

**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

第六届会议

俄罗斯联邦莫斯科，2014年10月13-18日

临时议程项目 5.4

FCTC/COP/6/20
2014年6月23日

与公约实施工作相关的贸易和投资问题

公约秘书处的报告

引言

1. 本报告是根据缔约方会议第五届会议（大韩民国首尔，2012年11月12-17日）通过的关于公约秘书处、世卫组织、世界贸易组织以及联合国贸易和发展会议之间合作的 FCTC/COP5(15)号决定编写的。根据该决定，本报告载有关于与实施公约有关的不断演化的烟草控制相关贸易和投资问题的意见，并介绍了公约秘书处自缔约方会议第五届会议以来与各伙伴在该领域内合作开展活动的结果。

2. 在第四届会议上（乌拉圭埃斯特角，2010年11月15-20日），缔约方会议通过了关于公约秘书处与世贸组织合作的 FCTC/COP4(18)号决定，目的是支持缔约方实施公约，尤其是通过促进就贸易相关问题共享信息，包括在公约各缔约方之间，并推进公约秘书处与世贸组织之间的合作。在第五届会议上，缔约方会议注意到该决定中要求提交的关于此事项的报告（文件 FCTC/COP/5/18），并进一步要求公约秘书处与其它国际组织合作，在共享信息、监测相关事态发展和提供技术支持方面继续开展活动。

3. 在相关的事态发展方面，缔约方会议在第四届和第五届会议上分别通过了埃斯特角宣言和首尔宣言。通过这些决定，缔约方宣布致力于把在各自管辖区域内控制烟草消费的卫生措施实施工作作为优先重点，决心为了公众健康的利益并根据本公约，不允许烟草业的干扰减慢或制止烟草控制措施的制定和实施。

缔约方会议第五届会议以来的相关事态发展

4. 自缔约方会议第五届会议以来，对公约与国际贸易和投资协定之间的关系以及这种关系对有效实施公约的影响给予了越来越多的重视。这种情况是在世贸组织解决争端程序中以及在国际投资协定之下对实施烟草控制措施不断提出法律挑战的背景下发生的。

5. 此外，许多政府正在面临烟草业在本国法庭就烟草控制措施提出的法律挑战，其中有些挑战还结合与国际贸易法相关的要求。近年来，在世卫组织所有区域中都发起了针对烟草控制措施的法律挑战，涉及一系列烟草控制措施。烟草业的干扰仍然是各缔约方在 2014 年的实施报告中报告的最经常确认为影响有效实施公约的障碍之一。

6. 关于根据公约不同条款实施的措施，出现了国内争端。在 2014 年的实施报告中，缔约方报告了涉及第 9、10、11 和 13 条的国内法律挑战。挑战常常涉及其它缔约方未经挑战已经成功实施的措施。若干缔约方还报告说，烟草业威胁将提出法律挑战或者质疑了烟草控制法律草案的合法性。

7. 重要的是，若干缔约方成功地抵御了针对烟草控制措施的法律挑战，分享他们的经验可有助于面临类似挑战的其它缔约方。在这方面一些决定的结果中，公约起到了重要的作用。

8. 使用国际论坛对烟草控制措施提出法律挑战的情况也引起了持续的讨论，即在新的自由贸易和投资协定的谈判中应当如何处理烟草控制。为了应对这些挑战以及已观察到的烟草业通过游说影响新协定谈判结果的做法，有些公约缔约方提出了具体措施以防止利用此类协定挑战烟草控制措施，包括在今后贸易和投资条约的覆盖范围中明确排除烟草和烟草制品。

9. 一个缔约方要求，缔约方会议第五届会议的临时议程应鼓励对自由贸易和投资协定谈判期间如何处理烟草和烟草制品的问题开展实质性的讨论。缔约方会议关于这一项目的考虑和指导将有助于今后的工作。

缔约方会议第五届会议以来的主要活动

10. 公约秘书处开展了一系列活动，以便在公约缔约方之间，包括缔约方的卫生与贸易官员之间，促进信息分享。公约各缔约方继续在不同论坛上并通过实施报告强调他们在贸易和投资事项方面面临的挑战，包括法律挑战。

与国际组织的合作

11. 缔约方会议在第五届会议上作出的决定要求公约秘书处在分享信息和向各缔约方提供技术支持方面继续与世卫组织秘书处、世贸组织秘书处和贸发会议秘书处合作。

12. 作为世卫组织授权的一部分，公约秘书处针对世贸组织各机构（主要是《与贸易有关的知识产权协定》理事会和技术性贸易壁垒委员会）召开的常会上相关的议程项目，继续观察并酌情提供信息。世卫组织秘书处还就世卫组织在公共卫生、知识产权和贸易领域内的技术合作活动提供信息。世贸组织参加了公约秘书处和世卫组织召开的相关会议。

13. 公约秘书处与其它国际伙伴合作，尤其是联合国贸易和发展会议。公约秘书处与贸发会议原则上商定了合作框架，包括涉及贸发会议在贸易和发展问题方面职权的事项，该框架概括了按缔约方会议的要求援助促进这方面工作的领域和机制。公约秘书处和贸发会议尤其开展合作，编写关于贸易和投资挑战的技术文件，以便支持各缔约方实施公约。通过参加秘书处召开的会议并应要求，贸发会议还协助公约秘书处向各缔约方提供技术支持。

14. 通过联合国预防和控制非传染性疾病机构间工作队（其中纳入前联合国烟草管制特设机构间工作队的工作），公约秘书处继续向各伙伴，包括世贸组织、贸发会议和世卫组织秘书处，提供涉及公约实施工作的相关贸易和投资问题以及法律挑战方面的最新情况。

促进各缔约方卫生与贸易代表之间的信息共享

15. 在 2014 年 3 月，公约秘书处为各常驻日内瓦代表团的卫生和贸易代表举办了与实施公约相关的贸易和投资问题讲习班。举办讲习班是因为认识到自公约秘书处于 2012 年 3 月为各常驻代表团和来自各国首都的有关代表组织第一次此类讲习班以来在此领域内持续积累的国家经验。世卫组织、世贸组织、贸发会议和世界知识产权组织的代表也参加了该讲习班，以便向各缔约方提供各自职权范围内的信息。

16. 鉴于 2012 年讲习班以来的事态发展，2014 年的讲习班更加强调在缔约方之间分享经验，以及确认可以向缔约方提供的支持。讲习班产生的主要意见是：

- (a) 缔约方在实施公约时继续面临与贸易和投资相关的挑战；

- (b) 除了国际上与贸易和投资相关的挑战，许多国家的政府在国内法庭上正在面临烟草业提出的与实施公约相关的法律挑战。这些挑战涉及国内法律之下范围广泛的问题。有些挑战还包括与国际贸易法相关的要求，从而强调了国际和国内争端之间的关系；
- (c) 各缔约方的卫生部在贸易和投资法律方面可能缺乏能力，而且能够召集的法律专家人数有限。如果有一个网络，包括具有相关技术专长的专家，可以应要求推荐用以提供技术支持，将对各缔约方有很大帮助；
- (d) 烟草业一贯威胁将采取法律行动，企图恐吓制定烟草控制法律的国家¹。这种威胁可以阻止政府采取行动。在评估和应对威胁或抵制挑战的资源和能力有限的国家中，尤其存在这种风险；
- (e) 烟草业还有动机，要尽可能拖延诉讼，耗尽政府的资源，进一步推迟实施受到挑战的措施，并造成一种观念，即烟草控制措施没有明确的合法性，从而阻止其它国家政府采取行动；
- (f) 尽管各地的法律和法律制度各不相同，但各缔约方能够在应对国内挑战方面互相学习的经验很多；不但在各缔约方之间，而且在缔约方国内的不同政府部委之间都需要有更高程度的沟通、合作和理解；
- (g) 各缔约方强调，关于当前以及尚未解决的针对公约实施工作的挑战，包括国内的法律挑战，一份便于获取的目录清单将很有价值²；概括和解释关键法律问题（尤其是涉及国际贸易和投资法律与公约实施工作之间关系的问题）的便于使用的额外材料将有益于缔约方。

17. 此外，在讲习班期间还提出了一些其它问题，例如是否有可能利用公约第 27 条中提及的争端解决机制创建一个论坛，使两个或更多公约缔约方在解释或应用公约方面出现争端的情况下能够开展讨论。

¹ 在 2014 年 3 月的讲习班期间，据民间社会报告，非洲约 15 个国家中出现了威胁将针对烟草控制措施采取法律行动的情况。有些缔约方还在 2014 年双年度的实施报告中报告受到威胁。

² 各缔约方注意到，现有的公开在线资源，例如无烟青少年运动烟草控制法 — 烟草诉讼数据库 (<http://www.tobaccocontrollaws.org/litigation>) 以及不同的国家数据库，已经汇编了主要烟草控制诉讼案中对已结案事项的裁决。

其它活动

18. 作为国际合作议程的一部分，公约秘书处与世卫组织各区域办事处合作并由相关国际组织（尤其是贸发会议）参与举办的公约实施工作区域讲习班上强调了贸易和投资问题。2012 年以来，世卫组织秘书处（包括各区域办事处）与公约秘书处合作，还举办了关于贸易和烟草的一系列讲习班。在这些讲习班上，公约秘书处强调了公约作为具有法律约束力的国际框架的重要性，其中包括缔约方会议通过的公约各条款实施准则的内容及其在制定缔约方法规和条例方面的作用。

19. 公约秘书处定期监测各国在贸易、投资和国内针对烟草控制措施的法律挑战方面的经验。公约秘书处和世卫组织秘书处都继续应要求就贸易和投资问题以及涉及其它法律挑战的问题向缔约方直接提供法律和技术支持。除了在实施特定烟草控制措施方面支持缔约方，公约秘书处还应要求提供关于贸易、投资和烟草控制方面一般事态发展的信息，从而支持缔约方的活动。公约秘书处在相关的国际论坛上继续强调与公约相关的卫生、贸易和投资政策之间的联系。最近，公约秘书处在欧洲委员会 2014 年 3 月于布鲁塞尔为卫生和贸易官员召开的烟草与贸易研讨会上发言。

20. 以目的为侧重点的公约信息平台力图汇集关于公约实施情况的信息，也将促进公约秘书处分享和传播与实施公约相关的信息，并将进一步推动资源的促进和共享。在即将启动该平台之际，公约网站上创建了一个专门的网页以便传播与实施公约相关的贸易和投资问题信息¹。

21. 公约秘书处要求 McCabe 法律与癌症中心（设在澳大利亚墨尔本），即国际癌症控制联盟及其成员组织维多利亚癌症理事会的一个联合行动，作为一个知识中心，尤其涉及针对公约实施工作的法律挑战。该中心将协助秘书处促进缔约方之间的信息交流与合作并提供技术援助。通过 McCabe 中心的知识中心网站，各缔约方和有关伙伴可以找到关于本公约、国际贸易和投资法之下的国家义务、前两者之间的关系以及正在针对烟草控制措施实施工作提出的贸易、投资和国内法律挑战的信息。预计到 2014 年年底，这方面的信息以及其它知识中心提供的信息将一起被纳入秘书处的信息平台，以便协助分享信息。知识中心还协助秘书处建立专家网络，以便在该领域内促进信息交流并向缔约方提供援助。

22. 在一项相关的活动中，McCabe 中心于 2014 年初与公约秘书处以及世卫组织非洲区域办事处和西太平洋区域办事处合作，在澳大利亚政府的资助下开办了强化法律培

¹ 网页请见：http://www.who.int/fctc/trade_and_investment。

训规划，其中尤其注重于通过本公约管理癌症及其它非传染性疾病的高危因素，尤其是烟草使用，并涵盖国际贸易和投资法、国际知识产权法、诉讼、宣传和公共卫生领导作用等主题，吸引了来自 20 多个国家的代表。秘书处为开展联合需求评估任务的缔约方提名的三名专家与会提供了支持，作为这些缔约方要求提供的需求评估之后援助的一部分。

缔约方报告产生的信息

23. 对 2014 年缔约方实施报告进行的分析揭示缔约方对法律挑战有各种担忧，认为这种挑战是烟草业干扰的一种形式，对实施公约通常是一种障碍，而且是对实施特定条款的挑战。由于认识到促进和分享缔约方经验的重要性，缔约方的这些反应体现在 2014 年公约全球实施进展报告的概要中（文件 FCTC/COP/6/5）以及报告全文中，其中概括了针对缔约方烟草控制措施实施工作提出法律挑战方面的趋势和事态发展。

结论

24. 由于针对公约实施工作的法律挑战仍是关注的一个严重问题，缔约方会议有若干机会在这一领域内继续和加强支持缔约方。为此目的，缔约方会议可考虑各种方案，通过一个闭会期间机制加强支持面临法律威胁和挑战的缔约方，并强化与卫生和贸易相关的多部门交流，包括在对新的贸易和投资义务开展谈判的范围内进行交流。公约秘书处与其它有关国际组织之间持续合作并进一步分享和传播经验与最佳做法，仍将是重要的。

缔约方会议的行动

25. 请缔约方会议注意本报告并提供进一步的指导。

= = =