

**FCTC**世界卫生组织
烟草控制框架公约

世界卫生组织烟草控制框架公约 缔约方会议

第四届会议
乌拉圭埃斯特角，2010年11月15-20日
临时议程项目 5.9

FCTC/COP/4/13
2010年9月24日

实施公约第 19 条：“责任”

背景

1. 编写本文件的目的是，协助缔约方会议审议关于责任问题的议程项目 5.9。本文根据各缔约方按照《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 21 条提交的报告，概述了各缔约方实施第 19 条的情况以及在其他有关领域（尤其是环境领域）的经验。
2. 《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 19 条虽未确立责任制度，但规定缔约方应考虑采取立法行动或促进其现有法律，以处理刑事或民事责任，适当时包括赔偿。各缔约方还应开展合作，交换已生效的立法、法规以及相关判例的信息，在适当时并经相互同意就法律责任诉讼相互提供协助。
3. 第 19.5 条规定，缔约方会议“可在初期阶段，结合有关国际论坛正在开展的工作，审议与责任有关的事项，包括适宜的关于这些事项的国际方式和适宜的手段，以便应缔约方的要求支持其根据本条进行立法和其他活动”。
4. 还应指出的是，在谈判《世界卫生组织烟草控制框架公约》期间，世卫组织于 2001 年 4 月设立了一个法律专家小组负责探讨公约可能列入的责任和赔偿条款的性质和范围。在磋商过程中讨论的主要事项和问题包括：责任制度的可能范围和可行性，其他国际公约建立的责任制度（包括“污染者付费”原则）的适用性，在烟草诉讼领

域的经验以及用于采取预防和赔偿措施的基金。为协助公约谈判工作，向政府间谈判机构提交了专家小组的报告¹。

缔约方的经验

5. 缔约方提交的公约实施报告为分析各缔约方在实施第 19 条方面的经验和总结趋势提供了机会。
6. 迄今共有 135 个缔约方提交了实施报告，其中 46 个缔约方（34%）称已为控制烟草实施了刑事和民事责任措施，包括在适当情况下给予赔偿。81 个缔约方（60%）对此问题作出否定回答，8 个缔约方（6%）未回答此问题。
7. 缔约方会议在 2008 年 11 月 17 至 22 日于南非德班举行的第三届会议上通过了第二份（五年期）缔约方报告的调查表，其中增补了两个问题，以供各缔约方报告在其管辖地推进烟草控制工作而开展的责任措施情况。缔约方被问及在其管辖地是否有任何人针对烟草使用对健康造成的任何不良后果而对任何烟草公司提起任何刑事和/或民事诉讼（包括在适当情况下要求赔偿）。在提交第二份（五年期）实施报告的 30 个缔约方中，9 个缔约方作了肯定回答，20 个作了否定回答，1 个未回答此问题。调查表还要求各缔约方报告是否对烟草业采取任何立法、官方、行政和/或其他行动，要求烟草业充分或部分赔偿在缔约方管辖地烟草使用问题带来的医疗、社会和其他有关代价。在提交第二份报告的 30 个缔约方中，只有 3 个缔约方作出肯定回答，27 个缔约方作出否定回答。
8. 有几个缔约方详细介绍了公约第 19 条的实施情况。加拿大和日本已就责任问题制定了本国法规，并提供了这类法规的条文。加拿大还提供了各省关于烟草业赔偿健康损害法规的一系列名单。5 个缔约方（芬兰、日本、马绍尔群岛、挪威和巴拿马）报告了要求烟草业赔偿烟草使用对健康危害的诉讼案。
9. 虽然已有几个缔约方报告了各自的进展情况，但在全球范围内，在两个报告周期（即两年报告和五年报告周期）第 19 条是尚未取得显著进展的少数几个条款之一。

¹ 另见文件 A/FCTC/INB2/5 Rev.1（“秘书处关于世卫组织就可能列入烟草控制框架公约的责任和赔偿条款开展磋商工作的最新说明”）。

环境领域国际法中的责任问题

10. 针对引起重大国际影响的环境事故、尤其是上世纪 60 年代以来发生的环境事故（例如海上油轮事故造成大规模漏油事故，核装置事故，以及跨国倾倒危险废物的事故等），就责任问题制定了一些国际条约。此外，还为处理可能有害的活动、设施或物质的其他领域的责任作出了努力。这些条约涉及危险废物、海洋污染、核安全以及运输等领域。这些现行国际条约的具体重点是民事责任。

11. 总体上，已确立了国家在确保其管辖或控制范围内的活动不对其他国家或者不属其管辖地区的环境造成危害方面的责任。1972 年《联合国人类环境会议宣言》（即《斯德哥尔摩宣言》）和 1992 年《关于环境与发展的里约宣言》也强调了这一点。这一责任事关国家在根据《联合国宪章》和国际法原则按照本国的环境政策和发展政策开发本国资源方面享有的主权。

12. 关于制定责任问题的国内法和国际法，《里约宣言》还指出，“各国应制定有关对污染的受害者和其他环境损害负责和赔偿的国家法律”，并称“各国还应以迅速和更果断的方式进行合作，以进一步制定有关对在它们管辖或控制范围内的活动对它们管辖范围之外的地区造成的环境损害带来的不利影响负责和赔偿的国际法”。《斯德哥尔摩宣言》也就此作了规定，宣称各国应“进行合作，以进一步发展有关它们管辖或控制内的活动对它们管辖以外的环境造成的污染和其他环境损害的受害者承担责任赔偿问题的国际法”。

13. 还应指出的是，联合国环境规划署理事会最近通过了关于就危害环境活动造成损害的责任、应对行动和赔偿问题制定国内法的指南¹。指南涉及应对行动、责任、免除责任、赔偿要求和资金限制等问题，目的是指导国家制定关于责任、应对行动和赔偿问题的国内法规。

14. 应公约秘书处的要求，联合国环境规划署环境法律和公约处编写了一份详细说明，解释了环境领域国际法中的责任问题。该项说明见本文附件。

缔约方会议的行动

15. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步指导。

¹ 联合国环境规划署理事会 2010 年 2 月 26 日 SS.XI/5 号决定，B 部分。

附件

国际环境法规处理的责任问题

1. 本附件¹简要介绍现有国际法律文书、尤其是环境领域国际条约所确定的责任制度。

国际环境条约处理责任专题的一般趋势和原则

2. 针对引起重大国际影响的环境事故、尤其是上世纪 60 年代以来发生的环境事故（例如海上油轮事故造成大规模漏油事故、核装置事故以及跨国倾倒危险废物的事故等），就责任问题制定了一些国际条约。围绕责任问题普遍订立了涵盖这些领域的国际环境条约。此外，还为处理涉及可能有害的活动或设施或涉及可能有害物质的活动（例如运输）等其他领域的责任作出了努力。这些条约涵盖了危险废物、海洋污染、核安全以及运输等领域。

3. 在区域一级，欧洲颁布了一项处理环境损害民事责任专题的国际条约。根据《南极条约》系统中关于环境保护的议定书，通过了环境事故责任专题附件。一些区域海洋公约和议定书也订有责任条款，允许缔约方采取适当行动。

4. 民事责任是这些现行国际条约的特定重点。

5. 总体上，已确立了国家在确保其管辖或控制范围内的活动不对其他国家或者不属其管辖地区的环境造成危害方面的责任。1972 年《联合国人类环境会议宣言》（即《斯德哥尔摩宣言》）原则 21 和 1992 年《关于环境与发展的里约宣言》原则 2 也强调了这一点。这一责任事关国家在根据《联合国宪章》和包括上述原则在内的国际法原则按照本国的环境政策和发展政策开发本国资源方面享有的主权。

6. 关于制定责任问题的国内法和国际法，《里约宣言》原则 13 还指出，“各国应制定有关对污染的受害者和其他环境损害负责和赔偿的国家法律”，并称“各国还应以迅速和更果断的方式进行合作，以进一步制定有关对在它们管辖或控制范围内的活动对它们管辖范围之外的地区造成的环境损害带来的不利影响负责和赔偿的国际法”。《斯德哥尔摩宣言》原则 22 也就此作了规定，宣称各国应“进行合作，以进一步发展

¹ 联合国环境规划署环境法律和公约处应公约秘书处的请求编写了本附件。

有关它们管辖或控制内的活动对它们管辖以外的环境造成的污染和其他环境损害的受害者承担责任赔偿问题的国际法”。

危险废物

7. 1999年通过的《**危险废物及其他废物越境转移及处置所造成损害的责任及赔偿巴塞尔议定书**》¹是1989年《**危险废物及其他废物越境转移及处置所造成损害的责任及赔偿巴塞尔公约**》的一项议定书。《巴塞尔议定书》建立了全面赔偿制度，确定了危险废物事故的责任，要求充分和及时赔偿越境转移危险废物（包括非法运输危险废物引起的事故）造成的损害。根据议定书中的定义，损害包括传统损害（生命丧失、人身伤害或财产损失）、经济损失以及针对环境损害采取复原和预防措施的费用等。为此规定了严格的责任，规定通知者或出口商应对损害负赔偿责任，直至处置者接管危险废物或其他废物时为止。可以针对有意、疏忽或轻率的行为或不作为确定过失赔偿责任。该议定书适用于在缔约方管辖下的领土，包括一缔约方按照国际法就人类健康或环境的保护方面履行行政和管理上责任的任何陆地、海洋或空间区域。它仅适用于此类事件在缔约方国家管辖范围内某一地区造成的损害以及在国家管辖范围之外的地区和过境的非缔约方中造成的损害（但条件是这些国家应根据国际协定提供互惠）。

海洋污染

8. 《**国际油污损害民事责任公约**》于1969年获得通过，1976年和1992年议定书对其进行了修订。在1967年发生托利峡谷石油泄漏灾难后，国际海事组织主持通过了这一公约，建立了赔偿保障制度，确保造成油污损害的船舶所有人支付赔偿金。该公约的目的是确保遭受油污损害者获得充分赔偿，并建立关于确定在这些领域的责任和充分赔偿问题的国际规则和程序。该公约规定应由逸出或排放油污的船舶的所有人负责赔偿。1992年议定书扩大了公约的适用范围，涵盖了专属经济区中的污染损害。1992年议定书还进一步将责任限定为采取合理措施恢复环境所需的费用。

9. 《**关于设立油污损害赔偿国际基金的国际公约**》于1971年获得通过，1976年和1992年议定书对其进行了修订。这是在国际海事组织主持下通过的一项公约，用于确保在1969年《**国际油污损害民事责任公约**》下赔偿不够充分或无法获得赔偿的情况下船舶排放油污的受害人得到充分赔偿。

¹ 在编写本文时该议定书尚未生效。

10. **《关于因勘探和开采海床矿物资源而造成油污损害的民事责任公约》**于 1977 年获得通过，目的是通过制定关于确定责任和作出相应赔偿问题的统一规则和程序，确保受到近海活动污染损害者获得充分赔偿。管理者应为其设施造成的损害负责，其责任期到弃置该设施五年后才终止。

11. **《国际海上运载有害和有毒物质造成损害的责任和赔偿公约》**¹于 1996 年获得通过，其中规定应赔偿有害和有毒物质运输事故的受害者。根据公约中的定义，损害包括生命丧失、人身伤害、船舶之外的财产灭失和损害、环境污染造成的灭失或损害以及预防措施的费用等。它不适用于放射性物质造成的损害或军舰或国家拥有的其他非商用船舶造成的损害。这项公约规定了船舶所有人对损害的严格责任，并要求船舶所有人投保和获得保险单。

12. **《国际油舱油污损害民事责任公约》**（《油舱公约》）于 2001 年获得通过¹，其目标是确保就船舶油舱中燃油泄漏损害向受害者提供充分、迅速和有效的赔偿。它适用于在缔约方领土上（包括在其领海和专属经济区内）造成的损失。

核安全

13. 经济合作与发展组织于 1960 年主持缔结的**《核能方面第三者责任公约》**（《巴黎公约》）和国际原子能机构于 1963 年主持缔结的**《关于核损害民事责任的公约》**（《维也纳公约》）建立了与核设施有关的全面责任制度。**《关于适用维也纳公约和巴黎公约的共同议定书》**（《共同议定书》）于 1988 年获得通过。《巴黎公约》的目的是，确保适当和公正赔偿遭受“核事故”损害者。“核事故”包括逐渐放射污染事件，但不包括正常的辐射或有控制的放射情况。该公约建立了核装置管理者对包括生命丧失以及核装置以外财产损失或灭失在内的损害的绝对责任。1963 年通过了**《对 1960 年巴黎公约的补充公约》**（《布鲁塞尔补充公约》）。《共同议定书》生效后，《巴黎公约》与《维也纳公约》基本保持一致。《维也纳公约》提供了对和平利用核能造成的损害的财政保障。《维也纳公约》就“人”确定了独特定义，规定“人”既包括个人，又包括国家。核损害包括丧失生命、人身损害和财产损失。《维也纳公约》确定了核装置管理人对核事故造成的损害的绝对责任，并要求管理人维持保险。《共同议定书》将《维也纳公约》和《巴黎公约》结合在一起，建立了统一的、更强大的责任制度。

14. **《有关海上核材料运输的民事责任公约》**于 1971 年获得通过，用于处理核损害同时适用与船舶所有人责任有关的某些海洋公约所造成的困难和冲突。如果根据《巴黎

¹ 在编写本文时该公约尚未生效。

公约》或《维也纳公约》或根据保护范围相似的国内法，核装置管理人也应对核事故造成的损害负责的话，即可免除对此事故负有责任的个人的责任。

15. **《修正 1963 年关于核损害民事责任的维也纳公约的议定书》**（《维也纳议定书》）于 1997 年获得通过。它扩大了管理人可能责任的范围，将《维也纳公约》的地域范围扩大到海域、专属经济区和非缔约国的领土。它规定了沿岸国对运输过程中造成核损害的行动具有管辖权。它还扩展了根据《维也纳公约》就生命丧失和人身伤害提出索赔的期限。

16. **《核损害补充赔偿公约》**于 1997 年获得通过¹。它建立了一项全球责任制度，补充和加强了《维也纳公约》和《巴黎公约》规定的措施，提高了对核损害的赔偿额。它规定由有关缔约方提供资金，包括按照公约确定的供资方式提供公共资金，以确保对每次核事故造成的核损害的赔偿。公约规定了补充资金程序，包括通报核损害，要求提供公共资金，编列所有核装置的清单，确定追索权，支付和分配资金等。

运输

17. **《关于道路、铁路和内陆航运船只运载危险物品引起损害的民事责任公约》**¹于 1989 年获得通过。该公约的目的是，确定统一的责任规则，鼓励道路、铁路和内陆航运船只采用安全的技术方法运载危险品，并在发生损害后充分和及时赔偿。该公约适用于在缔约国境内发生并造成损害的事故。它涵盖货物运输合同未予规定的索赔要求，但不涵盖海轮、海上船只或飞机运载危险货物的情况。公约规定的责任条款涉及举证事项、损害原因的确定方法以及责任分摊。缔约国应为实施该公约制定国内法规。该公约还规定了索赔时效和程序以及司法裁判权。

区域条约

18. **《关于危害环境的活动造成损害的民事责任公约》**（《卢加诺公约》）²是一项区域文书，就环境损害的民事责任作出了普遍规定。该公约旨在确保就有害环境的活动造成的损害进行充分赔偿，并规定了预防和恢复方法。它仅适用于附件一所列危险物质、转基因生物、微生物和废物等有关危险活动。它涵盖各类损害，其中包括危险活动所造成的生命丧失、人身伤害、因环境受损而遭受的损失以及（针对传统损害和环

¹ 在编写本文时该公约尚未生效。

² 欧洲理事会部长委员会于 1993 年通过了该项公约。

境损害的) 预防措施费用。该公约适用于缔约方领土内外发生的事件, 但不适用于运输造成的损害, 也不适用于核物质。该公约根据对等规则延伸了领土适用范围。

19. **《关于工业事故越境影响对越境水体造成损害的民事责任和赔偿的议定书》** (《民事责任议定书》)¹是 1992 年《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》和 1992 年《关于工业事故越境影响的公约》的一项议定书, 它是环境损害国际民事责任领域的另一项重要的区域文书。该议定书规定, 受到国际水道工业事故越境影响的个人 (如渔民或下游水利工程管理者) 可以依法索赔, 要求获得充分和及时赔偿。根据这项议定书, 公司将对包括尾矿坝等工业设施中以及在管道运输期间发生的事故承担责任。议定书涵盖的损害包括身体伤害、财产损失和收入损失。它还涵盖恢复和应对措施的费用。议定书载有一项不歧视条款, 规定越境影响的受害者的待遇不得低于事故发生国受害者的待遇。

20. 除上述文书外, 《南极条约环境保护议定书》环境事故责任专题附件六于 2005 年获得通过。一些区域海洋公约和议定书也就责任问题作出了规定。

其他

21. 其他领域的一些国际环境条约 (例如 **《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》**) 也提出需要解决责任问题。《卡塔赫纳议定书》第 27 条 (“责任和补救”) 指出, 缔约方会议应争取在四年内通过关于在责任和补救领域制定国际规则和赔偿的一项程序。缔约方会议为此在其首届会议上设立了由法律专家和技术专家组成的一个不限成员名额工作组, 委托该工作组拟订备选规则。工作组已将工作结果提交缔约方会议第四届会议。在撰写本文时, 预计缔约方会议第五届会议 (2010 年 10 月 11-15 日于日本名古屋) 将审议上届会议上设立的联合主席之友小组²的谈判结果, 并将采取适当行动。

= = =

¹ 该项议定书于 2003 年在乌克兰基辅“欧洲环境”部长级会议上获得通过, 但在编写本文时尚未生效。

² 见文件 UNEP/CBD/BS/COP-MOP/5/11。