

**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

第五届会议  
大韩民国首尔，2012年11月12-17日  
临时议程项目 6.4

**FCTC/COP/5/11**  
**2012年7月25日**

# 实施公约第 19 条：“责任”

## 公约秘书处的报告

### 引言

1. 根据缔约方会议在其第四届会议上（乌拉圭埃斯特角，2010年11月15-20日）的要求，编写了本文件。该次会议要求公约秘书处与世卫组织无烟草行动司共同就世卫组织烟草控制框架公约第 19 条下的责任事项拟定全面报告，包括有关根据该条款由缔约方会议以适宜手段为缔约方开展活动提供支持的可能机制，供缔约方会议第五届会议审议<sup>1</sup>。
2. 公约的指导原则之一是“各缔约方在其管辖范围内明确与责任相关的事项是烟草综合控制的重要部分”<sup>2</sup>。《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 19 条不形成一种责任制度，但要求各缔约方“为烟草控制的目的，必要时考虑采取立法行动或促进其现有法律，以处理刑事和民事责任，适当时包括赔偿”。此外，要求缔约方合作交换有关各种事项的信息，包括“已生效的立法、法规以及相关判例的信息”。在第 19 条中，各缔约方还同意在适当时并经相互同意，在其国家立法、政策、法律惯例和可适用的现有条约安排的限度内，就民事和刑事责任的诉讼相互提供协助。
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进行立法和其它活动”。

<sup>1</sup> 见 FCTC/COP4(15)号决定。

<sup>2</sup> 第 4.5 条。

## 背景

4. 在《世界卫生组织烟草控制框架公约》谈判期间，世卫组织在 2001 年 4 月召集了一个法律专家小组，以便探索公约中可能责任和赔偿条款的性质和范围。该次协商会期间考虑的主要主题和问题包括：责任制度的可能范围和可行性，其它公约建立的责任制度的适用性，烟草相关诉讼方面的经验，以及可能创建基金以支持预防措施和赔偿。向政府间谈判机构第二次会议提交了专家小组的报告，以便协助《世界卫生组织烟草控制框架公约》的谈判<sup>1</sup>。

5. 2010 年 11 月，在缔约方会议第四届会议上，秘书处提供了一份文件，支持缔约方对关于责任的第 19 条实施工作进行审议<sup>2</sup>。该文件提供了对背景信息的调查，向秘书处提交的实施报告中提到的缔约方经验数据，以及环境领域内国际法律中有关责任的相关材料。

## 缔约方报告中反映的缔约方经验

6. 缔约方通过的提供公约实施信息的报告文书包含直接涉及第 19 条的三个问题，并要求简要介绍以往两年或自该缔约方提交上一份报告以来在实施第 19 条方面取得的任何进展。

7. 当问及管辖范围内是否有人针对任何烟草公司在烟草使用造成的任何不良健康影响方面提出任何刑事和/或民事责任申诉，包括索赔（适当时），2012 年报告周期中提交报告的 126 个缔约方中有 22 个（17%）答“是”，100 个（79%）答“否”，4 个未作回答。关于自提交上一份报告以来在这方面取得的进展，7 个缔约方提供了额外信息，说明在其管辖范围内有个人或团体针对烟草公司提出过刑事或民事责任申诉，要求对烟草使用造成的不良健康影响进行赔偿（澳大利亚、加拿大、芬兰、爱尔兰、挪威、大韩民国以及大不列颠及北爱尔兰联合王国）。

8. 还要求各缔约方报告是否针对烟草业采取过任何立法、实施、行政和/或其它行动，要求烟草业完全或部分赔偿本国管辖范围内烟草使用带来的医疗、社会以及其它有关费用。提交报告的 126 个缔约方中，有 6 个（5%）答“是”，115 个（91%）答“否”，5 个未作回答。关于自提交上一份报告以来取得的进展，加拿大、巴拿马和西班牙提供了额外的信息，说明他们针对烟草业采取过行动，要求完全或部分赔偿烟草

---

<sup>1</sup> 见：《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》（文件 A/FCTC/INB2/5 Rev.1）。

<sup>2</sup> 见：《实施公约第 19 条：“责任”》（文件 FCTC/COP/4/13）。

使用带来的医疗、社会以及其它有关费用。巴西表示正在制定立法，确定烟草业应向政府赔偿的烟草相关疾病治疗费用。

9. 关于自提交上一份报告以来取得的进展，若干缔约方提供了额外的信息：5个缔约方报告说，已实施烟草控制民事责任方面的措施（布基纳法索、加拿大、吉布提、洪都拉斯和塞尔维亚），其中两个缔约方特别报告说，实施措施涵盖民事和刑事责任两方面（吉布提和塞尔维亚）。此外，6个缔约方报告说，已有不专门针对烟草的民事和/或刑事责任措施（奥地利、博茨瓦纳、德国、马耳他、蒙古和瑞典）；另外5个缔约方报告说，在为履行公约规定的义务实行本国烟草控制专门措施方面，已针对民事或刑事责任采取了此类措施（库克群岛、所罗门群岛、斯威士兰、多哥和法国）。最后，两个缔约方报告说，正在为民事或刑事责任制定立法措施（加纳和塞内加尔）。

10. 缔约方报告中突出的一个方面是第19条的广泛性。该条提及若干不同类别的可能法律制度，并要求缔约方就此考虑采取行动：现行法律制度；应建立的法律制度；刑事和民事责任制度（一般性的或专门针对烟草控制的）；以及适当的赔偿制度。另外，留由缔约方酌情考虑其管辖范围内有哪些法人或自然人应受制于这些制度，其中可包括烟草生产商，或者烟草制品供应链中的参与者，或者违反该缔约方制定的烟草相关措施的个人或团体。此外，没有特别规定赔偿制度的目的，其中可包括收回卫生保健、社会或其它费用；人身伤害；国内税和关税；或收回犯罪所得。

## 关于缔约方经验的额外信息

11. 除了缔约方的报告，有若干公开的在线数据库提供关于《世界卫生组织烟草控制框架公约》缔约方和非缔约方经验的更多详细信息。例如，有一个在线电子书库载有与加拿大烟草诉讼相关的文件和重大事件<sup>1</sup>。另一处在线资源<sup>2</sup>包含载有各国定期更新的信息的立法数据库，以及载有世界各地特选的烟草控制重要诉讼判决的诉讼数据库。

12. 上一段中提到的诉讼数据库把所载法律判决分成如下诉讼类型：为促进公众利益针对政府的行动；针对政府烟草控制或公共卫生相关政策的质疑；个人或私人实体申请强制执行判决的诉讼；针对个人的行业行动；政府或投资者向贸易委员会、投资法

---

<sup>1</sup> 见：[www.smoke-free.ca/litigation](http://www.smoke-free.ca/litigation)

<sup>2</sup> 见：[www.tobaccocontrolaws.org](http://www.tobaccocontrolaws.org)

庭提出的申诉或者要求仲裁<sup>1</sup>；政府的执法行动；卫生保健费用的回收；以及人身伤害案例。为本文件的目的，后三类最为相关。诉讼行动的例子，请见下文第 20 段。

## 其它条约的相关责任制度

13. 在以往的相关文件中<sup>2</sup>审查了其它条约的相关责任制度。本文件的这一部分将侧重于似乎最有可能在缔约方会议审议实施第 19 条时提供相关信息的国际责任制度。

14. 通过《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》<sup>3</sup>是为了建立一个全面赔偿制度，以便确定责任并及时和充分赔偿越境转移危险废物及其它废物造成的损害。议定书建立了关于损害（包括生命丧失、人身伤害、财产损失、经济损失和环境损害）的严格责任制度，以及针对有意、轻率或疏忽行为或者不作为的过失赔偿责任制度。该议定书针对每一阶段的越境转移并使参与不同转移阶段的不同缔约方分别承担责任，从而使严格责任的负担范围更加广泛。最初建议把有害废物赔偿基金作为议定书的一部分，但建议未获得通过<sup>4</sup>。不过，缔约方仍在审议改进现有赔偿机制或创建新机制的可能性。

15. 在国际海事组织的领导下<sup>5</sup>或在国际海事组织与其它政府间组织之间的合作下<sup>6</sup>，通过了规定为海洋环境污染损害进行赔偿的若干公约。总体上，这些条约对海洋污染责任的问题采取类似的做法：船主或运营者对泄漏的任何污染物负有严格的责任；除某些例外情况，船主或运营者的责任局限于特定金额；设立额外的基金（由缔约国中在海上运输之后接受油料或有害物质者或条约缔约方提供资金），对所造成损害的受害者给予赔偿。

---

<sup>1</sup> 虽然不是本文件的重点，但可以找到越来越多的关于针对执行烟草控制措施提起贸易和投资诉讼的在线信息。例如，澳大利亚发表了有充分记载和透明的说明，涉及对其无装饰包装立法采取的各种行动（见：<http://www.ag.gov.au/tobaccoplainpackaging>）。

<sup>2</sup> 见文件 A/FCTC/INB2/5 Rev.1 以及文件 FCTC/COP/4/13 附件：“国际环境法规处理的责任问题”。

<sup>3</sup> 《巴塞尔议定书》（1999）是《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》（《巴塞尔公约》）的议定书。

<sup>4</sup> 卡塔赫纳生物安全议定书责任与赔偿问题不限成员名额法律和技术专家特设工作小组：《环境相关国际责任文书中的补充集体赔偿安排》（文件 UNEP/CBD/BS/WG-L&R/4/INF/3，2007 年 8 月 22 日）。

<sup>5</sup> 包括《国际油污损害民事责任公约》（1969 年）（1976 年和 1992 年议定书对其进行了修订）；《关于设立油污损害赔偿国际基金的国际公约》（1971 年）（1976 年和 1992 年议定书对其进行了修订）；《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》（1977 年）；《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》（1996 年）；以及《国际油舱油污损害民事责任公约》（2001 年）。

<sup>6</sup> 《有关海上核材料运输的民事责任公约》（1971 年），基于《核能方面第三者责任公约》（即 1960 年《巴黎公约》）及其 1964 年《附加议定书》，以及《关于核损害民事责任的公约》（1963 年《维也纳公约》）（得到《核损害补充赔偿公约》（1997 年）的补充）。

16. 若干条约处理核电站等核设施运行或核材料运输造成的民事责任问题。在这方面，虽然有些要素与烟草不同（例如，核事故情况下有害辐射的突发性意外泄露与烟草的持续危害不同），但由于这两种情况下都可能会对人类造成灾难性和广泛的危害，所以对烟草的情况也有重要的意义。此外，运营者和生产商知道使用可裂变的核材料和烟草都是极为危险的。由于认识到使用核燃料的内在危险，核问题条约选择了绝对的责任标准，通常不可进行法律辩护。

17. 涉及责任的多数公约主要针对民事责任，但也应注意到，其中一些也涉及刑事责任。尤其是，若干条约要求缔约国制定国家立法，对不符合条约义务的活动处以刑事责任<sup>1</sup>。

18. 有些人权条约也可在缔约方会议审议为缔约方实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 19 条给予最佳支持的可能机制时提供指导。一般说来，人权条约规定保护一系列特定的人权，并常常设立一个机构，例如一个委员会，监督和监测特定公约的实施<sup>2</sup>。监督和监测机构可有各种作用，包括接受缔约国的定期报告<sup>3</sup>；接受来自个人或团体关于侵犯受保护权利的信息<sup>4</sup>；对严重和系统性地侵犯权利的案例发起调查<sup>5</sup>；接受和审议一个缔约国关于另一个缔约国不履行其义务的申诉<sup>6</sup>。在有些情况下，人权条约可支持侵犯人权案例受害者获得赔偿和补偿<sup>7</sup>，或者要求缔约国向侵犯人权案例受害者提供补偿<sup>8</sup>。

## 采取立法行动处理刑事和民事责任的例子

19. 处理刑事和民事责任的国内制度可从不同的角度争取实现其国内政策目标，从而发挥作用（见下文第 26 段）。许多缔约方已有一般民事责任制度，使受伤害者能够提出法律诉讼，要求对其伤害进行赔偿<sup>9</sup>；其它许多缔约方已有刑事责任规定以便执行烟

<sup>1</sup> 例如，《生物多样性公约》（1992 年）的《卡塔赫纳生物安全议定书》（2000 年）第 25 条，或者《巴塞尔公约》第 4.3 条和第 9 条。

<sup>2</sup> 例如，可参见《消除对妇女一切形式歧视公约》（CEDAW）（1979 年）和《任择议定书》；《儿童权利公约》（CRC）（1989 年）及其《任择议定书》；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》（《禁止酷刑公约》）（1984 年）；《公民权利和政治权利国际公约》（ICCPR）（1966 年）及其《任择议定书》。

<sup>3</sup> 《儿童权利公约》、《禁止酷刑公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。

<sup>4</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》、《禁止酷刑公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。

<sup>5</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》。

<sup>6</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》。

<sup>7</sup> 《儿童权利公约》、《禁止酷刑公约》和《公民权利和政治权利国际公约》。

<sup>8</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》。

<sup>9</sup> 这些制度在为烟草相关伤害进行成功申诉方面是否有益的问题在某种程度上仍未解决，但随着更多的案件进入法庭系统，这些国内民事责任制度可能需要哪些额外方面的内容（如有）以便导致成功的伤害赔偿，将变得更加明显。

草控制、税收或影响烟草控制的其它立法措施。有些缔约方还遇到有人利用消费者保护法或产品责任法规对烟草业提出伤害赔偿的情况，而烟草伤害的其它赔偿要求是以人权法和宪法的保护为基础的。此外，提出责任赔偿要求的可能不仅是作为个人或作为同样受伤害的起诉人群集体声称受到人体伤害者，也可以是代理提出申诉的保险公司等第三方，或者企图收回烟草使用造成的公共医疗、社会及其它费用的缔约方（或亚国家政府）。

20. 以下列举的法律制度被用于民事和刑事申诉，取自第 11 段中提及的数据库：

- (a) 民法典和民事责任制度<sup>1</sup>
- (b) 宪法<sup>2</sup>
- (c) 烟草控制法<sup>3</sup>
- (d) 消费者保护法<sup>4</sup>
- (e) 医疗服务和医疗保险立法<sup>5</sup>
- (f) 烟草损害和卫生保健费用回收立法<sup>6</sup>
- (g) 广告和标签法<sup>7</sup>以及产品广告条规<sup>8</sup>
- (h) 海关和消费税立法<sup>9</sup>
- (i) 反敲诈勒索和腐败立法<sup>10</sup>
- (j) 劳动法<sup>10</sup>
- (k) 贸易惯例法规<sup>11</sup>

关于这些制度分别如何被用于烟草申诉的解释，请见本文件附件。

---

<sup>1</sup> 巴西，以及若干缔约方和非缔约方的一般民事责任制度。

<sup>2</sup> 巴西、哥斯达黎加、马绍尔群岛和美国。

<sup>3</sup> 哥斯达黎加、法国、印度、爱尔兰、以色列、日本、荷兰、菲律宾、乌克兰和美国。

<sup>4</sup> 澳大利亚、巴西、哥斯达黎加和美国。

<sup>5</sup> 联合王国（苏格兰）和美国。

<sup>6</sup> 加拿大。

<sup>7</sup> 乌克兰和美国。

<sup>8</sup> 巴西。

<sup>9</sup> 南非。

<sup>10</sup> 美国。

<sup>11</sup> 澳大利亚和美国。

## 缔约方会议可用以支持缔约方的可能做法

21. 缔约方会议支持各缔约方根据第 19 条开展活动的一个适当起始点，似乎可以是协助它们根据第 19 条采取立法行动或促进处理民事责任的现行法律。

### 示范法律

22. 这方面的一个方案是制定示范法律供缔约方考虑。事实上，参加 2001 年会议的专家们一致认为，“起草示范法律供各国考虑将是有益的，这可帮助各国制定国家立法并促进国家立法程序的统一”<sup>1</sup>。

### 法律原则/指南

23. 另一个方案可以是起草一套法律和程序的原则（可包括评注），用以纳入一个缔约方的国内民事责任制度，以便尽量优化其在烟草控制方面的效益。无论如何，确认这样一套原则（以及评注）似乎将是支持各缔约方建立民事责任制度而采取的合乎逻辑的第一步，并可促成制定示范法律草案。

24. 联合国环境规划署最近通过的“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”（《环境规划署指南》）和评注是这种做法的一个例子。编写《环境规划署指南》是为了突出在起草关于危险活动所造成环境损害的责任、应对行动和补偿的国内立法和条规时，各国必须解决的核心问题。除了建议定义等有限的具体文本供采用，《指南》包含可列入国内立法的关键要素。《指南》的目的主要是帮助发展中国家和经济转轨国家就责任、应对行动和赔偿等问题制定适当的国内立法或政策。根据《关于环境与发展的里约宣言》原则 13<sup>2</sup>，其中规定“各国应制定有关对污染和其它环境损害的受害者负责和赔偿的国家法律”<sup>3</sup>，编写了《指南》。

25. 缔约方会议还可按照第 19 条的规定，通过促进信息交换和司法互助，支持各缔约方。

---

<sup>1</sup> 见文件 A/FCTC/INB2/5 Rev.1 第 25 段。

<sup>2</sup> 见：《联合国环境和发展大会的报告，1992 年 6 月 3-14 日，里约热内卢》（联合国出版物，销售品编号 E.93.I.8 和更正），第一卷：大会通过的各项决议，第 1 号决议附件一。

<sup>3</sup> 联合国环境规划署在 2002 年召开了法律专家小组会议，会上确认和建议了环境规划署在其今后关于环境责任和赔偿制度的工作中应重视的重点问题和差距。评价和评估了特定类型的活动以便确定尽可能最佳的行动方向，包括制定指南的方案。环境规划署高级别咨询专家小组编写了一份草案。在 2010 年由理事会通过之前，一个政府间会议在 2009 年对该文本进行了进一步的审议。

## 信息交换

26. 除了第 19 条关于责任和赔偿的问题之外，要求各缔约方在信息交换方面进行合作。缔约方会议通过的报告文书涵盖了第 19.2 条规定的报告要求。为了进一步促进第 19 条关于提供和交换信息的规定，缔约方会议认可调整报告文书相关部分以及协助缔约方填写报告文书的分步骤说明，以便包括各种亚类，例如：缔约方关于这方面任何违法行为的烟草控制法规是否包括刑事责任措施；是否有独立的刑事责任条款；民事责任措施是专门针对烟草控制的，还是一般性的民事责任条款；以及民事或刑事责任条款是否规定赔偿不良健康影响和/或补偿医疗、社会或其它相关费用。缔约方报告中出现的另一个问题是，关于第 19.2 条中“相关判例”的意思似乎不明确。分步骤说明中也可澄清该术语的意思。

## 司法互助

27. 第 19.3 条要求各缔约方酌情并共同商定就民事和刑事责任的诉讼相互提供协助。这项义务的程序问题可作为一套法律和程序原则（和/或示范法律）的一部分，而制定这套原则可能是为协助缔约方实施第 19.1 条采取的首要步骤。

28. 缔约方会议还可以考虑建立缔约方之间的法律信息交换机制。除了缔约方在其报告中已经提供的立法、条规和相关判例方面的信息，可探索分享法律信息和支持的各种其它方式。例如，可以使这种机制便利缔约方开展合作，抵制针对烟草控制措施的法律质疑（例如通过分享相关文件和学术报告），或者与相关专家会面或在线进行磋商，或者管理相关专家和重要联络点的安全名册。此类合作也将符合第 22 条关于缔约方应尤其在科学和法律专长方面开展合作的要求。此外，第 19.4 条明确规定《世界卫生组织烟草控制框架公约》不影响缔约方利用另一缔约方法院的任何现有权力。

## 其它可能的做法

29. 为了根据第 19 条支持缔约方开展活动，缔约方会议可采取的一种措施是建立一个政府间谈判机构，制定一个**国际民事或刑事责任制度，例如一份议定书**。但是，如上所述，现有的多数国际责任制度不容易适用于烟草控制模式，或许只能对缔约方根据本条开展的立法及其它活动提供有限的指导（见上文第 13-18 段）。例如，采用国际民事责任制度可以认为是有益的，因为可允许因使用烟草制品遭受损害者要求烟草生产商给予赔偿。条约法中对民事责任采取的最常见做法包括限制责任，并常常包括强制规定严格的责任。在烟草使用所造成损害的民事责任方面，这两种方法都不一定会具有吸引力，也不容易得到缔约方的同意。



30. 关于第 19 条中刑事责任的问题，该条款的侧重点似乎主要是形成国内刑事责任。由于多数国家已实施和正在实施履行《世界卫生组织烟草控制框架公约》各项义务的立法措施，它们已决定或将决定是否将刑事责任应用于违反国内法规的情况。在可包括这种刑事规定的国内刑事责任制度的起草和实施过程中，目前能为各缔约方提供支持。可以创建国际刑事责任制度，尤其因为这种制度可建立在采用刑事责任的国内烟草控制措施的基础上，但现在开始此类谈判可能为时过早。最近达成的消除烟草制品非法贸易议定书草案文本本身不包括具体的刑事犯罪行为，而是让每个缔约方酌情决定哪些行为是刑事犯罪<sup>1</sup>。这可暗示，缔约国目前对国际刑事责任制度没有积极性。

31. 此外，此时洽谈国际责任制度，有若干较不吸引人的方面。与《世界卫生组织烟草控制框架公约》之前的时代相比，国家烟草控制立法在今天已发展得较完善<sup>2</sup>，但当时在创建国际民事责任制度方面确认的其它困难问题仍然存在。例如，具有挑战性的国际私法问题仍然存在，包括诸如司法权、对外国判决的认可和执法、法律抵触以及复杂的跨国公司结构等困难的问题<sup>3</sup>。此外，国际责任制度将需要处理烟草伤害的特别问题，包括证据问题、在特定烟草生产商与具体索赔人之间确立因果关系的复杂性以及索赔时效，而且复杂的是，烟草伤害是长期使用烟草制品的结果。相比之下，创建国际环境制度是为了应对需要保护人们和环境免于因有害制品突发性、偶然和意外泄露受到伤害的情况，而保护工业部门不承担过分的责任是合理的，以便保持其本质上有益的活动不受损害<sup>4</sup>。

32. 为支持各缔约方根据第 19 条开展活动，缔约方会议可采取的另一种可能做法是吸取人权公约的经验教训并设立一个**常设机构，接受个人、团体和/或其它缔约方对违背《世界卫生组织烟草控制框架公约》的情况提出的申诉**。但是，对此种可能性的审议最好留由《世界卫生组织烟草控制框架公约》的一个履约机制考虑<sup>5</sup>。虽然在 2001 年的法律专家会议上进行了讨论<sup>6</sup>，《世界卫生组织烟草控制框架公约》中并未专门包括国家责任。第 19 条的重点是在各缔约方的辖区内确立刑事和民事责任，而不是建立一个国际制度。但是，应当注意到，不需要专门提及国家责任以便使之相关，因为国际

<sup>1</sup> 见议定书草案第 14 条（不法行为，包括刑事犯罪）（文件 FCTC/COP/5/6）。

<sup>2</sup> 对照文件 A/FCTC/INB2/5 Rev.1 第 16 段，其中注意到，在 2001 年缺乏建立国际责任制度强有力的国家烟草控制立法基线。

<sup>3</sup> 复杂的国际私法问题可使国际谈判大为延长和复杂化，例如所谓的“判决项目”所发生的情况，该项目于 1992 年作为海牙《民事和商业事项判决的司法权以及认可和执法公约》开始，并于 2005 年作为范围窄得多的海牙《选择法院协议公约》结束。另见文件 A/FCTC/INB2/5 Rev.1 第 17 段。

<sup>4</sup> 见文件 A/FCTC/INB2/5 Rev.1 第 18 段。

<sup>5</sup> 见文件 A/FCTC/INB2/5 Rev.1 第 30 段和《公约确定的报告安排》（文件 FCTC/COP/5/14）第 22-33 段（审查机制）。

<sup>6</sup> 见文件 A/FCTC/INB2/5 Rev.1 第 9 段和第 26-30 段。

法惯例的一项原则是国家应当对违背其根据某一特定制度（例如《世界卫生组织烟草控制框架公约》）所承担义务的情况负责。但是，国家责任的问题长期以来一直摆在国际议程上，而且虽然国际法委员会在 2001 年通过了《国家对国际不法行为的责任》的条款草案和评注，但尚未在该领域内达成国际共识<sup>1</sup>。

33. 上文第 14 和 15 段中的讨论还提出一个问题，即**建立一个基金机制**处理第 19 条的赔偿问题是否恰当。这种基金可有若干综合或独特目的，包括资助预防措施，支持监测和评估，对烟草伤害受害者给予补偿，或者作为个人或缔约方民事责任申诉案件的诉讼基金。此外，可在国内或国际基础上，或者在两者的基础上，设立该基金。但是，似乎应当先向各缔约方提供支持以确立其辖区内的民事和刑事责任制度，然后才有可能设立基金机制。

### 专家小组

34. 鉴于上述分析，缔约方会议不妨考虑设立一个专家小组，以便进一步制定措施，使缔约方会议能够支持各缔约方根据第 19 条开展活动，尤其是在民事责任制度方面。在开展工作时，专家小组可考虑与责任相关的国家经验，确认最佳做法，并向缔约方会议第六届会议提出关于适当支持机制的建议。

35. 缔约方会议还不妨要求专家小组探索为确定民事和刑事责任及赔偿编写一套原则草案（包括评注）的可能性，包括可能制定示范法律，供缔约方会议第六届会议审议。

36. 除了上文概述的问题，为了加强原则草案并更多地支持缔约方实施第 19 条，专家小组可考虑其它事项，包括：

- (a) 针对烟草业责任，通过立法的可能政策基础（例如，包括阻止、费用回收和公众教育）；
- (b) 如何获得专家法律指导；
- (c) 关于如何最充分地使当地律师参与诉讼以便加强能力的信息；

---

<sup>1</sup> 草案在 2002 年提交联合国大会第五十六届会议审议（作为文件 A/56/10），最近于 2011 年在联大第六十五届会议期间进行了审议。该项目再次列入 2013 年联大的临时议程，将进一步进行审议，以便在各条款的基础上，对确立关于国家对国际不法行为负责的一项公约的问题或其它相关行动作出决定。

- (d) 关于民间社会作用的建议；
- (e) 关于如何最佳利用公众教育推进诉讼目标的指导，尤其当由一个缔约方进行诉讼时；
- (f) 如何找到相关文件及其它证据并使之被接受；
- (g) 如何最充分地将已能获得的关键证据材料集中在一起；
- (h) 关于集体诉讼等程序问题的指导；
- (i) 考虑如何最充分地参与有效的国际合作；
- (j) 向缔约方会议建议为促进实施第 19 条可采取的其它措施。

### **缔约方会议的行动**

37. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步的指导。



## 附件

## 民事和刑事诉讼方面现有法律制度的使用情况

## (a) 民法典和民事责任制度

许多国家规定应赔偿他人造成的通过普通法律侵权或民法典规定的不法行为可识别和可量化的危害。此类案例在烟草诉讼领域比比皆是，主要是在美国，但其它地方也有。这些案例包括烟草控制的所有主要领域，涉及吸烟者和非吸烟者、私人和公立部门申诉者以及个人原告案例和集体诉讼。诉讼的确切起因常常因辖区而异，但可涉及以下一个或多个方面：严格责任、生产过失、违背默示保证、消费者欺诈、误导或者图谋不轨。

## (b) 宪法

有些宪法保证的人权保护（主要是与生命、健康或清洁环境相关的权利）构成了成功法律论点的基础，尤其是关于公共场所吸烟使非吸烟者接触危害<sup>1</sup>。但是，这些论点使用得相对很少。

## (c) 烟草控制法律

目前许多国家具有综合性的烟草控制法，涵盖整个烟草商业的各个方面，范围从最初的农业生产，以及加工、包装、市场营销和促销、销售，直到最终的消费者终端使用。《世界卫生组织烟草控制框架公约》的谈判在最近数年内促使产生了这些法律，其数量多得举不胜举。但是，总体上可以说，这些烟草法规常常在烟草的特定背景下汇集和进一步发展较普遍应用的现有法律的法律原则和政策目标。这样，就可加强清晰度并使有关各方采取行动时能够更加确定其行动符合其法律义务。

## (d) 消费者保护法

消费者保护法可以被认为是与侵权法同时运作并进行补充，将针对生产商与消费者之间关系的一些侵权标准原则规定为法定义务。与烟草最相关的是涉及虚假、误导或欺骗性广告或促销的消费者保护法。基于消费者保护法的烟草案例迄今主要涉及误导性的描述，例如“淡味”和“柔和”。

---

<sup>1</sup> 关于孟加拉国、印度、尼泊尔和乌干达宪法案例的讨论，请见 Gostin LO: “烟草战争”—全球诉讼战略，《美国医学协会杂志》，2007年，298:2537-2539。

与法律诉讼的若干其它可能起因一样，采用的做法经过演化。在许多辖区，要求烟草公司负责的法律论点首先是从普遍应用的最初法律开始的，然后再将其原则推论到烟草的情况。在消费者保护领域与其它领域一样，那些一般法律现在大部分已由更明确处理相关行为的烟草专门法律取代。

#### (e) 医疗服务和医疗保险立法

某些具有重大意义的烟草诉讼案例中有时被遗忘的是，私营保险公司可以使政府成为共同原告。但是，法庭通常不考虑第三方（例如保险公司）代理索赔的侵权诉讼，理由主要是保险公司的索赔与烟草公司和吸烟者之间可能发生的任何侵权太过遥远。

#### (f) 烟草损害和卫生保健费用回收立法

受到美国为收回公共成本诉讼成功的推动，其它地方的政府开始了类似的行动，最近可能最值得注意的是在加拿大。寻求赔偿烟草造成的卫生保健费用的加拿大各省遵循美国佛罗里达州最初开创的道路，颁发了烟草专用法规以便利费用回收诉讼，而不是依赖于普遍应用的惯常与侵权或不法行为相关的法律。这种法规通常规定，政府本身有权直接提出法律诉讼，独立于任何个体吸烟者提出的赔偿要求之外。然后，政府随后的法律诉讼是要收回因立法规定的某些烟草相关侵权行为付出的资金。立法还通常争取简化问题：例如，在加拿大的案例中，立法允许根据烟草销售的市场份额，规定各烟草公司被告在损害赔偿总金额中负担的份额。

#### (g) 广告和标签法<sup>1</sup>以及产品广告条规

无论是通过保护公众免受虚假或误导性广告影响的一般消费者保护法，还是专门针对烟草的广告、促销或包装标签法，许多辖区的立法提供了政府官员或私人（有些情况下）针对烟草公司的诉因。适用的立法通常规定罚款或其它惩罚，并可规定简化的诉讼程序，在有些辖区被称为简易程序治罪。

#### (h) 海关和消费税立法

鉴于收税的原因以及低价进入市场的走私卷烟对公众健康的影响，使烟草业对违反海关和消费税法承担责任具有重要意义。起诉烟草公司和烟草行政负责人员违背这些法律，例如涉及 **R.J. Reynolds** 烟草公司合谋在加拿大走私的案件，造成了包括监禁等刑

---

<sup>1</sup> 乌克兰和美国。

事制裁以及认罪协议中的巨额经济惩罚。在欧洲，2004年欧洲联盟对菲利普·莫里斯公司的案件结果是12.5亿美元的赔偿金。

(i) 反敲诈勒索和腐败立法

美国政府成功地起诉美国各大烟草公司进行敲诈勒索，解决办法促成作为原告的烟草公司被迫改变行为，但未处以经济惩罚。相反，因程序或司法权问题，外国政府在美国法庭提出的类似申诉在考虑案件的是非曲直之前就被驳回了。

(j) 劳动法

虽然受雇者在法庭中使用涉及安全工作环境的一般劳动法质疑在工作场所吸烟，但许多辖区现在已颁发与室内工作场所吸烟（在有些情况下，还涉及室外工作场所）相关的烟草专用法律。在责任方面，通常由雇主或吸烟的同事承担责任，所以惩罚往往相对较轻，至少对初犯是这样。（一个结果是，虽然烟草公司经常为工作场所吸烟法的政治反对势力提供资金，但当违反这些法律时，烟草公司并不承担责任。）

(k) 贸易惯例法规

公平贸易惯例法律，尤其在定价方面，为要求烟草公司负责提供了途径。有的案例涉及烟草商业上游段，烟草公司在与收购农民烟叶时操纵投标相关的案例中进行和解。但是，也存在文献证据，说明烟草公司密谋在十几个国家确定其卷烟的零售价<sup>1</sup>。许多国家的竞争法律包括民事和刑事方面的制裁；由于这些法律的意图是要改变有时很大的公司的行为，适用的罚金数额可以是相当大的。

= = =

---

<sup>1</sup> 价格不太对。《经济学人》，2001年7月5日（请见：<http://www.economist.com/node/687703>）。