

政策简报：采纳国际合作措施以消除烟草广告、促销和赞助**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

框架公约联盟建议世界卫生组织《烟草控制框架公约》缔约方大会第四次会议决定采纳和实施关于促进消除跨国界烟草广告、促销和赞助的措施的建议（文件 FCTC/COP/4/10 的附件），确保（如适用）建议的措施同样适用于国内的广告、促销和赞助，决定应：

- 要求缔约方识别有关烟草广告、促销和赞助事宜的联络点，向公约秘书处通知联络详情的任何变更，并提供联络点以接收和回应其他缔约方对源自其领土的跨国界广告、促销和赞助的通知；
- 成立分享烟草广告、促销和赞助信息的网站，并要求缔约方和合格观察员向公约秘书处提供信息以便通过网站予以共享；
- 成立作为网站一部分的设施，以供观察员和公众报告跨国界广告、促销和赞助的实例，并要求缔约方提高公众对跨国界烟草广告、促销和赞助的意识 and 报告设施的可用性；
- 成立常设专家小组，向缔约方大会监测和报告烟草广告、促销和赞助的相关发展情况，并对第 13 条的实施指引和国际合作安排提出任何必要的修改建议；及
- 记录对报告工具进行进一步修改的需要，以准确反映第 13 条条文和指引，该条文和指引应在报告问卷的修订本中采纳。

背景

在世界卫生组织《烟草控制框架公约》（《公约》）第 13 条下，缔约方应在公约生效后五年内全面禁止所有烟草广告、促销和赞助（除非其宪法或宪法原则不允许其实施全面禁止，在此情况下，缔约方应对所有烟草广告、促销和赞助实施限制）。第 13 条要求各缔约方根据法律环境和可用的技术手段将源自本国领土的跨国界广告、促销和赞助纳入其全面禁止（或限制）的范围内；并承认缔约方有权禁止进入其领土的跨国界广告、促销和赞助。

缔约方作出以上承诺，确认“全面禁止广告、促销和赞助将会减少烟草制品的消费”。如《公约》前言所述，“全球推销”和“跨国界广告、促销和赞助”是造成“烟草使用爆炸式增长”的两个关键因素。烟草业在全球范围内运营，可调用丰富的资源积极推销其产品，并能迅速利用广告、促销和赞助限制中的任何漏

洞发展创新的促销手段。在此背景下，《公约》的缔约方承认，应对烟草流行全球化“需要尽可能广泛的国际合作”（序言）。

开展消除烟草广告、促销和赞助的国际合作的理由有三。首先就常见问题和解决这些问题的成功和失败做法交换信息可协助所有缔约方有效实施义务；其次，在实施全面禁止中采取深入行动的缔约方能够对处于实施早期阶段的缔约方提供极大帮助，包括技术支持和法律及其他专长转让。第三，在跨国界广告、促销和赞助方面，跨国界意味着没有任何一个缔约方能够单独解决其面临的问题（就其性质而言）。必需开展合作以应对广告、促销和赞助的各种跨国界形式，包括通过“同时期的媒体平台，如互联网、电影和直播卫星”进行交流，通过在国家之间流通的产品或刊物进行广告和促销以及国际事件赞助。

缔约方通过详细阐述和采纳第 13 条的实施指引为必要的国际合作建立基础，解决其义务中的国内和国际元素。¹然而，正如工作小组的指引和建议所作承认，缔约方大会有必要采取进一步行动。缔约方大会的第三次会议决定，应在第四次会议上进一步考虑工作小组对国际合作的建议，同时考虑公约秘书处就这些建议的影响做出的报告。²公约秘书处报告（文件 FCTC/COP/4/10）显示实施这些建议是可行的并要求缔约方大会作出进一步决定。

建议措施

第 13 条的实施指引承认“有效的国际合作对消除国内和跨国界烟草广告、促销和赞助是至关重要的”。指引提出缔约方在《公约》第 13.6 条（合作发展和促进消除跨国界广告的必要技术和其他手段）、第 19 条（责任）、第 20 条（研究、监测和信息交换）、第 21 条（报告和信息交换）、第 22 条（科学、技术和法律方面的合作及有关专业技术的提供）及第 26 条（财政资源）下作出的相关承诺，并承认“缔约方将从分享所有烟草广告、促销和赞助（而不仅仅是跨国界烟草广告、促销和赞助）的信息、经验和专长中获益”。

框架联盟公约(FCA)全力支持采纳有关国际合作措施的建议，以促进消除跨国界烟草广告、促销和赞助（文件 FCTC/COP/4/10 的附件）。如指引中所述，建议措施“同样有助于”消除国内广告、促销和赞助，并应在适当情况下广泛适用。缔约方大会第四次应决定：

- 要求缔约方识别有关烟草广告、促销和赞助事宜的专用联络点，并通过联络点交换有关跨国界烟草广告、促销和赞助的特定实例的信息；
- 建立供缔约方、合格观察员和公众使用的可作为“知识库”的网站；
- 成立作为网站一部分的设施，以供观察员和公众报告跨国界广告、促销和赞助的实例；
- 成立常设专家小组，以监测和审核相关发展情况，并对指引和国际合作安排提出任何必要的修改建议；及
- 修改报告工具，以准确反映第 13 条条文和指引。

¹ ‘Elaboration of guidelines for implementation of Article 13’ (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, second session, decision FCTC/COP2(8)); ‘Guidelines for implementation of Article 13 (Tobacco advertising, promotion and sponsorship)’ (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, third session, decision FCTC/COP3(12)).

² ‘Measures that would contribute to the elimination of cross-border advertising, promotion and sponsorship (in relation to Article 13)’ (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, third session, decision FCTC/COP3(14)).

FCA 同意公约秘书处的建议，在更广泛的范围内采纳工作小组建议的相关措施（包括技术和经济合作以及与其他相关机构的合作）以实施相关条文（尤其包括第 22 条和第 26 条）。

联络点

FCA 支持工作小组的建议，COP 要求缔约方“识别有关烟草广告、促销和赞助的联络点，并通知公约秘书处任何详情变动。”该联络点可能与《公约》第 5.2 条下的国际协调机构或联络点相同，或可能为国家联络点内或独立于国家联络点的特定员工或单位。如公约秘书处的报告所述，广告、促销和赞助可能属于不同缔约方的不同实体的司法管辖区。识别各个缔约方的联络点将极大促进合作，通过明确的沟通渠道消除烟草广告、促销和赞助。

FCA 亦支持工作小组的建议，即“如某缔约方收到另一名缔约方通知，通知在该缔约方领土内可能出现或已经出现跨国界烟草广告、促销和赞助，则该缔约方将承认通知并在合理的时间内通知发出通知的缔约方其将就通知展开调查或采取其他行动”。工作小组建议在未来可能的跨国界烟草广告、促销和赞助议定书中考虑纳入该通知和应对程序，并可在“按缔约方大会决定的方式”传送通知后在无议定书的情况下采取该等该通知和应对程序。

在注意到在《公约》第 23 条下缔约方大会的广泛权限及缔约方就国际合作已经承诺的重大义务（包括第 13.6 条“合作发展和促进消除跨国界广告的必要技术和其他手段”中的义务）后，FCA 同意工作小组的建议，即 COP 要求缔约方承认其他缔约方的通知，并告知发出通知的缔约方其采取的任何应对措施。FCA 认为这些通知和应对措施应由指定烟草广告、促销和赞助联络点的缔约方作出。

网站

FCA 支持工作小组的建议，即应建立“知识库”网站，藉此识别有关烟草广告、促销和赞助事宜的缔约方联络点并分享有关以下事宜的信息：

- 相关法例、法规和法律体系；
- 违约和疑似违约、即将进行的调查或执法行动
- 参与烟草广告、促销和赞助的个人或实体；
- 烟草广告、促销和赞助的新方法和形式；
- 技术的发展情况
- 相关教育、培训或公众意识计划；
- 研究需要和机会；及
- 能够提供相关技术支持和培训的专家。

该网站应尽可能使用公约秘书处和世界卫生组织的现有基础设施。如公约秘书处的报告所述，缔约方已经通过秘书处网站上的缔约方报告数据库交换了广泛的信息。报告系统为缔约方提供了在两至三年的时间间期内分享相关信息的架构，包括法例、法规和法律体系、教育、培训或公众意识计划，及财政和技术支持的需要和机会。应指出的是，须精心设计旨在分享有关烟草广告、促销和赞助信息的网站，以提高信息分享频率和分享范围，准许政府间和非政府的合格观察员组织提供信息，并确保能通过网站有效（例如通过主题搜寻功能）获得信息。

FCA 支持工作小组的建议，即“知识库”网站应划分为三个部分，以限制对某些信息的查阅，但 FCA 认为所有信息均需予以公开，除非缔约方或分享信息的其他实体特别要求限制缔约方或缔约方和合格观察员查阅信息。例如，可能有必要对以下有关以下事宜的信息施加限制：疑似违反相关法例或法规；即将进行的调查或执法行动；某些新的广告、促销和赞助方法和形式、技术发展以及研究需要和机会。如果需要限制查阅，负责网站的公约秘书处人员应仅向限制缔约方或限制缔约方和观察员的网站（如适用）加载信息。

FCA 亦支持建议，即网站应纳入“报告跨国界广告、促销和赞助实例的设施”。此项建议建立在缔约方大会第一次会议就跨国界广告成立的专家小组的基础上，国际“知识库”应纳入“易于使用的网络”“热线”，藉此公众可报告或投诉跨国界广告、促销和赞助。³指引确认：“参与对社区的支持以监测合规和报告有关烟草广告、促销和赞助的违法行为是执法的关键要素”

FCA 认为，观察员和公众可查阅的网站部分应包括报告疑似为跨国界广告、促销和赞助实例的设施。该等报告应由负责网站的公约秘书处成员转交给缔约方或相关缔约方的联络点。由于指引承认，为使社区成员履行监控和报告职责，“他们应熟悉问题并了解针对违反行为其所能依据的法律和采取的方式。”为促进有效的报告设施，COP 应要求缔约方提升对跨国界广告、促销和赞助的公众意识和设施的可用性。

专家小组

FCA 支持工作小组的建议，应成立常设专家小组，令缔约方大会随时了解最新的相关技术发展情况和最佳实务，以应对跨国界广告、促销和赞助，并监测和审核指引和所作安排以促进国际合作。FCA 认为专家小组的权限应延长至国内和跨国界广告、促销和赞助。

专家小组应包括六个世界卫生组织地区的独立专家和合格政府间和非政府观察员，并应每年会晤。应强制性地审核与实施第 13 条有关的一切相关信息，包括在涉及烟草广告、促销和赞助新形式的建议网站上可获取的信息，以及对其进行回应的最佳惯例，且须强制性地建议缔约方大会对指引和国际协作机构进行任何必要修改，以消除烟草广告、促销和赞助。专家小组应就其工作“可向缔约方就相关事宜提供技术支持和培训的人士”过程中的特定专家姓名和联系方式，以及任何特定研究需要或机会，与负责网站的公约秘书处人员进行交流。

报告工具

公约秘书处报告显示“工作小组为修订世卫组织《公约》报告工具中所载问题而作出的建议已经实施”。尽管注意到部分修订是针对实施报告工具第 2 阶段（2 组问题）的第 13 条的问题而作出，FCA 并不认为经修订的问题如工作小组建议，“反映第 13 条指引的准则”。FCA 认为问题反映的是在若干重要方面与第 13 条和指引不相符。若未进行修订，报告工具中的这些错误可能对缔约方理解和实施烟草广告、促销和赞助相关的义务造成严重后果。

³ ‘Elaboration of protocols’ (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, first session, decision FCTC/COP1 (16)); ‘Elaboration of a template for a protocol on cross-border tobacco advertising, promotion and sponsorship’ (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, second session, provisional agenda item 5.4.2, A/FCTC/COP/2/10, 19 April 2007).

FCA 的主要担忧是，对于 3.2.7.1 中就是否对所有烟草广告、促销和赞助实施全面禁止的问题—— 缔约方在第 13 条下的承担的核心义务（受任何宪法性约束的限制）—— 问题 3.2.7.2 提问禁止是否涵盖烟草广告、促销和赞助的一系列特定形式，缔约方的回答是否为“是”。其含义是缔约方可拥护全面禁止，但仍未禁止部分（或任何）特定的广告、促销和赞助形式。这与第 13 条要求禁止“一切烟草广告、促销和赞助”的条款不符—— 根据第 1 条的广泛定义—— 和指引，其中含有对所要求的全面禁止的范围的详细建议，包括“遭禁止的广告、促销和赞助形式的指示性（非详尽）清单”。除娱乐媒体产物（指引确认其可能为“烟草广告和促销”，但不需要全部禁止）中的烟草或吸烟描述外，须在全面禁止中纳入问题 3.2.7.2 中列出的每一种广告、促销和赞助形式。⁴ 因此，关于是否实施全面禁止的问题，缔约方若回答“是”，应表明其已禁止列出的每个形式。如任何该广告、促销和赞助形式未遭到禁止，则禁止不应被描述为“全面禁止”。

FCA 担心，调查问卷会引导缔约方（对是否实施全面禁止问题的回答为“是”）跳过与实施第 13.4 条相关的 3.2.7.6-3.2.7.9 中的问题。该引导与指引中对“在实施全面禁止后，一些极为有限的相关商业交流形式、建议或行动可能继续存在”的确认不一致，这意味着实施全面禁止的缔约方可能还需履行第 13.4 条下的一些义务。

FCA 承认起草第 13 条的实施问题有困难。这主要是因为“烟草广告、促销和赞助”条款涵盖诸多不同类型的活动，且第 13.2 条和第 13.3 条以及部分第 13.4 条之间的关系难以分辨。确认这些困难后，FCA 认为，从第 13 条的实施指引中吸取指导，对修订版报告工具中的问题进行修订十分必要。

仅在纳入附件中的烟草广告、促销和赞助的所有形式，包括跨国界形式（流入和流出）被禁止后，应引导缔约方对是否对烟草广告、促销和赞助实施全面禁止的问题回答“是”。若缔约方对是否对烟草广告、促销和赞助实施全面禁止回答“否”，须询问有关是否因宪法或宪法原则而未实施全面禁止的信息，亦须询问其对广告、促销和赞助限制的详细信息。根据指引中采纳的方式，所有缔约方须根据要求就未有或尚未禁止的广告、促销和赞助形式提供其对第 13.4 条中的措施的应用情况相关的信息。

⁴ On ‘display and visibility of tobacco products at points of sale’, see para 8 and para 14 of the guidelines, and the third bullet point in the Appendix; on ‘the domestic Internet’ and ‘the global Internet’, see the last bullet point in the Recommendation following para 11, paras 18-21, para 48, paras 58-59, and the first bullet point in the Appendix; on ‘brand stretching and/or brand sharing’, see para 8, paras 22-24, and the sixth bullet point in the Appendix; on ‘product placement as a means of advertising or promotion’, see para 8, para 30, and the seventh bullet point of the Appendix; on ‘tobacco sponsorship of international events or activities and/or participants therein’, see paras 7-8, the third bullet point in the Recommendation following para 59 and the nineteenth bullet point in the Appendix; on ‘socially responsible’ contributions or activities, see paras 25-28 and the nineteenth bullet point of the Appendix; on ‘cross-border advertising, promotion and sponsorship originating from your territory’, see paras 46-50; on ‘cross-border advertising, promotion and sponsorship entering your territory’, see paras 51-52.