

世 界 卫 生 组 织

世界卫生组织烟草控制框架公约
缔约方会议
第一届会议
临时议程项目 5.2 和 5.3

A/FCTC/COP/1/INF.DOC./3
2006 年 1 月 5 日

公约中确定由缔约方会议考虑的其它事项

为实施第 7 条和第 9 条拟订准则及拟订议定书

秘书处的说明

序言

1. 世界卫生组织烟草控制框架公约确定了一些由缔约方会议考虑的事项，但并未详细说明考虑这些问题的时间。这些问题出现在临时议程草案的下述项目中：

- 项目 5.1：报告（第 21.2 和 21.3 条）；
- 项目 5.2：为实施减少烟草需求的非价格措施（第 7 条）和检测、测量和管制烟草制品成份和释放物（第 9 条）拟订准则，以及
- 项目 5.3：拟订一项议定书，确定需要国际合作的广泛禁止跨国界广告，促销和赞助的适当措施（第 13.8 款）。

2. 世界卫生组织烟草控制框架公约政府间工作小组并未对这些问题进行讨论，因为它们显然不是缔约方会议准备工作的一部分，因此未列入工作小组的工作权限。然而，缔约方会议拟可对这些问题进行初步讨论，以便在其工作计划中确定拟采取的相关步骤。在这种情况下，临时秘书处撰写了本份信息说明，作为缔约方会议第一届会议讨论的基础。

3. 议程项目 5.1 (报告) 是临时秘书处编写的另份文件的主题¹。本说明主要针对议程项目 5.2 (拟订实施第 7 条和第 9 条的准则) 和 5.3 (拟订议定书)。它扼要讨论准则与议定书的一般性质和目的并提出可能由缔约方会议考虑的行动。

拟订实施第 7 条和第 9 条的准则

4. 第 7 条和第 9 条规定缔约方会议就要求缔约方采取和实施有效的立法、实施和行政或其它措施的具体领域提出准则。第 7 条规定为实施减少烟草需求的非价格措施而拟定包括第 8 条和第 13 条规定的所有措施在内的准则。第 9 条明确要求制定检测和测量烟草制品成份和释放物以及管制这类成份和释放物的准则。

5. 这些准则构成由一个国际机构通过的一项非约束性文书，帮助各国解决国家级的具体问题。这类文书经常用在复杂的技术或法律问题方面。其目的是针对有关问题通过国家措施时向各国提供参考框架和详细准则。在国际条例的框架内，准则的制定通常帮助缔约方就复杂问题实施条约规定。

6. 例如，第 9 条目前没有规定公共卫生部门可接受的检测烟草产品成份及烟草烟雾释放物的国际标准。缔约方可能需从缔约方会议获得有关此问题的准则，以便有针对性地实施第 9 条。一些国家目前使用由国际标准化组织烟草和烟草制品技术委员会规定的吸烟机检测标准，这个委员会在烟草工业的文件中一直被提到有直接或间接从事烟草公司工作的大量科学家参与。世界卫生组织烟草制品管制研究小组在向总干事的报告中指出，利用国际标准化组织协议所获得的吸烟机检测的烟雾含量是不准确的²。作为解决这一问题的一项方法，世界卫生组织研究小组在同一报告中提出了一套发展烟草制品研究和检测能力的指导原则，并在其第一次会议上为开展烟草制品检测提出了新的检测标准。这类指导原则可作为缔约方为实施第 9 条所提出的准则基础。

7. 此外，与第 9 条密切关联的是第 10 条，它要求披露烟草成份和释放物的检测结果。为了使披露的检测结果具有意义，缔约方会议拟可提出一项统一报告格式的准则，以便能在各国之间和随着时间对数据进行比较。这种收集和分析这类资料的增值能力将对在国家或全球级开展有关评价烟草制品成份和释放物、其与烟草的关系— 烟雾接触和对人群的危害以及具体的烟草控制措施有效性的流行病学研究产生直接影响。

¹ 文件 A/FCTC/COP/1/INF.DOC./2。

² 见文件 EB115/27。

8. 在这种情况下缔约方会议拟可考虑：

- 在未来的非价格措施准则中要解决的问题；
- 在未来的有关烟草制品成份和释放物以及关于这些成份统一化报告准则方面要解决的问题；
- 世界卫生组织可能作出的技术投入；
- 是否分别就第 7 条和第 9 条拟定两套准则，或一套准则就应解决所有相关问题；
- 开展相关工作（例如建立一个下属机构或专家组）的形式；
- 相关工作的时间选择；
- 相关工作的预算影响，以及
- 将相关任务纳入中期工作计划。

拟订议定书

9. 框架公约的概念意味着拟订议定书使之扩大涉及具体问题，而公约则确定基本规定和准则。选择在公约的议定书中，而不是在公约本身中解决一个问题的通常理由是问题的复杂性，这一问题有充分的依据由一个专家协商小组就特定问题在公约主文本之外进行解决。当出现有争议的问题并与主文本的其它部分相比较需要进行更多讨论的问题时，也可以选择采取议定书的形式。

10. 世界卫生大会在 1999 年的 WHA52.18 号决议中确定了世界卫生组织框架公约和“可能的相关议定书”协商的法律基础。从而，在协商的整个过程中讨论了选择拟订议定书的问题。根据会员国的要求，世界卫生组织为第一次谈判前工作小组制备了一份文件，该文件概述了拟订议定书的可能理由和领域¹。这份文件指出，可与框架公约同时或在其之后拟订议定书，并提出可拟订议定书的一系列主题。再次根据会员国的要求，世卫

¹ 初步议定书的可能主题：拟订三份可能议定书的技术部分，文件 A/FCTCWG2/4，2000 年 2 月 15 日。

组织为第二届谈判前工作小组撰写了一份文件，对广告、走私和治疗烟草依赖领域议定书的技术部分提出了建议。世界卫生组织烟草控制框架公约谈判机构第一次会议随后接受了其中含有样本条款的这份文本，将其作为工作文件。继谈判机构第二次会议和主席团的相关讨论之后，谈判机构第三次会议利用一次全体会议讨论了这一问题。讨论中产生两个主要问题：(1)议定书是否应作为澄清世界卫生组织框架公约所规定义务的工具或在议定书中独立规定更详细的义务；(2)它们是否应与世界卫生组织框架公约同时进行谈判或在公约定稿之后。此外，讨论了议定书可能包括的主题，提出走私、广告、促销和赞助、烟草制品管制以及消灭烟草成瘾作为可能的主题。继谈判机构第四次会议期间一个国家发表了一份关于可能的议定书的提案之后，谈判机构第五次会议期间召开了一次全体会议专门讨论这一问题。在谈判机构第五次和第六次会议期间，非法贸易、广告、促销和赞助以及烟草制品管制被认为是今后议定书的可能议题。然而，相关的语言并未列入框架公约最后的文本，谈判机构最后决定将可能拟定的议定书推迟至框架公约讨论做出结论之后。跨国界广告、促销和赞助是框架公约中明确提出的可能做为议定书处理的唯一问题。

11. 由于谈判期间的相关讨论，世界卫生组织烟草控制框架公约在两个层面上处理通过议定书的问题。第 33 条规定了通过框架公约之下议定书的一般法律基础并提出遵循的程序。根据这项规定，可拟订和通过任何议题的议定书，任何缔约方均可建议拟订一项议定书。第 13.8 条确定将“需要国际合作的广泛禁止跨国界广告、促销和赞助的适当措施”作为缔约方会议考虑列入一项议定书的问题。第 13.8 条没有规定缔约方会议考虑这一事项的时限，也未预测考虑的结果。

12. 从而，缔约方会议必须根据第 13.8 条考虑一项关于跨国界广告的议定书。在这方面，世卫组织开展了关于跨国界广告的技术工作，它可能有助于缔约方会议今后对烟草控制这一领域未来议定书的讨论。

13. 此外，缔约方会议还可考虑列入一项议定书的其它问题。特别是继谈判机构第五次和第六次会议关于非法贸易议定书的讨论之后，世卫组织开展了有关非法贸易背景方面的技术工作，它也有助于缔约方会议今后可能开展的对未来议定书的讨论。

14. 在这种情况下，缔约方会议拟可讨论：

- 有关跨国界广告、促销和赞助烟草制品议定书的必要性；

- 对其它问题拟定一项或多项议定书的愿望；
- 在关于跨国界广告、促销和赞助烟草制品未来议定书中应列入的需要国际合作的措施；
- 世界卫生组织可能作出的技术投入；
- 开展相关工作的方式（例如建立附属机构或谈判小组）；
- 相关工作的时间表；
- 相关工作的预算影响；以及
- 将相关任务列入中期工作计划。

= = =