书》实施的会议上，需要执法专长。

《议定书》缔约方会议第一届会议最早可能在公约缔约方会议第七届会议前或后立即召开，这时国际刑警组织与菲利普莫里斯国际公司的协议已经到期，并且该组织大会已经修改了审查和接受私营部门公司捐款的规则。

在当前情况下，框架公约联盟敦请缔约方会议拒绝国际刑警组织获得观察员地位的申请，但是在其不再接受烟草业财务捐赠的时候，再次提出申请。

我们进一步敦请各缔约方对观察员和潜在观察员在遵守公约第 5.3 条及其实施准则方面提供明确指导，包括与烟草业交往的规则。