

本文件与临时议程项目 5.1 有关

## 政策简报：有关非法贸易的下一步行动

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

- FCA 认为有必要开展进一步谈判以签订议定书；
- 鉴于缔约方和秘书处显然需要时间进行必要的准备工作，FCA 建议 INB 于 2011 年年末而非年初召开；
- FCA 建议成立向下一次 INB 报告的工作小组，小组成员由来自相关国际机构的员工和专家组成，以确保议定书条文能够补充而不重复现有国际协议的条文和现有机构的工作；
- 缔约方须确保，议定书限制行业与缔约国的执法及其他相关机构之间的相互影响，因为这违背了《公约》第 5.3 条或其他条文。

### 背景

世界卫生组织《烟草控制框架公约》（《公约》）缔约方大会(COP)第四次会议将公布烟草制品非法贸易议定书政府间谈判机构在第三次和第四次会上的谈判结果，包括一份 INB 主席报告和现有议定书草案文本（文件 FCTC/COP/4/4 和 FCTC/COP/4/5）。主席报告称，虽然 INB 并未就议定书草案达成最终协议，但“仍作出了长足的进步，对 26 条条文达成了共识，而剩下的 23 条条文有待日后讨论”<sup>1</sup>

在编制议定书草案以供 COP 考虑下步行动期间，COP 主席团要求秘书处编制一份报告“以告知缔约方继续谈判和采纳议定书的可能方案”（文件 FCTC/COP/4/INF.DOC./3）。秘书处报告“COP 可能决定为在 2011 年举行的第五次和最后一次会议延长政府间谈判机构的任期，并向其转交政府间谈判机构第四次会议制定的草案文本，同时要求结束谈判以便缔约方大会后一届会议对议定书进行最终审议和采纳”<sup>2</sup>。秘书处亦报告“在政府间谈判机构的第五次会议结束和召开缔约方大会的后一届会议之间至少需要六个月的时间”。<sup>3</sup>

### 为何打击非法贸易相关事宜

对于烟草控制而言，非法贸易是一个至关重要的问题，这尤其体现在非法贸易对涨价的影响上（通常通过提高税务）。涨价是降低烟草消费量最有效的手段。但只要在任何国家能够买到便宜的非法烟草制

<sup>1</sup> FCTC/COP/4/4 Report of the Chairperson of the Intergovernmental Negotiating Body on a Protocol on Illicit Trade in Tobacco Products to the fourth session of the Conference of the Parties, paragraph 26.

<sup>2</sup> FCTC/COP/4/INF.DOC./3 Options for concluding the negotiations on a protocol to eliminate illicit trade in tobacco products, paragraph 6.

<sup>3</sup> Ibid, paragraph 8.

品，涨价对普及率的影响无疑会逊色许多。全球的烟草业都曾使用非法贸易的威胁游说政府抑制增税。这是《公约》纳入第 15 条的关键原因。

FCA 认为，有效的议定书，若与拥有处理关税和执法事宜（包括跨国组织犯罪）的相关专家的现有国际机构适当联络，将是打击烟草制品非法贸易的《公约》策略的关键部分。在不破坏或违背《公约》的任何条文的情况下，有效的议定书将对降低非法烟草贸易的范围产生实质而深远的影响。

因此，FCA 认为有必要开展进一步谈判以签订议定书。INB 认为暂停并重新召开 COP 讨论议定书可能更为适宜，因为 INB 缔约方代表可能邀请适当数量的健康、法律和关税专家。

### **INB 的时间安排**

秘书处“初步预定在 2011 年 3 月 6 日至 13 日和 2011 年 12 月 4 日至 11 日的数周内日内瓦国际会议中心 (CICG) 举行会议（这是在 2011 年在日内瓦举行本次或任何其他适宜会议的唯一可用日期）。若谈判（和采纳事宜（如适用））要求延期一周（部分或全部），秘书处亦确保可将工作延期至 2011 年 3 月 14 日至 20 日并于世界卫生组织的会议设施中展开（其座位数少于 CICG）。”<sup>4</sup>

FCA 认为，INB 第五次会议不宜早开，而要作周密准备。如 INB 第五次会议结束时未对议定书文本达成共识，将会给谈判带来沉重打击，并可能使其陷入僵局。

缔约方之间需要就余下的供应链控制条款（包括颁发许可证和尽职审查等关键问题）进行持续的沟通。

缔约方还需确保议定书条文补充且不重复现有国际协议的条文和现有联合国和其他政府间机构的工作，以及考虑如何将打击非法烟草贸易的工作与现有安排相结合。在缔约方大会第二次会议决定成立 INB 时，会议要求 INB“借鉴与政府间谈判机构的目标相关的现有协议和安排，以使议定书与此类协议和安排尽可能做到协同和补充，避免重复”。<sup>5</sup>

FCA 建议成立缔约方工作小组，以便在下次谈判会议前，进一步考虑此方面的 INB 要求。为对尽可能协同和补充及避免重复展开有效讨论，应竭尽所能确保联合国毒品和犯罪问题办公室 (UNODC)、世界海关组织 (WCO) 和具备相关专业知识的其他机构的员工加入工作小组。

鉴于缔约方和秘书处显然需要时间开展准备工作，FCA 建议 INB 于 2011 年年末而非年初召开。

### **费用**

缔约方须对额外谈判的资金问题引起重视。秘书处称：“政府间谈判机构第五次会议一周的费用约为 2,100,000 美元……两周的费用则约为 3,050,000 美元。如谈判继续进行并以政府间谈判机构第五次会议结束，除非将采纳议定书纳入缔约方大会第五次例会，否则在年末有必要为采纳适宜召开缔约方大会 (COP) 临时会议。在世界卫生组织 (WHO) 的场所召开的上述短期（假定为两天）临时会议的费用约为 565,000 美元。”<sup>6</sup>

如缔约方认真对待议定书签订事宜，则须提供必要的经费，如此秘书处的其他重要工作才不会因财政危机受到影响。

依照 INB 的要求，秘书处亦对实施议定书的相关可能费用作出估算（文件 FCTC/COP/4/INF.DOC/1）。议定书生效后最初两年费用估计为 645 万美元，其中管理费用估计为 340 万美元（包括六名额外的秘书

<sup>4</sup> Ibid, paragraph 22.

<sup>5</sup> A/FCTC/COP/2/DIV/9 Decisions document from COP 2, page 30, point 3.

<sup>6</sup> FCTC\_COP4\_ID3-en.pdf paragraphs 26 and 27.

处员工)、技术支持和差旅费用约为 170 万美元以及信息技术(IT)支持费用约为 136 万美元。以后每两年的费用估计为 595 万美元。这些费用都属于国际水准:尽管在中长期内随着非法贸易的减少,议定书会令税收大幅增加,但是个别缔约方(尤其是中低收入的缔约国)实施议定书所需的初期费用更为重要。这些费用问题必须作为后续谈判的一部分加以解决,后续谈判的内容包括相互协助、技术转移以及其他的实施支持方式。

### 行业协议

FCA 就具有法律约束力的公开欧盟协议,与飞利浦·莫里斯国际公司(Philip Morris International)、英美烟草集团(British American Tobacco)、日本烟草公司(Japan Tobacco Inc)和帝国烟草公司(Imperial Tobacco Ltd.)联合发表了一份法律分析文章。<sup>7</sup>该分析文章就与《公约》第 5.3 条、第 12 条和第 13 条下的缔约方义务有关的协议要素提出了若干问题。

就导致这些问题的非法贸易而言,欧盟协议并非政府和烟草业之间订立的唯一安排。FCA 将对政府和行业间订立的其他已知协议进行更深入的调查,其中一些协议具有法律约束力(例如在加拿大和哥伦比亚),另一些则没有(如在很多国家生效的谅解备忘录(MOP))。

很重要的一点是,议定书须限制行业与缔约国的执法及其他相关机构之间的相互影响,因为这违背了《公约》第 5.3 条或其他条文。在努力发展稳固的国际体系以控制烟草制品的非法贸易时,缔约方需抵制烟草业的干扰,包括避免不透明的秘密安排或交流、不适当地分享数据和信息(尤其是敏感的执法信息和技术)以及对行业经费的依赖。

---

<sup>7</sup> [http://www.ftc.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=430:legal-analysis-of-eu-agreements-with-multinational-tobacco-companies&catid=165:illicit-trade&Itemid=192](http://www.ftc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=430:legal-analysis-of-eu-agreements-with-multinational-tobacco-companies&catid=165:illicit-trade&Itemid=192).