

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 4.3

FCTC/COP/6/8
2014年6月5日

实施公约第 19 条： “责任”

专家组的报告

引言

背景

1. 在第五届会议上（大韩民国首尔，2012年11月12-17日），缔约方会议决定设立责任问题专家组，任务是向缔约方会议第六届会议报告与实施《世界卫生组织烟草控制框架公约》第19条相关的事实、信息和方案¹。在编写报告时，缔约方会议指示专家组开展以下工作：

- (a) 发现、审查并收集现有民事和刑事责任的最佳实践，包括赔偿；
- (b) 查明阻碍在民事和刑事责任领域采取有效行动的障碍，尤其是在民事责任范围内，包括赔偿，并就排除障碍的方法提出建议；
- (c) 确定在民事和刑事责任领域，特别是在民事责任范围内发展立法的现有方案，以供缔约方考虑；
- (d) 为有效实施公约第19条，提供能促进技术支持、国际合作和信息交流的方案。

¹ 见 FCTC/COP5(9)号决定。

专家小组的任命和会议

2. 根据 FCTC/COP5(9)号决定并在缔约方会议主席团的指导下，公约秘书处邀请公约缔约方分别提名最多两名专家在专家小组任职，并鼓励在提名过程中开展区域合作。为缔约方提供了缔约方会议主席团编撰的专门技术领域清单，该清单将有利于专家小组的工作¹。
3. 根据各缔约方提名的人选，主席团的每位成员与公约秘书处协商，推荐来自各自区域的三名专家，这些专家被邀请参加该小组。
4. 专家小组在日内瓦召开了两次会议（2013年10月23-25日和2014年3月10-12日）。在第一次会议上，来自斯威士兰的 Vuyile Dlamini 先生当选为小组的主席。出席第一次和第二次会议的专家人数分别为 17 人和 14 人。当专家不能出席会议或者不再能够发挥作用时，由主席团的成员批准替补人选。
5. 缔约方会议的决定还规定公约秘书处将能够在每个区域邀请最多一名具备专家小组领域内特定专门技术的观察员。根据民间社会的提名并有待专家小组就可能需要的其它专门技术提出进一步的意见，秘书处在第一次会议之前任命了三名观察员以便处理特定的专门技术领域。在第一次会议结束时，小组成员审议了将协助专家小组工作的额外专门技术领域。因此，秘书处还邀请了刑法领域内的一名专家。

专家小组的工作方法

6. 在专家小组第一次会议期间，讨论侧重于分享该小组职责、确认和收集案例研究和实例（主要涉及民事责任）方面的经验，以及商定该小组的工作计划。除了审议烟草责任案例研究，专家小组在相关的情况下还审议了排除其它责任领域中类似障碍所采用的方法。
7. 在第二次会议上，专家小组讨论了属于其职权范围的所有事项。专家小组尤其审查了两次会议之间开展的工作以及专家小组成员提供的案例研究；审视了针对烟草相关危害追究刑事责任方面的挑战和方案；讨论了技术支持、国际合作和信息交流的方

¹ 主席团确定的专门技术领域：不同法律制度（例如普通法、民法）和司法制度（例如法院系统、程序事项）的法学家；具有针对烟草业的案例中实际经验的法学家，包括政府和私人执业者；学术界具有相关专业知识的专家（例如比较法学、判例法分析）；对具有责任问题（例如环境保护）的其它条约熟悉的专家；烟草控制领域的专家；在烟草控制之外的其它领域具备诉讼方面专门知识的法学家；公共卫生政策方面的专家（例如，关于把诉讼作为政策工具）；以及流行病学、医药、营销、经济学、烟草制品科学（例如化学、毒理学）和消费者保护方面的专家。

案；并分析了该小组收集的民事责任诉讼实例中出现的障碍和最佳实践。在第二次会议之后，专家小组的报告由主席进行修订并通过该小组的在线沟通进行了最后定稿。

8. 本报告概述了立法行动和国际合作的方案¹，以及该小组确认的今后可能工作。附件 1-3 描述了关于烟草责任方面经验、障碍和最佳实践的事实与信息²。

第 19 条在公约范畴内的重要性

9. 公约第 19 条规定，为烟草控制的目的，必要时，各缔约方应考虑采取立法行动或促进其现有法律，以处理刑事和民事责任，酌情包括赔偿。该条要求缔约方就生效的法规和条例及相关判例等不同事项的信息交流开展合作，酌情并经相互同意，在与责任相关的法律程序方面相互提供协助。在其指导原则中，公约还认识到“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”（第 4.5 条）。

10. 第 19 条的实施工作为缔约方提供了机会，以便合作努力使烟草业对其恶行负责，并同时加强实施本公约。营销一种正在逐步和不断加强管制的本质上致命和致瘾的制品并将其作为一种生活方式进行宣传，在历史上鲜有或没有类似情况。因此，应对这种行为所造成危害的行动常常没有先例，法律系统或许不能立刻进行适当调整以处理产生的问题。

11. 世界各地司法管辖区域中的若干法庭已经发现烟草公司在数十年中以他们生产、销售和推销烟草制品的方式犯下了民事罪过，包括欺诈。判决中反复出现的主题是烟草公司大力促进使用和消费一种致命和高度致瘾的制品，同时隐藏关于其制品有害作用的证据并破坏政府和独立人士使公众了解使用烟草所产生健康后果的工作。

12. 成功地进行申诉，其作用可以是针对烟草相关疾病所造成的痛苦和 / 或卫生保健产生的社会代价和经济费用获得补偿，而且在有些案例中，除了对危害进行赔偿，由民事和刑事诉讼程序产生惩罚性罚款并由旨在惩罚不当行为的民事管制程序产生民事处罚。获得烟草公司提供的赔偿可以起到提高烟草价格的作用，从而抑制烟草消费。

¹ 有些改革方案（尤其是程序改革方案）可以由制定规则的委员会处理，还可以由法庭直接处理提出的法律原则。尽管如此，立法是缔约方把与第 19 条相关的改革纳入本国法律的有效方法。

² 附件 1-3 所载与民事责任相关的信息取自小组成员交换的经验，被编撰成一份详尽的《对确立民事责任最佳实践和障碍以及改革方案的综合回顾》。应该小组的要求，各缔约方可获得这份综合回顾，作为本报告的背景资源和补充材料。

13. 但是，申诉不一定只是为了获得赔偿。缔约方根据第 19 条采取法律行动，可作为众多其它烟草控制措施的补充。案例可用来揭露生产、供应和营销烟草制品者的行为，制止进一步的不当行为，或者获得禁令性措施以停止此类行为，并 / 或要求纠正行为。例如，在美利坚合众国，各州政府针对烟草公司提起的责任诉讼产生的《总和解协议》包括一些条款，要求烟草公司结合其它烟草控制措施遵守对烟草广告宣传的限制，为教育规划提供资金，并在保留十年的一个网站上公开诉讼过程中产生的所有文件¹。这些条款进一步加强了相关辖区内的烟草控制条例和广泛的公共卫生目标。

14. 此外，揭露烟草业的行为提供了机会，以便实施传媒战略，向公众揭示最恶劣的行为，形成政治意愿并使公众舆论支持烟草控制措施。若干辖区内烟草诉讼案件的重大结果是披露了暴露烟草业行为（包括隐匿和销毁敏感研究的结果及其它文件）的大量行业内部文件，并提供了在烟草业行为和烟草消费有害影响方面开展大众教育的机会²。

15. 公约第 19 条和第 4.5 条明确规定，确立责任的法律行动是烟草控制的一种重要手段。但是，关于如何使用诉讼作为解决特定类型争端的手段，各国在法律文化方面存在差异。例如，有人担忧法律程序可能会被滥用，用诉讼迫使被告接受不当要求。但是，烟草相关疾病受害者迫使烟草业接受不当要求的可能性极小。相反，许多吸烟相关疾病受害者以及政府和卫生保健提供者常常具有针对烟草业的有力申诉理由，值得法庭裁决。

制定法规的现有方案，供缔约方尤其在民事责任范围内考虑

16. 在审议了与责任相关的经验、障碍和最佳实践（附件 1-3 中进行了更详尽的介绍）之后，专家小组确认了制定法规的现有方案，供缔约方考虑。该小组确认的最佳实践应当能够最充分应对附件 2 中概述的应用民事和刑事责任过程中的挑战和障碍。专家小组确认的许多最佳实践将需要立法以便实施。

17. 但是，虽然这些最佳实践突出了缔约方可在起草本国关于烟草业责任的法规和条规时可考虑解决的核心问题，但并非所有立法方案都会对所有司法管辖区域或所有类型的诉讼适用。实际上，下文概述并在附件 3 中进一步详细描述的方案可能会协助缔约方（取决于其司法管辖区域、法律传统和可得资源）针对烟草相关罪行建立有效和公正的民事及刑事责任制度。

¹ 《总和解协议》可在 <http://www.naag.org/backpages/naag/tobacco/msa/> 读取。

² 例如，见附件 1 中美国和加拿大烟草责任诉讼经验方面的讨论。

18. 专家小组在民事和刑事责任领域内确认供缔约方考虑并在下文中列出的制定法规的现有方案包括以下方面的法规：

- (a) 使烟草相关疾病受害者能够通过采用集体诉讼程序提出民事赔偿要求；
- (b) 使国家以及卫生保健提供者和保险公司能够开展行动收回卫生保健费用；
- (c) 为要求因烟草业的行为给予禁令性措施提供便利；
- (d) 为“公益性”诉讼提供便利，使任何人都能采取法律行动以便执行现有烟草控制措施，或者要求纠正烟草业的行为；
- (e) 修正程序和取证规则，为民事赔偿要求和非金钱救济提供方便；
- (f) 修正责任标准及现有法律辩护说辞和 / 或使之法典化，以便在民事赔偿要求中更明确地说明烟草业在何时应当负责；
- (g) 形成或加强民事和刑事犯罪的规定，以便成功地执行烟草控制措施。

19. 根据专家小组在上文第 18(e) – (g) 段中的考虑，以下段落进行了发挥。

便利程序和取证方面改革的法规

20. 专家小组注意到，为了便利和加快与烟草相关的责任赔偿要求，各缔约方可考虑修改程序和取证规则，以便节省时间和资金，并纠正烟草诉讼案件中常见的资源失衡和信息不对称的情况。专家小组为民事责任确认的许多最佳实践（附件 3 中有更详细的概述），旨在通过以下方面的程序变化便利有效的责任诉讼：

- (a) 要求烟草业被告披露内部文件，并通过修改关于书面证据可采性的规则，使原告¹更容易依靠已经可以公开获得（包括在因特网上）的烟草业文件；
- (b) 关于对烟草公司内部专职律师给予法律专业特权的规则，因为与涉及公司事务（包括科学研究、游说、营销和文件管理活动）的一般商业记录不同，此

¹ 负责发起法律诉讼的一方在有些司法管辖区中被称为原告，在另一些辖区中被称为提出诉讼的一方或起诉人。为达到一致，本报告始终称之为“原告”。

类往来文书很少（如有）构成独立的法律意见。此类文件常常与烟草业的责任高度相关，应当向法庭提供；

- (c) 关于过失和因果关系的规则（在适当时），以便在可能的情况下使烟草公司承担举证责任，限制以消费者了解风险为由进行辩护，并使原告能够利用统计数据证据确立因果关系；
- (d) 关于时限的规则（有必要时），以便确保规则体现接触烟草到发病之间常常很长的潜伏期；
- (e) 费用和资金供应模式，以便消除或限制原告承担逆向费用的责任，并使原告自身的费用能够通过应急救济金和商业诉讼资金得到资助，从而解决多数原告与烟草业之间资源失衡的情况，并确保由烟草公司承担诉讼辩护费；
- (f) 减少法庭程序的费用和拖延；
- (g) 确保原告能够在他们遭受损害或被告居住的司法管辖区进行诉讼，而且能够对另一个司法管辖区的烟草被告执行判决。

执法方面的法规

21. 在所有司法管辖区内，包括不能对烟草造成的危害提起赔偿申诉的辖区，都必须确保能够追究烟草公司及其它行业参与者违反烟草控制法律的责任。现有或新的烟草控制法律的执法工作可采用民事或刑事处罚，或者两者兼备。附件 3 讨论了烟草控制执法的若干模式。

加强刑事责任的法规

22. 相对民事责任而言，对与烟草消费所造成危害相关的刑事责任进行追究的情况较少见，成功的例子也较少。专家小组注意到，尽管为以往行为追究刑事责任时面临障碍，但可以实施法规，确保为执行烟草控制条例（上文所讨论的）以及针对与生产和供应烟草制品相关的今后可能行为规定刑事犯罪的罪名。附件 1（第 26-27 段）、附件 2（第 11-13 段）和附件 3（第 43-48 段）进一步讨论了刑事责任问题。

其它立法方案

23. 在不能证实诉讼是对烟草相关危害进行赔偿的有效手段的司法管辖区域内，或许可行的办法是根据本公约使用法规重新分配烟草流行造成的费用，从而减少烟草所造成的总体危害。实行或提高被广泛用作减少烟草消费的有效和重要手段的烟草消费税，可作为此类法规的一种常见类型¹。另一种方案是实施生产商许可证制度，以便收回烟草管制工作的费用^{2 3}。

24. 上文讨论的立法例子不一定要因为企图确定民事或刑事责任的程序遭到排斥才实行，而可以在有条件的地方作为公约第 4 和第 5 条提出的烟草控制综合政策的一部分采用。

有效实施公约第 19 条的技术支持、国际合作和信息交流方案

25. 在第 19 条中，各缔约方同意在适当时并经相互同意，在其国家法规、政策、法律惯例和可适用的条约安排的限度内，就民事和刑事责任的诉讼相互提供协助。这一规定补充了缔约方在第 22 条中的协定，即经共同商定，促进技术、科学和法律专长及工艺技术的转让，以便确立和加强国家烟草控制战略、计划和规划。

26. 专家小组注意到，鉴于起诉多国烟草公司所涉及问题的跨界性质并由于许多烟草消费国没有本国的烟草加工业，第 19 条范畴内的国际合作和信息交流是至关重要的。

27. 在对根据第 19 条向缔约方的活动提供支持的方案进行讨论期间，专家小组审议了公约秘书处向缔约方会议第五届会议提交的报告中提出的缔约方会议为支持缔约方采取的可能做法⁴。该小组关于这些问题的结论如下。

¹ 见公约第 6 条、缔约方会议在其第五届会议上通过的关于实施公约第 6 条的指导原则和建议（FCTC/COP5(7)号决定）以及提交缔约方会议在其第六届会议上审议的准则草案（文件 FCTC/COP/6/7）。

² 例如，美国食品和药品管理局在 2009 年引进许可证制度，作为家庭预防吸烟和烟草控制法案的一部分。一个财政年度评定和收缴的用户费总额在 2009 年为 8500 万美元，到 2019 年和随后每个财政年度将多达 7.12 亿美元。这种用户费“仅供支付食品和药品管理局与烟草制品管制相关活动的费用……”。

³ 请注意，许可证手续费被认为是资助烟草制品管制的一种可能手段（见《世界卫生组织烟草控制框架公约第 9 条和第 10 条实施准则部分案文》），而且颁发许可证也是控制或管制生产和分发烟草制品的一种手段，以便制止非法贸易（见公约第 15 条以及消除烟草制品非法贸易议定书）。

⁴ 见文件 FCTC/COP/5/11。

为缔约方实施第 19 条提供指导

28. 专家小组注意到并商定，为了协助缔约方制定关于责任（在适当时包括赔偿）的国家法规，可在本国法律惯例的限度内根据追究民事责任的最佳实践制定对不同司法管辖区域可进行调整的进一步指导。公约秘书处向缔约方会议第五届会议提交的报告中讨论了可制定的指导类型的例子¹。专家小组进一步注意到，考虑到法律制度的差异，与示范法律相比，就实施最佳实践提供指导的一般原则将更便于缔约方调整用于实施工作。

29. 专家小组还讨论了公约秘书处向缔约方会议第四届会议所提交报告的附件中概述的国际责任制度的例子²，注意到这些制度不容易适应烟草控制的情况，并认为对缔约方的支持应当侧重于第 19 条在国家级的实施工作和便利信息交流的实用机制。

信息交流

30. 该小组关于信息交流的讨论涉及缔约方之间开展信息交流的必要性以及对更多地获取信息、资源和专门技术的普遍要求，以便在缔约方决定提起民事诉讼时予以协助。确认了提供支持的若干可用方案。

分享信息的受保护网站

31. 便利缔约方之间合作的一种有益的方式可以通过公约秘书处促进的一个受保护的网站，酌情在缔约方、秘书处及其他受邀请的专家之间分享信息。这种平台将使缔约方能够向其他缔约方通报关于正在处理的案件和相关法律决定的信息，并酌情寻求帮助。

获取相关专门技术的推荐系统

32. 专家小组一致认为，缔约方能够利用关于具备法律和学术专门知识并可应要求向缔约方提供技术援助人员的数据库或网络将有很大的效益。公约秘书处可以在一个受保护的网站上维持数据库，使发起或面临法律挑战的缔约方能够要求和获取关于相关专家的推荐。

¹ 见文件 FCTC/COP/5/11。

² 见文件 FCTC/COP/4/13。

33. 该小组注意到，法律和学术专门技术的推荐系统并不一定要局限于涉及第 19 条的法律程序，有潜力扩大到包括政府及其它实体需要应对针对烟草控制措施进行挑战的诉讼，并注意到为不同的法律程序可能需要不同类型的专门技术。

司法互助

34. 第 19.3 条要求缔约方在适当时并经相互同意，就民事和刑事责任的诉讼相互提供协助。缔约方之间在程序事项方面的合作可促进更大程度的信息交流。如果案例的结果涉及一个以上缔约方的利益，合作可扩大到安排联合诉讼协定。这种协定可允许在不放弃法律专业或律师与当事人特权的情况下分享信息。关于特权的规则在不同的司法管辖区有所差异，但在多数辖区，此类协定应审慎地明确承认按协定分享的信息仍然是保密并受特权保护的，交换材料并不构成放弃特权。

实施宣传计划

35. 烟草责任诉讼可提供向传媒和更广泛的公众揭露烟草业行为的宝贵机会。通过进一步教育公众并强化关于烟草消费的健康影响以及烟草公司在烟草消费所造成危害方面作用的大众宣传，这种报道可加强公约的实施。专家小组一致认为，应尽可能鼓励各缔约方实施宣传计划，公开宣传烟草诉讼的结果以及证据和中期结论。

公约秘书处可提供的援助

36. 专家小组注意到，公约秘书处在有些情况下应当代表缔约方会议，提供与法律争端相关的援助，以便维护本公约及其原则。援助可采取公开声明或“法庭之友”情况介绍的形式，支持法律争端中提出的公约问题，其中酌情包括与实施烟草控制措施相关的争端。该小组还注意到，世卫组织或许能够在这方面向缔约方提供更多的支持。

财政支持机制

37. 专家小组注意到，对考虑提起申诉以确立民事和刑事责任的缔约方来说，为诉讼供资是一个重大障碍。该小组注意到在某些司法管辖区为便利进行责任诉讼设立国内诉讼基金的例子¹。设立国内或国际诉讼基金将需要在获取任何可得资金方面受制于明确的规则并应当事先为缔约方在其辖区内确立有效民事责任制度提供支持，但专

¹ 公共基金发挥了重要作用，通过帮助支付获得专家证词的费用，使魁北克的集体诉讼具有经济可行性（*Létourneau* 对 *JTI* 烟草集团麦克唐纳公司等以及魁北克烟草与健康问题委员会和 *Blais* 对 *JTI* 烟草集团麦克唐纳公司等）。

家小组认为可以鼓励缔约方在国家层面上实施涉及诉讼费用机制的最佳实践，包括急救济金、商业诉讼资助以及在可能时创建公共应急诉讼基金。

现有资源

38. 专家小组认识到，需要更多的资源和支持以促进缔约方实施第 19 条，但已存在范围广泛的国际、区域和国家资源以便利信息交流和技术支持，并进一步注意到可鼓励各缔约方酌情利用和求助于此类资源，以便获得国际支持和开展能力建设¹。还可鼓励缔约方加强对公约报告制度的利用，以便提供和交换关于第 19 条实施情况的信息。

今后可能工作的方案

39. 在确认和审议立法行动障碍、最佳实践和方案之后，专家小组考虑了上文中注意到的在技术支持、国际合作和信息交流方面有利于有效实施公约第 19 条的一系列可能方案。

40. 按照上文第 28 段中讨论的情况，缔约方会议不妨考虑制定进一步的指导，支持缔约方实施有效的民事和刑事责任制度来解决责任问题，以便实施第 19 条。这种指导应当能够在适当情况中调整用于在尽可能广泛范围的缔约方法律制度中实施，并考虑到附件 3 所概述的最佳实践。

41. 鉴于这一主题事项的技术性质，如果缔约方会议决定要求为缔约方制定进一步的指导，拟可委托一个专家小组开展工作。如果缔约方会议希望扩大现有专家小组的职权范围，应当审查该小组内现有的技术专长并在必要时纳入额外的专门技术领域，以便开展进一步的工作。

42. 此外，为了根据第 19 条进一步支持缔约方开展立法及其它方面的活动，并在必要时应对针对其烟草控制措施的挑战，缔约方会议可考虑要求公约秘书处：

- (a) 促进和鼓励通过一个受保护的网站，在缔约方之间自愿分享相关信息、经验和专门技术；

¹ 此类资源包括：向烟草控制律师、倡导者和政府提供资源、法律援助培训和支援的各种国际组织和非政府组织；包括公约秘书处确认并由伙伴机构维持的知识中心在内的区域资源；缔约方和促进区域合作的组织之间的互助协议；国家组织；在线资源和文献资源。

- (b) 创建关于在烟草诉讼（包括责任问题）方面具有经验的法律和学术专家的数据库，并建立一个机制，根据参与相关行动的缔约方的要求推荐专家；
- (c) 制定、维持并向缔约方提供关于现有资源的全面清单，以便协助缔约方在必要时应对民事和刑事责任及其它法律方面的挑战。

缔约方会议的行动

43. 请缔约方会议注意专家小组的报告并就今后可能工作的方案提供进一步的指导。

附件 1

烟草责任方面的经验

1. 烟草造成的许多健康危害现在已很明确。烟草责任问题诉讼方面的经验是争取使参与生产、供应和营销烟草制品者在法律上对其行为负责；为受到烟草消费危害的个人或个人群体争取赔偿；寻求禁令性措施以停止不当行为或纠正以往的违法行为；或者收回因烟草消费造成由卫生保健提供者和保险公司承担的卫生保健费用。但是，即使在具有完备法律制度和复杂诉讼案件经验的国家中，根据第 19 条成功使用烟草诉讼的例子仍然相对较少。这种经验不能反映关于烟草业历来非法行为的证据的力度。
2. 本附件提出了专家小组在确认民事和刑事责任领域内障碍和最佳实践的过程期间审查的一系列案例研究¹。虽然成功的诉讼案件相对较少，但这些重要的例子涵盖发达国家和发展中国家以及普通法和民法辖区，令人感到前途有望。

民事责任

3. 许多缔约方具有一般民事责任制度，使受伤害人员、群体，或者在有些辖区中使第三方，能够发起法律程序，要求为受到的伤害进行赔偿。尽管如此，许多缔约方缺乏有效和公平处理涉及众多人数的复杂诉讼案件的法律基础设施。专家小组确认了在公约缔约方和非缔约方司法管辖区域内成功开展的若干法律行动的例子。

收回卫生保健费用的诉讼

4. 在收回卫生保健费用的诉讼方面，美利坚合众国是一个值得注意的例子。在 1994 年，美国少数几个州发起行动，在其辖区内收回与烟草相关的卫生保健费用。更多的州随后发起行动。若干案件过程期间的成功，包括发现很多具有破坏力的行业内部文件的审判，最终导致烟草业与四个州和解并后来与剩余的 46 个州达成《总和解协议》。结果，截至 2013 年烟草公司向各州实际支付近 1000 亿美元²。此外，各公司同

¹ 除了一些不成功案件的例子，本章节中提出的案例研究涉及专家小组成员确认为成功的责任问题诉讼案例。专家小组考虑了所有已知成功的民事责任问题赔偿要求，但此处以及《对确立民事责任最佳实践和障碍以及改革方案的综合回顾》中包含的例子并不能被认为是在烟草责任问题诉讼方面整体上详尽无遗的。然而，这些案例研究可以被视为体现了专家小组成员的技术专长。

² 见《烟草项目》。“2013 年 11 月 15 日向各州付款情况，从 2013 年 10 月 29 日始”。全国检察长协会（2013 年）（http://www.naag.org/backpages/naag/tobacco/msa-payment-info/2013-11-15%20Payments_to_States_Inception_thru_October_29_2013.pdf）。

意停止大多数的广告宣传，避免各种欺骗性做法，开放包括吸烟与健康问题相关诉讼案件产生的所有文件的网站，并资助一个大规模反广告行动。

5. 加拿大的多数省份现在也已引进法规，使政府能够要求收回卫生保健费用，并随后提出了相关的赔偿要求。最大的两个省份，即安大略和魁北克，正在分别争取获得 500 亿和 600 亿加元的赔偿。编写本报告时，还没有为任何省份的诉讼确定审判日期，但迄今的过程显示了烟草业采用的引人注目的法律策略，使促进性法规在有些省份中面临宪法挑战，而且烟草业以加拿大联邦政府误导加拿大消费者为由，企图把政府作为第三方被告，但未能成功。

6. 加拿大各省的经验表明程序规则对便利诉讼和确保在合理的时间内以相称的费用完成案件的审理工作是很重要的。不列颠哥伦比亚是在 1998 年引进促进性法规的第一个省份，随后在 2001 年起诉烟草业。在成功的宪法挑战之后，加拿大最高法院在 2005 年宣布经修订的法规符合宪法¹。尽管加拿大各省有助于提起申诉收回卫生保健费用的促进性法规已表明是符合宪法的并似乎能够排除法律和取证方面的所有障碍以便使这种申诉有可能也可行，但持续的经历突出了程序方面的挑战。

7. 专家小组注意到，在其它司法管辖区域，包括以色列、马绍尔群岛和沙特阿拉伯，收回卫生保健费用的案件结果各不相同。在 2014 年 4 月，大韩民国国家健康保险服务署宣布正在准备起诉烟草业，以便抵消与吸烟相关疾病的治疗费用。

集体诉讼

8. 民事责任方面最显著的成功是在美国取得的。尽管早先数十年中所做的努力未取得成功，自 1996 年以来在许多个体索赔案以及消费者欺诈案、次品索赔案和集体诉讼中取得了成功。有两次集体诉讼值得在此处提及。

9. *Engle* 案²是代表 1991 年至 1996 年因卷烟尼古丁成瘾罹患烟草相关疾病的佛罗里达居民起诉的，其中结合该群体的情况，考虑到涉及烟草公司行为的共同问题，最后裁定有若干理由证明烟草业有责任。在烟草公司提起上诉的随后若干次审判之后（包括有一次处以巨额惩罚性罚款³），参加集体诉讼的个人被允许利用对烟草业的判决作为在个人“后续”审判中提出自己要求的一个首要和关键性步骤。在期限之内，有 7000

¹ 不列颠哥伦比亚对加拿大帝国烟草公司，[2005] 2 S.C.R. 473, 2005 SCC 49。

² *Engle* 对 *Liggett* 集团公司，945 So. 2d 1246, [Fla. 2006]。

³ *Martin* 对 *R.J. Reynolds* 烟草公司，No. 2007-CA-2520 [Fla. 1st Cir. Ct.]。

多个独立案件立案。在编写本报告时，104 次审判已作出裁决：71 次支持原告，33 次支持被告。

10. *Broin* 案¹是代表不吸烟的航空公司乘务人员提起的集体诉讼，最后达成的和解要求六大卷烟公司提供 2.5 亿美元资助一个医疗基金会，以便进一步调查二手烟雾的不良健康影响。

11. 加拿大在烟草诉讼方面也有显著的经验，所有主要类型的民事赔偿要求都取得了不同程度的成功。值得注意的是，2013 年在魁北克对两起集体诉讼进行了审判。这两起案件是 1990 年代中代表成千上万吸烟者和原吸烟者起诉的若干案件中得到认证的仅有的两起，用了十年以上的中间程序才达到审判阶段。第一起案件²是代表吸烟成瘾的 80 多万魁北克人根据《魁北克消费者保护法》起诉的，该法不需要证明吸烟者依赖烟草公司的表述以便确定责任。第二起案件³是独立起诉的，为魁北克的肺癌、咽癌、喉癌和肺气肿患者争取赔偿。虽然尚未完成，但魁北克的诉讼已经导致公众和传媒着重审视众多破坏性的行业内部文件。

个人赔偿要求

12. 尽管在很长的时间内有多次起诉案件，但直到 1996 年才有一名被告在上诉之后被要求为美国一名因吸烟造成肺癌的原告进行赔偿。之后的案件包括成千起为肺癌起诉的个人诉讼、集体诉讼、消费者欺诈案件和次品赔偿要求。在美国的审判中，个体原告获得有利裁决的百分比达到 40% 以上，并得到成亿美元的赔偿⁴。

13. *Stalteri* 案⁵是在欧洲成功起诉的唯一一个人索赔案件，依赖于根据意大利民法关于把生产烟草作为“危险活动”的分类。这种分类使法庭能够应用意大利民法第 2050 条，其中有两个关键特征：逆转了举证责任并对过失有明确的定义，要求生产商采取一切有关措施避免伤害。法庭裁定该公司有义务向消费者说明吸烟的健康危害，但却没有这样做。确定 *Stalteri* 先生的肺癌起因并不复杂，因为专家医学证据显示烟草使用造成该病例的可能性为 80%，而且 *Stalteri* 先生只吸过一个烟草生产商的烟草制品。不幸的

¹ *Norma R. Broin* 等对菲利普·莫里斯公司等。佛罗里达州戴德县巡回法庭，91-49738 CA 22。

² *Létourneau* 对 *JTI* 烟草集团麦克唐纳公司等，蒙特利尔地区，PQ No. 500-06-000070-983。

³ 魁北克烟草与健康问题委员会和 *Blais* 对 *JTI* 烟草集团麦克唐纳公司等，蒙特利尔地区，PQ No. 500-06-000076-980。

⁴ Douglas C, Davis R, Beasley J. 美国第三波烟草诉讼的流行，1994-2005。烟草控制。2006;15(Suppl 4):iv9-16. doi:10.1136/tc.2006.016725。

⁵ *Stalteri* 对 *BAT Italia*，罗马上诉法庭，2005 年 3 月 7 日第 1015 号决定（意大利文）。

是，在 2005 年推翻了允许将意大利民法第 2050 条应用于烟草制品的调查结果¹，因此不能在烟草诉讼中再使用第 2050 条。

14. 在巴西，个人针对烟草公司提起吸烟与健康诉讼方面也有两次获得了重要的成功。在第一批案件中²，裁定向一个死于吸烟相关疾病的吸烟者的遗孀和子女提供赔偿。上诉之后，大多数意见认为即使当活动是合法的，从事该活动的一方不得通过不行为来隐匿使用该制品的后果，例如可引起成瘾和癌症，并相反地通过成功、财富、福祉和健康生活方面的宣传来促进使用该制品。在第二起案件中³，法庭也支持一名烟草相关疾病受害者遗产管理方的赔偿要求，其中使用了很相似的理由。在该案例中，作为被告的英美烟草集团附属公司承认在 1964 年（原告开始吸烟的时候）已经意识到烟草消费的有害影响和内在风险。法庭裁定被告有义务就此提供警示，但被告却没有这样做。

非金钱要求，包括寻求禁令性措施的要求

15. 除了上文概述的成功赔偿要求之外，专家小组确认了寻求禁令性措施的若干成功诉讼案例。在这些案件中，利用诉讼来获得关于烟草公司行为合法性的声明，并要求生产商和 / 或供应商停止某些活动，或者纠正先前误导性的陈述。

16. 美国的 *RICO* 案是一个突出的例子，说明追求宣告性和禁令性措施的烟草诉讼的价值。美国司法部根据《受敲诈者影响的腐败组织法案》（*RICO*），在美国哥伦比亚特区法院针对设在美国的主要烟草公司提起民事诉讼，宣称烟草公司故意生产有害和致瘾性的制品并虚假陈述与该产品相关的潜在风险，从而密谋欺骗公众⁴。

17. 美国司法部声称被告就吸烟的危害故意误导公众；就接触二手烟雾的危害曾经误导并继续在误导公众；对尼古丁的成瘾性进行虚假陈述并操纵了卷烟中的尼古丁传递；欺骗性地营销“淡味”和“低焦油”卷烟以便利用吸烟者获取危害较少制品的期望；把青少年市场作为目标；并密谋不研发或生产危害较少的卷烟。在综合的最后意见和终审判决中，*Kessler* 法官裁定被告违反了《受敲诈者影响的腐败组织法案》，并

¹ *Tonutto* 等对 *ETI Spa*，罗马民事法庭，2005 年 4 月 11 日第 8067 号决定（意大利文）。

² *Dias* 等对 *Souza Cruz S.A.* 2009 年米纳斯吉拉斯法院，民事议院第十四会议（葡萄牙文）。

³ *Sivieri* 对 *Cia De Cigarros Souza Cruz*，2010 年阿雷格里港县中心法院第三民事法庭（葡萄牙文）。

⁴ 美国政府对美国菲利普·莫里斯公司等，终审裁定，449 F.Supp.2d 1, (D.D.C. 2006.)。除了禁令性措施，司法部原本企图收回联邦政府支付的烟草相关医疗费并迫使被告交出其非法行为所得利润，但特区法庭驳回了收回医疗费的要求，而且一个上诉法院在 2004 年裁定，《受敲诈者影响的腐败组织法案》的民事条款没有允许迫使被告交出所得。

规定了四大纠正行动：禁止某些品牌描述用语；发表纠正性声明；披露文件和分类营销数据；以及作出整体禁令性规定，包括不再违反《受敲诈者影响的腐败组织法案》，而且不再对烟草制品进行虚假、欺骗性或误导性宣传。

18. 在 1980 年代，当时的澳大利亚消费者组织联合会在澳大利亚联邦法庭提起诉讼，要求宣布烟草业协会（即澳大利亚烟草协会）使用的一则广告是误导或欺骗行为，违反了澳大利亚的《行业惯例法案》¹。该广告登载在各大报纸上，声称“没有证据和事实科学地证明卷烟烟雾在非吸烟者中会引起疾病”。主审法官裁定澳大利亚烟草协会违反了《行业惯例法案》并宣布了一项禁令以防止进一步发表该广告词。联邦法庭全体法官在上诉过程中支持原有调查结果，但认为无限期的禁令是不适当的，因为有可能（虽然可能性很小）科学依据会随时间而变化。

19. 在 2001 年，印度的非政府组织成功地利用了公益诉讼，以便获得印度最高法庭的命令，规定政府必须根据印度宪法第 21 条中的生命权，在公共场所禁止吸烟。这一行动导致政府通过法规以执行最高法庭的命令。虽然该行动的目标是要求政府采取步骤保护基本权利，但公益诉讼也有很大潜力用于执行烟草控制措施并制止烟草公司参与非法活动。

20. 在法国，接二连三的烟草控制法使非政府组织有权对违法行为采取执法行动。法国的非政府组织利用这种能力，提起了多起关于烟草广告、健康警示和非吸烟者权利的诉讼²。同样，欧洲联盟烟草广告法令³使非政府组织能够针对非法广告采取法律行动，或者提请有权裁定申诉或发起适当法律程序的行政机构注意此类广告。

显示有障碍的案件

21. 专家小组在欧洲、澳大利亚、加拿大和日本的司法管辖区域内确认了在争取确立烟草公司民事责任方面所存在挑战的主要例子。

¹ 《1995 年行业惯例法案》第 52 节禁止贸易或商业中的误导或欺骗行为。（现为《澳大利亚消费者法》第 18 节。）

² 举例说明，请见非吸烟者权利协会对法国 BAT，凡尔赛上诉法庭，No. 653 (2013 年)（法文）以及较早的一份决定，非吸烟者权利协会对法国 BAT，楠泰尔一审法院，No. 11206045240 (2012 年 10 月 5 日)（法文）。

³ 见 2003/33/EC 号法令第 7 条，涉及使各成员国有关烟草制品广告和赞助的法律、条例和行政规定近似（2003 年 5 月 26 日）。

缺少明确的责任标准

22. 正如附件 2 中所讨论的，缺少明确的责任标准要求烟草公司采取一切有关步骤避免危害，包括使消费者充分了解使用烟草的后果并避免误导性的营销。烟草被告利用这种情况，成功地辩称他们遵守了所有烟草控制法律。在欧洲，除了上文概述的 *Stalteri* 案，多数个人民事责任索赔案件未能获胜。在有些司法管辖区域，法庭裁定烟草公司只需要遵守有关的标签要求以及管制烟草制品供应的其它法律¹。为此原因以及下文讨论的其它原因，集体赔偿要求以及卫生保健机构对烟草公司提出的赔偿要求未能获得成功。

接受以受害者同意为由的辩护说辞

23. 接受以受害者据称同意烟草消费影响（常常被称为“自愿承担风险”）为由的辩护说辞，不能反映对风险的认识随时间演化的方式，或者烟草业的营销和游说如何影响认识水平，因此掩盖了烟草使用造成的危害。这些辩护说辞也不承认烟草制品高度成瘾的性质，也就是说，等到许多吸烟者对危害形成较高程度的认识时，他们已经成瘾。在民法中，尤其是在欧洲的传统中，法庭通常裁定吸烟者意识到吸烟的风险并因此自愿承担健康影响的风险，从而对烟草相关疾病患者争取获得赔偿形成重大障碍。

烟草业滥用中间程序

24. 中间程序被滥用，以便产生拖延，增加费用和防止法庭考虑每一案件的是非曲直。在澳大利亚，尽管在揭露烟草业故意销毁敏感的文件方面取得了一些重大成功，但在起诉的若干个人案件和集体诉讼中，只有一起进行了审判。烟草业总是提出程序问题以便延迟对案件进行审判和根据是非曲直进行考虑。上文介绍的加拿大收回卫生保健费用的诉讼案例中（见第 5-6 段）体现了通过中间程序造成延迟的类似经历。

不愿意确定因果关系

25. 尽管存在有力的流行病学证据确认接触烟草是一系列致命疾病的主要风险因素，但在有些司法管辖区域观察到不愿意确定原告接触烟草与疾病之间因果关系的情况。在日本，围绕努力限制接触环境中烟草烟雾的多数诉讼案件被告不是烟草公司。虽然

¹ 见《对吸烟责任和卫生保健费用的研究》，DG SANCO (2008/C6/046)，最后报告。2009 年 12 月。

法庭在某种程度上认识到烟草的有害和致瘾性质，但其表现“软弱”¹。此外，法庭往往怀疑表明接触二手烟雾严重性的流行病学研究方法和调查结果²。法庭还依赖于“社会认可”吸烟作为“个人选择”等概念，要求对吸烟持容忍态度，声称“如果根据日本在当前一般要求的程度执行，吸烟措施就已足够充分”³。尽管如此，2012年有两起关于二手吸烟的案件获得了成功，这可说明司法态度正在缓慢地改变⁴。在欧洲的司法管辖区内，结合上文讨论的关于自愿承担风险的调查结果，也观察到不愿意确定因果关系的类似情况。

刑事责任

26. 使用刑事责任制度为生产和供应烟草制品造成的危害起诉烟草业的例子很少。专家小组审议了阿根廷根据刑事法考虑烟草业责任的两起案件的例子⁵。以公众了解与烟草消费相关的健康风险以及吸烟者“自愿”承担这些风险为基础，两起案件都出于同样的推理被驳回。这两起案件例示了在此类诉讼行动方面面临的挑战，下文附件 2 中概述了这些挑战。

27. 尽管在追究生产和供应烟草制品的刑事责任方面面临挑战，但缔约方越来越多地实施刑事责任规定以执行烟草控制措施。通过使政府能够对违反烟草控制法的行为采取刑事责任行动，此类规定支持实施本公约。

¹ 举例说明，请见针对日本烟草公司的第一起烟草相关疾病诉讼案件（最高法院，2006年1月26日，未列入案例报告）；以及横滨的烟草相关疾病诉讼案件（东京高级法院，2012年3月14日，未列入案例报告）（日文）。

² 针对日本国有铁道的案件（东京地区法院，1987年3月27日，Hanrei Jiho No. 1226, Pg. 33）；关于岩国城雇员的案件（山口地区法院岩国分院，1992年7月16日，Hanrei Jiho No. 1429, Pg. 32）（“岩国城案”）；涉及名古屋志贺初级中学的案件（名古屋地区法院，1998年2月23日，Hanrei Times No. 982, Pg.174）；以及涉及京都邮政人寿保险商务中心的案件（京都地区法院，2003年1月21日，Rodo Hanrei No.852, Pg. 38）（日文）。

³ 涉及名古屋南初级中学的案件（名古屋地区法院，1991年3月22日，Hanrei Jiho No. 1394, Pg.154）；关于岩国城雇员的案件；涉及名古屋志贺初级中学的案件；涉及京都邮政人寿保险商务中心的案件；以及涉及 JR West 的案件（大阪地区法院，2004年12月22日，Rodo Hanrei No. 889, Pg. 35）（日文）。

⁴ 涉及不当开除要求为吸入二手烟雾获得赔偿的一名工人的案件（东京地区法院，2012年8月23日，Rodo Hanrei No. 1061, Pg. 28）；以及涉及在名古屋阳台上吸烟的案件（名古屋地区法院，2012年12月13日，未列入案例报告）。

⁵ Flores ML, Barnoya J, Mejia R, Alderete E, Perez-Stable EJ. 《阿根廷的诉讼：挑战烟草业》。《烟草控制》。2006;15:90-96. doi:10.1136/tc.2004.010835（第93页）。

附件 2

民事和刑事责任领域内阻碍有效行动的障碍， 尤其是在民事责任范围内，包括赔偿

1. 专家小组确认了若干原因，说明缔约方、个体以及个人群体为什么觉得很难针对烟草业提出赔偿要求，更不用说取得成功。阻碍烟草诉讼获胜的障碍例子有若干共同特征，其中许多与案件的是非曲直毫无关系，无论是索赔者是否应当获得赔偿，或者烟草业在生产、供应和营销烟草制品时是否采取任何非法行为。根据缔约方会议决定规定的职责¹，专家小组尤其注重于旨在获得赔偿的民事责任相关事例，但也在有关情况下考虑了其它形式的责任。

民事责任

资源失衡

2. 与许多类型的诉讼一样，针对烟草业的诉讼可以是花费很大的。一般来说，与烟草业对簿公堂的几乎所有个体原告（或者可能的原告）都缺乏足够的资源来起诉烟草业，而烟草业有充足的资源来为自己辩护。资源失衡可以是具有威慑力的一大障碍，阻碍启动责任诉讼程序。

3. 基于“败诉者承担费用”原则的费用转移规则加重了资源失衡威慑作用的影响。此类规则加大了针对烟草业提出责任赔偿要求的相关风险，因为只有极少数原告才有资源在败诉的情况下能支付烟草业的费用。即使案件不以是非曲直作出裁决，而因技术问题被驳回，原告也可以被迫支付这些费用。

确立过失和因果关系，尤其是在民事法律制度中

4. 许多司法管辖区域对包括烟草在内的危险制品生产商的过失没有明确的定义。在有些辖区中，这导致法庭把过失与不遵守适用的烟草控制法等同起来，而不是考虑与所有生产商和 / 或危险物品生产商相关的其它适用法律和法律原则。然后，即使烟草业积极促进使用该制品并隐匿与其使用相关的危险的信息，烟草业也以未违背与烟草使用相关的法律为由进行抗辩。

¹ FCTC/COP5(9)号决定。

5. 此外，烟草公司在可能情况下常常辩称其产品的消费者了解产品的有害作用与后果，并自由和自愿地使用这些产品。这种辩护的作用是把烟草消费所造成危害的责任归咎于选择消费该产品的个人，不承认烟草业在鼓励消费者开始消费烟草方面发挥的作用以及成瘾对个人继续消费烟草制品的决定产生的显著影响。

6. 如同附件 1 中所讨论的¹，有些法庭也愿意接受烟草业提出的论点，即不能表明伤害是因接触烟草（在有些案件中，还特指被告生产的特定烟草）造成的，而不是某种其它高危因素造成的。在有些案件中，法庭认定特定公司的行为与原告的吸烟行为之间没有因果关系。

起诉时效的限制

7. 所有司法管辖区域都有索赔时效的限制，而这在烟草相关疾病或伤害案例中可能是很复杂的，因为接触该产品到出现疾病之间的潜伏期很长。烟草公司一贯声称基于烟草相关伤害的赔偿是有限期的。除非有规则允许延长时限，或者规定时限从可发现伤害时起，否则关于时限的辩护对责任赔偿要求的成败可以是致命的。

信息不对称

8. 多年来，烟草公司采用大规模的计划对公众隐匿烟草消费和使用的有害影响，尤其是通过禁止发表显示他们了解烟草使用有害影响的研究文件。应对这种不对称现象，就需要获得烟草业的内部文件，但在没有广泛披露规定的司法管辖区或者在不接受因美国诉讼造成可在因特网上自由获取的文献证据的辖区中，这可能是很困难的。

滥用中间程序

9. 烟草诉讼经历的一个共同特征是烟草业在一切可能的地方滥用中间程序和上诉的战略，以便提出微不足道的程序问题并拖延案件。这样做的作用是要使即便最直接了当的案件也对原告变得旷日持久、负担沉重和费用昂贵。

烟草业的国际性质

10. 鉴于烟草业的国际性质，针对参与生产、供应和营销烟草者的责任赔偿要求产生了若干问题，因为多数（如非全部）烟草公司是某个多国企业结构的一部分，而且许

¹ 见附件 1，第 25 段。

多烟草消费国并不是烟草生产国。在确定提起与烟草消费国相关责任赔偿要求的有关司法管辖区方面，这种国际企业结构会造成困难。即使当原告胜诉，关于在其它辖区执行判决的规则在有些情况下也会使原告难以从外国烟草公司获得赔偿。

刑事责任

11. 在追究生产和供应烟草制品的刑事责任方面面临的障碍包括保证法律确定性、适用于刑事法的更高程度举证责任以及有利于被告的无罪推断。所有这些都可被描述为刑事法的基本原则，所以据此提出的挑战可能难以通过立法行动应对。除了下文概述的主要障碍，上文讨论的民事责任方面的挑战全都可在某种程度上适用于民事责任。

保证法律确定性 / 禁止追溯性应用刑事法

12. 适用于刑事法的保证法律确定性也称为“无法律即不构成犯罪”，规定只有当行为发生时存在法律将其定为刑事犯罪才可进行处罚。应用这项原则意味着一般不可能创建刑事法来追溯处理烟草业的行为。因此，有关的刑事法必须在生产、营销和 / 或销售烟草制品的时候就存在。在许多司法管辖区域，虽然并非不可能，但也很难确认直接相关的刑事犯罪行为。在有些辖区，肆意危害的刑事犯罪行为，还可能包括过失杀人等罪名，可能适用于参与生产、供应和 / 或营销烟草制品者的行为。

更高层次的举证责任以及有利于被告的无罪推断

13. 即使当有相关刑事犯罪行为的罪名，适用于刑事责任的举证责任标准通常要求无可置疑地证明过失，而这在刑事诉讼中有利于被告。这种更高层次的责任扩大了上文中就民事责任讨论的在确立过失和因果关系方面的障碍。相关案例研究中已确认，烟草公司尤其成功地指出烟草制品是“自愿”消费的，以便质疑自己对所造成危害的责任。

附件 3

民事和刑事责任的现有最佳实践，包括赔偿

1. 促进法律行动的最佳实践将始终取决于每个缔约方的特定法律背景。但是，胜诉的现有例子，尤其在民事责任方面，具有共同的特征，可有助于克服上文讨论到的障碍并确保生产、供应和营销烟草制品者犯下的罪行得以揭露，在仍然持续的地方被制止，并酌情得到处罚和 / 或被判赔偿受害者。
2. 下文确认的最佳实践是专家小组在审议相关案例研究之后选定的，主要是附件 1 中概述的成功案例研究中发现的做法。但是，在有些情况中，最佳实践来自其它诉讼领域中的经验。所有最佳实践都可被用来排除附件 2 中确认的一个或多个障碍。最佳实践仅涉及一种具体背景下的特定程序；它并不涉及相关司法管辖区域内的所有做法。
3. 专家小组选定最佳实践的基础是，每一最佳实践将促进更有效的责任制度，并因此加大法律赔偿要求胜诉的可能性，至少在有些缔约方的辖区内使烟草业承担责任。但是，虽然提出的每一方案将适用于一系列司法管辖区，但并不一定适合所有辖区采用。

民事责任

诉讼形式

4. 专家小组确认了可以被认为最佳实践的三种诉讼形式，因为这三种形式各有潜力克服附件 2 中讨论的若干障碍。

烟草相关索赔案件的专用集体诉讼程序

5. 专用集体诉讼程序使吸烟相关疾病受害者能够汇集资源，以便提出具有类似特征的责任赔偿要求。在几乎每一起烟草相关诉讼中，都会出现在法律制度允许的情况下可以用集体诉讼解决的至少一个共同问题。这样做将为原告和诉讼资助方节省大量资源，节省法庭的时间（通过一起审理共同问题），并尽量减少出现不一致判决的风险。迄今，有一些司法管辖区比另一些更愿意认证或允许提起烟草集体诉讼。在当前没有集体诉讼程序条款的辖区中，可以引进法规促进提起集体诉讼。此外，已有一系列额外的立法方案，即使在已经存在集体诉讼程序的地方也可以方便高效率地使用这

种程序，并可提供明确的规则具体说明烟草相关赔偿要求在何时适合于采用集体诉讼的方式。

收回卫生保健费用的赔偿要求

6. 收回卫生保健费用的赔偿要求是民事诉讼的一种形式，由公立或私立卫生保健提供者或资助者提出，以便收回烟草相关危害的卫生保健费用。此类诉讼可能需要促进性的法规以确保案由。由政府和私立健康保险公司等大型机构出面，收回卫生保健费用的赔偿要求可排除烟草责任诉讼中常见的许多障碍，尤其因为解决了个人赔偿要求中通常固有的权力和资源失衡情况。此外，由政府和健康保险公司提出赔偿要求，烟草业就不能辩称受害者自愿同意接受风险或者应当对所遭受的伤害承担部分责任。收回卫生保健费用赔偿要求的促进性法规也可以在责任赔偿要求审理过程中被用来应对程序和证据方面的挑战。

公益诉讼

7. 可以通过法规以便开展公益诉讼，作为一种手段执行现有烟草控制法以及适用于生产、营销和供应烟草制品的其它法律。此类诉讼的目的一般不是为了使受害者获得赔偿，而是为了酌情处以民事或刑事处罚以及禁令性措施，以避免进一步的违法行为，并在必要时纠正行为或误导性的陈述。在某些司法管辖区域内，公益诉讼在相关权利具有根本重要性、但具有这种权利的人难以利用法庭行使其权利的案件中，被用来使第三方能够提出赔偿要求。关于公益诉讼的法规可以允许第三方代表受烟草消费危害者发起诉讼，以便确定烟草业的责任。如附件 1 中所概述的，公益诉讼也可包括执行现有烟草控制措施，而且促进性法规可规定刑事或民事补救措施，包括赔偿。

证据的获取和可采性

广泛的披露 / 发现规则

8. 获得披露对在美国民事诉讼程序中获得成功的结果具有重要作用，并使之有可能在其它司法管辖区域内的案件中使用这些诉讼程序中披露的材料。鉴于加拿大的诉讼结果，披露规则也使公众能够获得烟草业的文件。如上文所概述的，确保规则要求烟草业披露内部文件，可以使原告全面克服烟草业与消费者之间的信息不对称情况，并在提高认识方面对烟草控制有额外的效用。虽然通过从少数几个司法管辖区域已经披露的材料可获得大量信息，但在其它辖区要胜诉，将取决于是否能够以及时和经济有效的方式获取类似的信息。

在文献证据方面放松传闻规则并尽量减少关于烟草业内部文件真实性的争端

9. 有些司法管辖区域内的证据障碍要求文件作者（如有）亲自出庭作证，并允许被告挑战文件的真实性，即使文件的作者是他们自己或者他们的附属公司或组织。这样就更难依靠烟草业的内部文件（现在可以在因特网上广泛获取¹）。联合王国（英国）关于废除民事程序中传闻规则的法规可为处理传闻提供一个样板，而澳大利亚的统一证据法规也可作为一个范例，该法规允许法庭对文件进行审查并从中得出任何合理的推论，包括关于其属性和真实性的推论。

取消法律职业特权

10. 可调整各缔约方的披露法律，以便确保获得最广泛范围的烟草业相关内部文件。有大量证据说明烟草业滥用了律师与委托人的关系以及法律职业特权的权利。取消关于与内部专职律师往来文书的法律职业特权，将确保不会因为保护特权而向法庭隐匿真正涉及烟草公司科学研究、游说、营销、甚至文件管理活动的往来文书。欧洲联盟法可作为这方面的一个范例²。还应鼓励缔约方在法律文件或往来文书以犯罪、欺骗或邪恶为目的的情况下，继续大力应用或采用取消法律职业特权的做法。

对销毁文件的适当制裁和处罚

11. 有证据说明烟草业故意销毁文件并从而妨碍法律程序，所以必须确保把此类活动作为刑事犯罪行为，而且法庭应当有范围广泛的权力，可纠正销毁文件造成的不公平性，包括能够使该方的陈述或辩护词全部或部分被认定为无效，就某些问题逆转举证责任，或者就某些问题得出不利推论。澳大利亚维多利亚州的销毁文件法规可以被用作一个范例³。

¹ 美国的《总和解协议》要求烟草公司出资开设一个网站，其中包含州级诉讼及其它吸烟与健康相关诉讼案件中产生的所有文件，该网站要维持十年并添加今后涉及吸烟与健康案件的民事诉讼中产生的所有文件。在美国政府对菲利普·莫里斯公司的案件中，法庭的命令延长了上述义务的期限。该数据库请见 <http://www.legacy.library.ucsf.edu>。

² 见 C-550/07 P 阿克苏诺贝尔化食品公司对欧洲委员会（2010年）5 CMLR 1143 [44]-[49]。

³ 《2006年犯罪（销毁文件）法案》（维多利亚州）以及《2006年证据（无法获得文件）法案》（维多利亚州）。

经修订的过失 / 责任标准

对危险制品生产商过失的明确定义

12. 明确的过失（或者责任，如果过失不是责任的先决条件¹）标准对确保烟草消费所造成伤害的责任得到公平分摊是至关重要的。美国之外胜诉的烟草诉讼有一个不变的特征，即依靠消费者保护法规（包括民法中侧重于消费者的规则）或者管理贸易和商业的法规。在这方面，与使用危险或高风险制品相关的过失标准必须也适用于烟草制品。在加拿大（魁北克）、意大利、巴西和澳大利亚，可见到消费者法规为烟草责任诉讼提供方便的例子²。在明确的过失标准被法典化的情况下，关于遵守所有烟草控制法的烟草公司没有犯下任何罪行的论点（在若干欧洲民法国家中成功地依靠了该论点），不能再用作辩护说辞。

限制烟草业以了解风险和同意为由可用的辩护说辞

13. 在若干案件中已证实，与普通消费者相比，烟草业对烟草制品危害的认识要高得多，而且也确实试图向消费者隐匿此类信息。因此，在烟草诉讼中应当限制以消费者了解危害风险和同意为由的辩护说辞，以便承认消费者与生产商之间在知情了解程度方面的不平衡情况。应用普通法的司法管辖区域承认衡平法禁止反言原则，不允许提出与自身行为不一致的法律要求或辩护说辞。这些原则与烟草诉讼相关，因为烟草业在数十年中一直否认存在他们现在声称消费者自愿同意接受的风险。另外在美国的若干案件中，法院裁定烟草案件中不存在关于风险的辩护说辞中所做的假设，因为证据显示公众在相关的时间阶段内不了解风险的性质和程度。

逆转过失和 / 或法律因果关系方面的举证责任

14. 在许多司法管辖区域，举证责任要求原告确立他们遭受的危害，并确立危害是因被告（通常为烟草业）的过失造成的。如果无法获得烟草业内部文件，或者原告的资源有限，难以确定被告的行为，包括其营销做法，未达到根据可得独立证据和烟草业对烟草使用有害影响的了解要求生产商 / 供应商达到的标准，那么这项任务就更为困难。逆转过失方面的举证责任，例如意大利的 *Stalteri* 案³所采用的做法，加上明确的过失标准，就会要求烟草公司就他们对关于烟草使用健康后果的越来越多的证据作出的

¹ 例如，针对误导性广告宣传的法律通常基于广告的效果，而不是广告商的过失。

² 见附件 1 第 11、13、14 和 18 段。

³ 见附件 1 第 13 段。

反应进行解释。在巴西法庭裁定英美烟草附属公司应对人身伤害和非正常死亡负责的推理中，逆转举证责任也发挥了作用¹。

15. 同样，加拿大各省的烟草赔款和收回卫生保健费用法规包括针对因果关系可反驳的法律推定，确定了生产商与烟草相关的罪行，而且接触烟草与特定疾病之间在人群层面上存在因果联系。在特定疾病受害者的案例中，被告根据或然性的权衡证明被告的违法行为不是接触烟草或疾病的原因，就可减少其总责任。

允许通过统计数据证据证明接触烟草与疾病之间的因果关系

16. 尽管有明确的证据从因果关系方面把接触烟草与一系列严重或致命疾病联系起来，但烟草业频繁地进行抗辩，质疑原告疾病的病因是接触烟草烟雾，还是某些其它高危因素。有些欧洲法庭不愿意在存在其它高危因素的情况下确定因果关系。加拿大各省关于烟草赔款和收回卫生保健费用的法规处理这一问题的办法是规定在集体起诉的案件中可以使用统计数据作为证据证明因果关系，而不需要为任何个体原告或接受卫生保健者证明因果关系；魁北克的法规还允许在单个程序中仅根据流行病学统计证据证明因果关系²。这种做法限制了烟草业对个人疾病的可能病因提出虚假科学论据的能力。

修订因果关系规则以便使不能确定众多被告中是谁造成伤害的原告能够向其中任何一方索赔

17. 只有当不确定是不是原告吸用的某一品牌烟草对原告的疾病起到实质性作用时，这种经修订的规则才有必要，而且将适用于能够显示被告过失的案件。加拿大各省关于烟草赔款和收回卫生保健费用的法规为此类规则提供了一个范例³。

在收回卫生保健费用的诉讼中，允许在集体的基础上计算赔款，不需要为个体原告证明因果关系

18. 为了使收回卫生保健费用的诉讼切实可行，可以通过统计学、流行病学或其它科学证据计算向政府及其他卫生保健提供者或资助者作出的赔偿，不需要为每一个接受卫生保健的个人证明因果关系。还可以把这一规则沿用于代表吸烟相关疾病受害者提

¹ 见附件 1 第 14 段。

² 《2008 年烟草相关赔款和收回卫生保健费用法案》，（加拿大魁北克）第 15 和 24 节。

³ 例如，请见《2000 年烟草赔款和收回卫生保健费用法案》（加拿大不列颠哥伦比亚州），第 7 节。

起的集体诉讼。加拿大各省关于烟草赔款和收回卫生保健费用的法规为此类规则提供了范例¹。

根据市场份额在被告之间分摊赔款

19. 在集体计算赔偿的收回卫生保健费用的诉讼中，裁定违法并造成危害的每个被告应付的金额可以参考被告的市场份额进行计算。同样，当个体原告能够获得烟草业被告的赔款（尽管不能针对特定被告证实因果关系），可以根据被告品牌的烟草接触量按比例计算被告的责任²。

确保关于时限的规则反映从接触到疾病之间漫长的潜伏期

使时限从可发现伤害的日期开始

20. 所有司法管辖区域都有起诉时限，但在首次接触到发病之间漫长的潜伏期之后出现造成或主诉的危害时，就可产生问题。烟草责任赔偿要求曾因时限而败诉。为了避免发生这种事情并使正当的案件得到审理，应当从可发现伤害的日期（而不是首次接触疾病的日期）开始计算时间。美国、联合王国（英国）³以及澳大利亚的不同辖区具有此类时限的规则。

取消“长期停顿”的时间限制

21. 除了使时限从可发现伤害的日期开始，也应当取消或能够延长特定时间之后在任何情况下（无论是否遭受伤害）制止提出赔偿要求的时间限制，因为违法行为、接触和伤害之间的潜伏期很长。

¹ 例如，请见《2008年烟草相关赔款和收回卫生保健费用法案》（加拿大魁北克）第13、15和24节。

² 在被告独立采取行动的情况下。

³ 例如，请见《1980年的限制法案》（c 58）（英国）。

在通过促进烟草诉讼的法规后的特定期限内，禁止利用时限作为辩护手段

22. 在使用促进性法规便利与公约第 19 条相关的责任行动时，允许当前所有潜在的原告在被告不能够把时限作为辩护手段的一定的时间内利用这些法律可能会有益。加拿大各省关于烟草赔款和收回卫生保健费用的法规为这种类型的规则提供了范例¹。

费用和资助规则

23. 以败诉者承担费用的原则为基础允许双向转移费用的规则，对提起所有类型的烟草诉讼都具有巨大的威慑力，因为需要承担与被判支付烟草被告费用相关的巨大经济风险。为了确保费用是合理的、可预见的并且不阻碍正当赔偿要求的，若干司法管辖区域进行了改革，废除承担逆向费用的责任，或者严格控制败诉者有责任承担的逆向费用金额。此外，许多辖区现在允许原告通过律师的应急救济金或者与第三方的诉讼资助协议为自己的法律费用提供资金。下文讨论了可遵循的范例。

有条件的单向转移成本

24. 根据这一制度，如果裁定被告负责，被告就承担原告的费用；只有当原告在向法庭起诉时采取不合理的行动或者在案件中的行为方式不合理，他或她才要承担被告的法律费用。这种规则承认以合理的方式提起可论证的诉讼的原告没有犯下任何错误，而是在履行自己利用法庭的基本权利，因此在出现不利决定的情况下，不应当迫使其承担被告的费用。在对费用规则进行的一次重大审查之后，联合王国（英国）于 2013 年引进了这一制度，可以用作为一个范例²。

废除费用转移

25. 在美国，为了承认所有诉讼当事人有权利用法庭实行和维护其法律权利与利益，每一诉讼当事人通常负责自己的费用，无论是否胜诉。这种规则限制，但并不完全消除烟草公司提高诉讼费用的诱因。

¹ 例如，请见《2008 年烟草相关赔款和收回卫生保健费用法案》，（加拿大魁北克）第 27 节。

² 《2013 年民事程序（修正）规则》，第 44.13 至 44.17 条。

固定可收回的费用

26. 在保留双向转移费用的司法管理辖区，对转移费用进行管理的最公平和最有效的方式是德国、瑞士和日本等民法辖区中采用的方式，即可收回的费用固定为要求赔偿总额的一定百分比。涉案各方可自由产生额外费用，但必须由各方自己承担。

经权威认可的非政府组织原告在费用方面的豁免权

27. 在允许非政府组织代表他人或者自己起诉（这在欧洲的消费者诉讼案件中很常见）的法律制度中，为非政府组织在败诉时可能需要承担的费用规定上限的规则对便利合法要求具有重要意义。

对法庭费用采取以手段为基础的做法

28. 缔约方还可考虑对诉讼案件各方的法庭费用采取以手段为基础的做法。在实践中，这将意味着烟草业将承担针对自己提起诉讼的大部份法庭费用，无论是否胜诉。

允许通过律师的应急救济金和第三方的诉讼资助帮助原告获得进行烟草相关诉讼的必要法律和经济援助

29. 费用和资助规则应当允许原告分摊涉及的费用和风险，并通过应急救济金和 / 或第三方供资提供私人资助，以便确保能够立案，无论原告的经济状况如何。在几乎所有的收回卫生保健费用的诉讼中以及美国和加拿大的多数（如非全部）个人和集体赔偿要求中，诉讼都是在一个或更多私立律师事务所的协助下提出的，这些事务所承担大部分费用并接受胜诉时支付的手续费。

减少费用和拖延的其它改革

采用专业程序和专业法官

30. 为了确保根据第 19 条使所有类型的烟草诉讼能够以及时、经济上可负担和有效的方式利用法庭，可以把案件分配给对审理此类案件具有经验的专业法官。可以通过在现有法庭结构中建立专家名单或者在烟草诉讼案件量使之有必要的地方通过设立特别

专业法庭¹做到这一点。这将使法官能够形成烟草诉讼方面的技术专长，包括公共卫生证据以及应用本报告中概述的实质性和程序性特别规则。

31. 此外，受理争取根据第 19 条确立民事责任的赔偿要求的法庭可采用为减少费用和拖延制定的简化规则。此类程序将包括上文以及下文概述的程序。

简化的申诉要求

32. 烟草公司经常利用技术性的申诉论点，企图使赔偿要求被拖延或干脆被驳回。司法管辖区域的申诉规则越复杂，烟草业采用这种策略的机会就越多，而这种做法对解决案件中争执的实际问题毫无帮助。一条基本规则将有助于避免技术性的申诉争端，即如果申诉时提前足够的时间通知对烟草业提出的赔偿要求，就不能以有缺陷为由驳回申诉。美国关于申诉的规则可以作为范例。印度法庭对公益诉讼采取的做法在此处也有关联。印度最高法庭在审理公益诉讼时，强调实质而不是形式。据此，只要赔偿要求在实质上旨在保护公益诉讼准则所涵盖的一种基本权利，到底如何开始提出要求并不重要，甚至信件也可构成有效的起始程序²。

通过限制中间上诉来改革上诉程序

33. 通过把中间上诉局限于特殊情况，可以限制无足轻重的中间和最终上诉，只有当法庭准许，才允许在成功可能性很大的情况下提出此类上诉，并因此把上诉的次数减少到一次，除非有特殊情况。联合王国（英国）和美国关于上诉的规则可以作为范例，并将限制烟草业占用资源和延迟对案件进行审判或者避免被迫支付赔款或遵守法庭其它命令的能力。

采用健全的案件管理和准则时间框架

34. 拖延和卫星诉讼并不是烟草诉讼独有的。若干司法管辖区域制定了处理这些问题的有效解决办法。其中包括制定备审案件列表，由法官积极管理案件，在程序的早期阶段确定程序时间表（包括审判日期），以及严格执行时间表（除非有特殊情况）。没有任何实际理由表明为什么烟草诉讼应当一年又一年地拖下去，不进行审判，也看不到终结。在新加坡和中国（香港特别行政区）的司法管辖区域内，执行健全的案件管理在减少拖延方面取得了成功。

¹ 例如，设立了澳大利亚新南威尔士粉尘疾病特别法庭，以便处理涉及粉尘相关疾病责任的大量赔偿要求，其中尤其涉及石棉。

² 印度最高法庭，“本法庭接受函件 / 上诉状作为公共利益诉讼的准则”。

采用排除规则

35. 排除规则将允许原告依靠以往案件中针对烟草公司的裁决，可以避免需要对早先程序中已经决定的问题重新进行诉讼，从而使原告和法庭节省大量资源。在烟草诉讼中成功采取的一种争点排除方法是 *Engle* 集体诉讼案中在对事实与法律常见问题的责任裁决方面采取的做法¹。在被称为“*Engle* 子代”案的案件中，争取确立个人应得赔偿的集体诉讼成员把法庭的裁决作为依靠。争点排除法在烟草诉讼之外的一个成功例子来自澳大利亚新南威尔士粉尘疾病特别法庭，该法庭不允许各方在未获法庭许可的情况下重新驳斥早先程序中作出的一般裁决。特别法庭还有规则允许原告依靠早先程序中提出的证据。

司法管辖区域和判决的执行

废除不方便法院原则

36. 普通法的不方便法院原则规定，法庭可以案件应当在另一个更适当的司法管辖区域审理为由对案件不予受理。这种决定将通常涉及权衡使罪行和各方与每个辖区“联系起来”的因素。废除这一原则，将制止烟草被告企图避免在他们居住的辖区或他们造成危害的辖区被起诉。欧洲联盟的法律可做为一个范例²。

通过执行判决规则允许更方便地执行国外的判决

37. 各缔约方可考虑采用一种程序，在赔偿要求构成一个缔约方第 19 条实施工作的一部分时，允许直接执行其他缔约方的法庭对烟草相关赔偿要求的判决。

与索赔无关的方案

38. 专家小组确认了若干方案，可以在目的为索赔的法律行动之外独立实施，而且可以由各缔约方结合上文列举的最佳实践予以实施。

¹ 见附件 1，第 9 段

² 见关于司法管辖区域以及承认和执行民事和商业事项方面判决的欧洲委员会条例(EC) No 44/2001（2000 年 12 月 22 日）。

执法模式

39. 下文在关于刑事责任最佳实践方面进一步讨论了违反现有烟草控制法律的责任。但是，应当注意到，各缔约方也可对违反烟草控制法律的行为使用民事处罚和 / 或违反管制的罪名。

依赖于违反管制罪名的执法模式

40. 在有些司法管辖区域，法律规定了违反管制的罪名，采用的惩罚手段是行政罚款，而不是刑事罪名或监禁，而且在有些情况下，确定责任的能力被作为一种行政职能授权由公共机构执行。可以在刑事责任制度之外考虑实行违反管制的罪名，并可以在不认为违反烟草控制法律是犯罪行为的国家实行。

刑事责任

41. 鉴于附件 2 中概述的障碍，刑事责任方面可确认的现有最佳实践有限。虽然保证法律确定性的做法会制止追溯性应用刑事法，但缔约方仍然能够在烟草制品的生产和供应方面为今后的行为使用刑事犯罪的罪名。刑事犯罪的罪名通常不适用于公司董事或经理个人，但也有些例外。在执行与烟草制品生产、供应和营销相关的刑事责任违法行为新罪名时，各缔约方应考虑到由单个董事或经理个人为其行为负责可能是恰当的，尤其当罪名是疏忽或欺骗。专家小组确认了一系列刑事犯罪行为，对这些行为执法和 / 或起诉，可有助于缔约方实施第 19 条。

与以往行为相关的现有罪名

42. 各缔约方可调查造成死亡和人身危害以及欺骗的现有刑事犯罪行为罪名是否适用于烟草业就烟草制品的危害故意误导公众方面已确定的行为。肆意危害的刑事犯罪罪名，还可能包括过失杀人，或许与烟草公司的行为尤其相关，在尚不存在这种罪名的司法管辖区域内可予以确立，以便确保在未来发生类似情况时具有这种罪名。

执行烟草控制法律

43. 公约各缔约方商定实施一系列烟草控制措施，而且在实施过程中可以并已确立对此类法律违法行为的罪名。因此，所有缔约方都可选择实施（或加强）旨在通过增设刑事责任来执行烟草控制法律的条款，从而实施烟草控制方面的刑事责任。

44. 虽然不涉及烟草公司以往行为的责任，但增设针对烟草控制法律违法行为的刑事处罚，将产生用于今后违背烟草控制法律行为的罪名。这样做有助于确保能够执行对烟草业行为的管制。因此，此类规定对成功实施与公约一致的有效烟草控制措施十分重要。

执行其它法律措施

45. 如上文所概述的，民事诉讼被用来寻求与烟草业行为相关的禁令性措施。该范畴内的措施包括对持续违反烟草控制条例的行为实行处罚以及要求烟草业纠正误导性的陈述。在寻求禁令性措施的案件中，可以因不遵守禁令而处以刑事处罚。

设立销毁文件的罪名

46. 同样如上文所概述的，已表明烟草业出于妨碍法律程序的目的销毁了文件。除了实行其它民事处罚，缔约方可以把此类行为确定为一种刑事犯罪，从而确保能够给予适当的惩罚。普通法中关于企图妨碍司法程序的刑事犯罪罪名也可适用于这种情况。

= = =