

透明度

重点建议

在议定书第 II 部分（一般义务）或第 V 部分（国际合作）中增设一项条款，明文昭示与烟草业往来的最大透明度原则。

引言

与烟草业的往来已成为过往 INB 会议的热议话题，表明相对烟草控制的诸多其他方面，非法贸易控制尤其复杂。举例而言，在实施有关包装和标签的第 11 条时，确保政府与行业的往来完全透明是一个相对简单的问题：来自烟草业的相关意见不过是关于可能达到的执行速度问题，并不可信，而这是可以通过公开程序提供的。

然而，第 15 条及议定书的实施过程则牵涉一系列可能的往来。可疑犯罪活动的调查往往需要一定的保密性—举例而言，倘若仅因为相关人员受雇于烟草公司而要求警务人员公布接受面谈的嫌疑犯和潜在证人的姓名，则可能适得其反。其他类型的审计和执法活动亦可能造成与烟草业“交往过密”的情况，而其中一些往来不能立即公诸于众。

有鉴于此，《公约》第 5.3 条及第 5.3 条指引无疑适用于实施缔约方的第 15 条义务，乃至其日后的议定书义务。纵使大多数非法贸易控制方面的工作通常并非由以公众健康为首要使命的机构负责实施，但议定书却是由《公约》缔约方大会（COP）采纳的。设立 INB 的 COP 决定（FCTC/COP2(12)）明确重申“世卫组织烟草控制框架公约第 5.3 条的重要性，其中要求缔约方应根据国家法律采取行动，防止公共卫生政策受烟草业的商业和其它既得利益的影响”。

这在有关草案第 7 条的商议中得到延伸，该条款（在第 7.13 条中）规定：“每一缔约方应确保其指定的国家主管当局，在参与跟踪和追踪制度时，仅在为了实施本条规定的严格必要限度内，与烟草业以及烟草业利益代表进行交流。”

此项条文广受欢迎。然而，仅在第 7 条实施的背景下提述第 5.3 条义务的原因尚不明确。我们建议，增设议定书第 II 部分或第 V 部分的一般义务，从而加大推进议定书的实施力度。

透明度可预防“监管绑架”行为

非正式工作小组草拟的第 6 条及第 8 条给缔约方的义务明确设限：“根据其国家法律或有法律约束力和可实施的协定”。正如我们在有关供应链控制的简报中所述，FCA 认为这些表述应予删除，因为此等表述似乎允许缔约方通过协定将议定书义务外包给未指定的第三方。

不过，非正式工作小组所提议的措辞凸显了一个重要观点：缔约方与烟草公司就非法贸易控制的不同方面达成多项协定。正当欧盟与烟草巨头的协定已吸引大多数关注目光之际，加拿大亦于议定书协商期间与三家公司签署协定；不少国家已与烟草公司达成谅解备忘录，特别是海关问题。¹由此可以合理揣测，就已公布的每一项协定而言，有一个或多个协商协定的企图以失败告终。同时亦可合理揣测，尚未公布的现有协定及 / 或协定文本或许并不在少数。

烟草公司与各国政府签订协定的动机多种多样：

- 在某些情况下，协定可解决或阻碍诉讼；
- 协定可为公司创造公共关系价值，而这属于“企业社会责任”策略的组成部分；
- 协定可以方便公司促使政府专注于对烟草公司尤为有利的非法贸易方面的执法工作——特别是行业商标的强制实施，即着重“假冒伪劣产品”；
- 协定可提高公司的可信度，便于游说政府反对大力实施《公约》，尤其是第 6 条（税收和价格措施）以及近期的第 11 条。（参阅关于简单包装的讨论。）

当然，烟草业“配合”政府来取得其想要的结果，并不非要通过签订正式协定不可。长期以来，烟草公司从未间断向税务、海关和警务人员提供培训或赞助会议的活动。总之，烟草公司热衷于开展“监管绑架”策略——迫使政府机构维护公司的私人利益，并弃公众利益于不顾。出于有效控制非法贸易及良好管治的原因，各缔约方应当注重预防“监管绑架”行为，而透明度即为一项最具效力的预防措施。

值得强调的是，这并非单纯的国内审慎政策问题——缔约方亦应对其他缔约方维持适当水平的透明度加以关注。举例而言，在试图确定非法贸易控制方面的工作重点时，缔约方可能需要评估从其主要贸易伙伴处得到的有关非法贸易趋势的信息。为此，了解其贸易伙伴所提供的信息是否在一定程度上受到烟草业的影响尤为有用。

FCA 据此提议在第 II 部分或第 V 部分中新增一项条款，内容为：

在实施其在本议定书下所负义务时，各缔约方应确保其与烟草业之间任何往来的透明度尽可能最大化，其中包括任何相关活动、协定、谅解或承诺。

FCA 亦提请缔约方注意第 5.3 条指引中有关“企业社会责任”的讨论，尤其是同等适用于烟草制品非法贸易控制工作的建议 6.1 和 6.2：

- 缔约方应保证使政府所有分支机构和公众知晓并认识到烟草业从事的所谓社会责任活动的真正目的和范围；
- 缔约方不应同意、支持、合作或参与烟草业所谓的社会责任活动。

因此，应当尽可能避免向公众传播旨在宣扬与烟草业“合作”的信息。

¹ 参阅帝国烟草（Imperial Tobacco）近期与法国就海关服务达成的协定，可在以下网址在线获得：
<http://www.douane.gouv.fr/page.asp?id=4255>。