



本文件涉及临时议程项目 6.7

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

### 框架公约联盟政策简报

## 公众成员在世卫组织框架公约缔约方会议及其附属机构会议中的参与

#### 主要建议：

- 针对缔约方会议未来的届会，各缔约方应通过建议的对公众成员的筛查程序，以减少烟草业干扰的风险。
- 针对缔约方会议第六届会议，应要求公众成员声明他们不隶属于烟草业才有资格出席缔约方会议的会议。
- 应接受设立第三种会议类别“开放式”会议（现有的两种为“公开”和“不公开”）的建议。

### 引言

世卫组织框架公约缔约方会议持续的工作（比如制定和通过新的实施准则）是推动全球遏制烟草流行取得进展的重要力量。因此，烟草业不断努力延迟或稀释缔约方会议的行动。

公共卫生杂志<sup>1</sup>和烟草业出版物<sup>2,3</sup>记录了烟草业及其出面团体渗透进入缔约方会议届会的持续努力。烟草业一面收集关于潜在管制的信息，以便设计破坏进展的策略，一面试图操纵和恐吓代表。

烟草业及其出面团体代表获得缔约方会议届会和框架公约会议准入的最直接方式是作为“公众”成员登记。当前，“公众”胸牌并不说明一个人的隶属机构。因此，这些人接触代表时，代表们无法知道是和什么背景的人交谈。

公众胸牌的目的是坚持缔约方会议对透明的承诺。比如，缔约方会议允许不隶属于官方代表团的学者和学生或观察员出席框架公约的会议。

<sup>1</sup> Mary Assunta. Tobacco industry's ITGA fights FCTC implementation in the Uruguay negotiations (烟草业的国际烟草种植者协会在乌拉圭谈判中反对公约的实施)。Tobacco Control 2012;21:563-568。网络版：<http://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2012/05/26/tobaccocontrol-2011-050222.abstract>

<sup>2</sup> “A Cop Too Far?” 见：Tobacco Reporter (2013 年 1 月刊)

<sup>3</sup> Jeannie Cameron, “Lifting the Lid”。见：Tobacco Reporter (2012 年 10 月刊)。网络版：[http://www.jcicinternational.com/wordpressjc/wp-content/uploads/2012/07/LIFTING\\_THE\\_LID-October2012.pdf](http://www.jcicinternational.com/wordpressjc/wp-content/uploads/2012/07/LIFTING_THE_LID-October2012.pdf)

2009 年，政府间谈判机构第三次会议谈判《消除烟草制品非法贸易议定书》时，烟草业获得公众胸牌的问题到了非解决不可的地步。据自己报告，坐在公众区的绝大多数人隶属于烟草业<sup>4</sup>。代表们抱怨他们努力干扰谈判。经过（私下）长时间的辩论，各缔约方决定在会议的其余时间里拒绝公众出席，这个做法后来成为非全体会议的标准做法。

我们认为，在当时的情况下，这一步是必要的。不过，这带来了两个困难。

首先，议事规则并没有明确规定，在框架公约会议排除公众出席时，观察员可以在场。只有两类会议，“公开”（只要座位允许，任何人都允许进入）和“不公开”（即仅限缔约方参加的会议）。不过，各缔约方多次决定在一些会议上，他们希望观察员在场，但是不希望公众成员在场。

其次，虽然框架公约会议没有公开举行的法定义务，但是透明度是良好治理的重要内容。因为烟草业破坏框架公约的努力，使不代表烟草业的学者和普通公民也被排除在外不能出席会议，似乎是不幸的。

### **秘书处关于修订议事规则和采用公众胸卡筛查程序的建议**

在 FCTC/COP/6/27 文件中，秘书处提交了解决这两个问题的建议，据我们了解，这个建议已经与主席团做了细致讨论。

为了解决第一个问题（框架公约会议缺少对观察员开放但是对公众不开放的中间类别），这一文件（以及 FCTC/COP/6/28 号文件）提出对议事规则进行修订，设立新的一类“开放式”会议。这相当于为现有做法设立了分类，我们认为这是个极好的注意。

为了解决第二个问题（过滤代表烟草业的人士，允许其他不隶属于烟草业的有出席框架公约会议合情合理理由的人士参加），这项建议将对申请公众胸卡的申请人设立筛查程序，这类似于非政府组织观察员为了出席缔约方会议必须完成的流程。申请过程包括验证申请人是否隶属于烟草业或其出面团体的基本问题。然后，秘书处把批准的申请人名单提供给缔约方会议，在人们到缔约方会议申请公众胸卡时，进行核对。

此外，将来“公众”胸卡将提供一个人所属类别的信息（比如学者、学生等）。而且，发放的公众胸卡在整个会议期间一直有效，不用每天发放。

框架公约联盟欢迎这种方式，它将提高公众获得出席框架公约会议的机会（因为公众区的座位将不再被烟草业占据）。

### **过渡问题**

如秘书处报告所述，在缔约方会议第六届会议上，来不及对申请公众胸卡的人采取建议的筛查系统。这意味着在莫斯科开会期间，公众成员需要每天申请公众胸卡，就像以前一样，隶属于烟草业的人员有可能再次占据会议室公众区有限的大部分座位。

作为只针对缔约方会议第六届会议的临时措施，我们理解一些缔约方的建议，要求申请公众胸卡的人士声明其不隶属于烟草业。显然，这不会过滤烟草业的所有代表（一些人会撒谎过关），不过，至少能增加非烟草业人士获得有限座位的机会。

---

<sup>4</sup> 公司问责国际组织（Corporate Accountability International）要求公众区的人士表明自己的身份，28 个愿意表明自己隶属机构的人士中，23 个（超过 80%）与烟草业有关。

框架公约联盟敦请各缔约方采取这种方式，在全会上尽早通过，以便在缔约方会议第六届会议的尽可能长的时间里实行。

### **待解决问题**

秘书处报告提到对媒体成员的专门资格认证程序（参阅第 17 段）。各缔约方可能希望澄清两个问题：

1. 媒体成员应能进入“开放式”会议吗？对议事规则的建议修订不允许，迄今为止，在拒绝公众出席的时候，媒体代表也被拒绝出席。
2. 媒体资格认证规则能否有效地筛查烟草业的代表？随着博客等新媒体的兴起，新闻与在互联网上偶尔发表评论之间的界限变得有些模糊了。

在这两个问题上，框架公约联盟没有强烈的观点，只是指出需要平衡两个重要的价值观，一个是新闻自由，一个是防止缔约方会议决策流程受到烟草业干扰。

### **结论**

框架公约联盟赞赏主席团和秘书处在如何最好地防止框架公约的决策不受烟草业干扰问题上提出的经过深思熟虑的建议。

我们认为，这项建议在实现透明的愿望和保护缔约方会议决策过程完整性的需要之间实现了恰当的平衡。如果获得缔约方会议通过，应能减少对是否允许公众出席某个具体会议的专门长时间辩论。