



# 世界卫生组织

世界卫生组织烟草控制框架公约  
政府间谈判机构  
第二次会议

A/FCTC/INB2/5 Rev.1  
2001年7月6日

## 秘书处关于世界卫生组织烟草控制框架公约 可能的责任和赔偿条款协商会的最新情况

### 概述

1. 在世界卫生组织烟草控制框架公约政府间谈判机构第一次会议期间，继对烟草控制框架公约拟议内容草案<sup>1</sup>

J节（赔偿和责任）进行有限讨论之后，谈判机构主席注意到，“若干发言者对J节表示关注，并且召开一次法律顾问会议更深入地审议责任和赔偿问题可能是有益的”<sup>2</sup>。在他随后致会员国的信件<sup>3</sup>中，主席通知各会员国，世界卫生组织将召开一次法律专家专题小组会议以探讨可能的责任和赔偿条款的性质和范围。这份秘书处最新情况提供了专家协商会期间提出的主要主题综述。

2. 2001年4月9日和10日，世界卫生组织在日内瓦召开了该次协商会。两名专家A.O. Adede博士和S.

Murphy教授受委托对拟议框架公约赔偿和责任条款的可能性质和范围进行研究，来自世界各地的其他专家应邀对这些研究发表简短评论<sup>4</sup>。专家们在有关责任和赔偿事项的学术问题和实际问题方面的经验促进了对烟草责任问题新视点的理解。

3. 协商会主席L.

Boisson

de

<sup>1</sup> 文件A/FCTC/INB1/2。

<sup>2</sup> 文件A/FCTC/INB1/PL/SR/8。

<sup>3</sup> 文件A/FCTC/INB2/DIV/1。

<sup>4</sup>

Chazournes教授注意到，协商会的任务是就拟议框架公约可能的责任条款的性质和范围查明法律方案。她强调协商会并未受委托向谈判机构提出正式建议。根据主席的提议，P. Szasz教授担任协商会的报告员。

4. 在Adede博士和Murphy教授各自作了口头发言之后，其他专家提供了意见，随后进行了本文件所反映的讨论。在专家小组讨论之后，会员国代表有机会就这些事项发表评论并提出问题。

5. 与会人员名单作为附件附后。

### **Adede博士的发言摘要**

6. Adede博士在发言中概述了框架公约责任制度谈判者应从一开始就处理的两个先决问题：(a)责任制度本身的范围；以及(b)实现该目标的谈判进程。

7. 他提议，世界卫生组织应推迟关于责任问题的讨论，而集中于框架公约本身，不言而喻，一个适宜的责任制度应在一项单独的执行议定书中予以处理。这种推迟（不是放弃）将基于这一事实，即几乎肯定会出现对责任制度的复杂而长期谈判，并将转移对框架公约中其它同样实质性问题的注意。

8. 至于责任制度的范围，Adede博士认识到，公约本身可能包含国家为实现控制和减少对烟草依赖的目标开展某些任务的特定义务。如是这样的话，那么国家构成违背其框架公约下所确定义务的作为或不作为将形成国际法下对不法行为的国家责任。在这一范畴内的国家责任制度不是不可能的。但是，必须了解将列入公约的国家合作领域，以便制定一项适宜的国家责任条款。

9. 通过地方法院的民事责任制度与国家责任制度之间相互影响将造成困难结合，对此曾经进行尝试，但未成功。仍然，Adede博士建议，考虑到烟草消费对健康的破坏性威胁，世界卫生组织应勇于尝试将使烟草公司负责的民法维护权利手段与鼓励国家履行其条约义务的国家责任相结合。

10. 其它国际公约为从事本质上对社会有益服务（直至发生事故造成伤害）的行动者确定的责任制度可能不适用于本质上对社会有害（除对成瘾消费者提供愉快之外）的

烟草责任制度。Adede博士提议在审议框架公约的责任制度时考虑这一事实。

11. Adede博士还建议，公约的责任制度应超越注重于对过去损害的赔偿。它还应处理为可能在公约本身确定的若干预防措施建立一项单独基金的可能性。

12. 关于“污染者赔偿”原则，Adede博士认为，在针对其制定的环境损害领域之外，将难以应用。在烟草领域，由于吸烟者被认为是自愿参加此项本身有害的活动，可能难以确定谁是污染者问题。因而，只有被动吸烟者可能成为该原则的受益者。实际上，Adede博士建议，为被动吸烟者制定该原则并无不当之处。

13. 作为对制定新的国际法原则的促进，Adede博士敦促世界卫生组织审查“共同而有差别的责任”原则以确定其可能如何利用，特别在为框架公约下采取若干预防措施对一项商定基金的捐助方面。这将鼓励公约起草者通过供资机制考虑发展中国家的利益，该机制确认对与烟草有关的有害活动不同的分担水平。

### **Murphy教授的发言摘要**

14. Murphy教授建议，在会议期间专家们应尽力解答四个基本问题：

- (1) 在建立关于烟草的国际责任制度方面有哪些益处和困难？
- (2) 鉴于这些困难，建立责任制度是否可行？
- (3) 如可行，那么该制度是否应包括国家责任、民事责任、或两者混合？
- (4) 如不可行，在框架公约中是否可采取其它可能的措施？

15. 关于第一个问题，Murphy教授指出，乍一看，似乎有益于促进因烟草消费而患病者对烟草制品生产者或出口者提起诉讼的能力。但是，专家们应审慎查明国际责任制度必定导致此类利益。如这样一种制度效仿其它国际民事责任制度，将很可能包含补偿的最高限额，从而使烟草生产者或出口者免于可能在国家法律中以其它方式存在的责任。此外，通过使吸烟者更可能从其损害中获得补偿，在理论上某些人员可能认为吸烟受到进一步鼓励，知道如果他们患病，将几乎肯定能获得赔偿。

16. 虽然在建立国际责任制度方面可能有某些益处，但是在三个方面也存在着困难。首先，由于国家法律系统在这一领域尚不健全，难以制定这样一种制度。目前，国家法律并不禁止烟草相关制品的生产、消费和出口，也不包含针对烟草的特殊责任法律，所以缺乏建立国际责任制度强有力的立法基线。在若干国家存在一般侵权行为或个人损害原则，并被法院用于烟草相关案件，但是这些案件的结果有好有坏。由于在确定原告的损害与被告之间因果关系方面的困难以及被告的辩护，即索赔要求是有限限的或因原告自己承受风险而一定失败，虽然一些原告获得成功，但是许多其他原告遭遇失败。此外，原告个人往往难以与资金雄厚的烟草公司进行诉讼。在美国，原告能够联合起来共同起诉，并且地方政府能起诉收回处理与烟草有关损害的费用，但是在其它国家可能不能利用这些办法。

17. 其次，每当制定国际民事责任制度时，存在着必须处理的困难的国际私法问题。拟议关于民事和商事管辖范围以及判决的承认和执行海牙公约的谈判已进行若干年仍未完成，证明关于下列事项可产生极其困难和有争议的问题：确定国家法院对案件类型的管辖权；此类管辖权是否构成专有维护权利手段（从而压倒否则可适用的国家法律）；以及哪些外国被告将受制于一个法院的管辖权。这些问题都不是不可克服的，但是它们显示在海牙谈判中已证明相当困难的障碍。对于烟草贸易，一个特殊问题是如何处理复杂的跨国公司结构，如一个国家的一个主要烟草公司准许在另一个国家的一个公司生产香烟，涉及在第三国种植的烟草，而原告居住在第四国。原告可在哪里起诉谁？

18. 第三，如在Murphy教授的文件中所详细叙述的，一项国际责任制度必须面对烟草损害的特殊方面<sup>1</sup>。这些特殊方面包括这一事实，即受损害的一方自愿消费该产品，损害来源于该产品的扩大、正常使用，以及被告通常完全按照政府规定提供该产品。对比之下，现有国际责任制度虽然也保护工业界免于过度责任，从而抑制被认为有益于社会的活动，但它们是围绕保护个人免受有害物质突然、临时和意外释放影响的思想确定的。从这一意义上说，“污染者赔偿”原则不能轻易地适用于烟草贸易，因为受损害的一方参与并在某种意义上受益于“污染”活动。此外，即使该原则适用，它可能构成一种途径，强制烟草业将成本内在化，如税收制度。“共同而有差别的责任”原则也不能轻易地适用于烟草贸易，因为主要烟草公司设在发达国家和发展中国家，

---

<sup>1</sup> Murphy, Sean

D.对世界卫生组织烟草控制框架公约国际责任制度的评价，乔治·华盛顿大学法学院，华盛顿，哥伦比亚特区，2001年2月13日，第15-18页。还见本文件第1页脚注4。

而烟草种植和受害者分散在世界各地。

19. 关于第二个问题，Murphy教授说，根据三项理由，他不认为责任制度是可行的。首先，虽然在一个理想的世界推行责任制度可能无害，但是世界卫生组织的资源有限，并且这些资源应审慎利用。如同巴塞尔公约关于危险废物越境转移和处置所引起损害的责任和赔偿议定书所作的那样，谈判一项责任制度可延续多年，将消耗世界卫生组织的大量时间、精力和财务资源。其次，世界卫生组织已开始从事一项雄心勃勃的制定框架公约的规划，在若干方面可在近期产生实际利益。试图推行责任制度可转移对规划的注意力和资源，在各国政府之间引起令人遗憾的摩擦，使之难以完成规划，甚至损害规划的某些方面。第三，以往国家遵守国际责任制度的记录并不很好，因此，即使完成了责任制度，很少国家可能加入。

20. 关于第三个问题，Murphy教授指出，赞成开始制定责任制度的支持者必须正视非常困难的特定问题，如在他的文件中提到的那些问题<sup>1</sup>。如采取这样一项行动，他敦促不在框架公约而在一项议定书中进行，以便不抑制公约的缔结（实现这一点的措辞实例见他的文件附件2）。此外，Murphy教授不能肯定国家会为其国民在生产和出口烟草制品方面的行为承担责任。如在制度中列入此类责任，将更加难以吸引国家遵守，特别是主要烟草公司所在国的遵守。

21. 关于第四个问题，Murphy教授敦促专家们考虑除责任制度之外的其它措施。一项措施可以是在框架公约中列入“软”义务，如一项由国家分享关于其管辖范围内索赔者可利用的维护权利手段方面信息的义务。另一项措施可以是，每当有外国索赔者提起与烟草有关的诉讼时，由国家向其法院提交案情摘要，敦促法院根据事实真相开庭审理此事。此类“软”义务的一个实例见Murphy教授的文件<sup>2</sup>。另一项措施可以是设立一个国际基金，由烟草制品主要出口者按比例捐助予以支持。该基金可用于赔偿受害者或支持世界卫生组织烟草相关规划。可在框架公约或一项议定书中设立该项基金，或直接通过世界卫生组织与主要烟草公司之间的协定设立该项基金，从而避免国家间谈判以及批准/加入的困难。后一办法与美国46个地方政府与主要烟草公司之间的解决协定相似。第三项措施可以是在框架公约中列入条款，“敦促”国家为烟草相关制品造成的损害制定“适宜的”民事补救方法。然后，这些法律的制定可由世界卫生组织与国家专家协商草拟由国家斟酌采纳的示范法律予以促进。第四项措施可以是在框

<sup>1</sup> 同上，第19页。

<sup>2</sup> 同上，附件1。

架公约中列入条款，要求国家针对违反公约中确定的各别标准的个人制定适宜的刑事和民事责任法律以制约私人行为（关于走私、广告宣传等问题）。

### 专家小组讨论情况

22. 若干专家指出这一事实，即烟草作为一种制品具有内在缺陷，并最终使其50%的正常使用者死亡。正如一位专家所提到的，在这方面，在对烟草业的责任和受损害者的赔偿作出法律评估时，应考虑下列事实：

- 烟草是可预防的死亡和发病的主要原因；
- 烟草制品具有高度成瘾性；
- 在按照生产厂家的建议使用烟草制品时产生成瘾和对健康的不利影响；
- 烟草公司获得巨大利润，而吸烟者和医院因烟草相关疾病和费用而加重负担；
- 烟草公司未使消费者充分了解与使用其产品有关的健康后果和尼古丁成瘾；
- 如在工业披露文件中所揭示的，烟草公司否认、使人怀疑或尽量缩小关于烟草使用对健康严重后果的医学科学证据的影响，并且还有证据表明烟草公司已抵制采纳旨在保护公众健康的政府措施。

23. 一些专家认为，这些事实为在国家级和全球级寻求创新赔偿和预防措施提供了依据。

### 民事责任

24. 专家们广泛讨论了在常规制度（框架公约和/或一项议定书）中列入有关民事责任的条款的可行性，即烟草制品的受害者个人起诉这些制品的生产者或出口者的可能性。专家们敦促，对责任和赔偿问题的任何处理办法应牢固地建立在明确评估框架公约总目标的基础之上。对下列问题进行了详细审议：

- **可能的原告—谁应能起诉：**任何烟草制品的受害者；

- **因果关系和举证责任：**烟草制品与疾病之间的联系；考虑可产生或引起所述疾病的其它原因；使用不同品牌的吸烟者；对由吸烟造成的损害使用统计证据的可能性；
- **针对吸烟者的可能辩护：**他们承担风险；他们自己参与伤害自己和其它人；
- **对这些辩护的可能对策：**由于烟草公司的隐瞒，并非故意承担风险；一些吸烟者尚未成年，对风险不能作出成熟的决定；吸烟会成瘾，因此吸烟者没有充分自由的选择；
- **可能的被告：**烟草生产厂家；烟草销售商、出口商和进口商；吸烟者（相对于被动吸烟）；
- **国际私法：**管辖权、承认和执行外国判决以及法律冲突问题。关于前两个问题，强调应根据关于民事和商事管辖权和外国判决全球公约的海牙国际私法大会目前进行的工作开展进一步调查。对于法律冲突问题，需要提出进一步的例证，以便结合国家立法部门或法院通过的各种决定制定一项适宜的条款。此外，强调了各缔约方在跨国诉讼问题方面必须促进获得信息与合作。今后如果会员国继续此种选择时，它可作为关于烟草责任制度可能议定书的前奏；
- **损害措施：**通过应用法律冲突规则决定补偿性损害赔偿；利用损害裁决阻止烟草公司损害行为的可能性；
- **国家或国际标准：**上述责任问题是否应留待各国国内法律解决或应努力制定一项国际标准（考虑法律系统和传统之间以及不同文化之间的差异）？<sup>1</sup>

25. 尽管对所有这些问题都发表了不同意见，并强调了解决其中很多问题的困难，但专家们一致认为，任何试图将在框架公约中列入民事责任的实质性条款均可能需要进行非常广泛的协商并可能导致一些潜在缔约方不接受公约的结果。尽管一项可能议定书的内容似乎从政治上看来更加可行，但应考虑到，即便是有必要进行更广泛的协商并需要大量资源，但是产生的议定书可能不为很多国家所接受，特别是它们的参与对

---

1

专家们注意到主席烟草控制框架公约文本（A/FCTC/INB2/2）中D(6)段，它提出，每一缔约方应在其管辖范围内确定该责任的范围。

于一项国际责任制度的成功至关重要的国家。一些专家还认为，如果一项责任议定书造成预先制止在国家级制定更强有力的责任标准，那么它比根本没有议定书更糟。尽管专家们认识到民事责任标准是国家法律的问题，但他们一致认为，制定示范法律有益于供各国考虑，它能帮助各国制定国家立法并促进国家立法程序的统一。

## 国家责任

26. 几十年来，国家责任的议题一直是联合国国际法律委员会的议程项目。国际法律委员会有关国家责任的条款大部分反映了此问题的习惯国际法。这项工作对于目前正在进行的框架公约工作非常重要，因为习惯国际法关于国家责任的条款，即便在没有明确提及国家责任的情况下，可适用于公约中对义务的违反行为。特别提出，这些条款处理在某些情况下涉及其管辖范围内私立行动者的国家责任。建议应铭记这一点，因为框架公约可能确定某些由缔约方遵守的义务，例如颁布与走私、广告和向青年提供方面的法律。因此，一般国际法的规则将包括不履行这类条款的规定。

27. 另一种途径是通过条约法（例如在框架公约中）规定国家承担在其管辖范围内烟草公司作为或不作为的责任。在《宇宙物体造成损失的国际责任公约》（1972年）中有这类国家责任制度的例子。专家们认为，这种处理国家责任的方法对于框架公约来说不是最适宜的方法。

28. 第三种看待国家责任的方法是国家因直接参与生产或出口烟草相关制品而在其本国的国家法庭上作为被告或答辩者的情况。专家指出，这一方案实际上被处理责任问题的国家法律所涵盖。

29. 第四种处理国家责任的方法将涉及向个人提供对因国家违反国际法而要求赔偿的可能性。这种作法要通过具体协定予以制定，例如建立伊朗—美利坚合众国索赔法庭的协定。对这一问题，一些专家强调，在烟草方面采取这种方案对发展中国家有利，因为它将向发展中国家的个人或群体在缔约国违反框架公约时提供采取补救方法的机会。

30. 一些专家建议，通过遵守机制，例如使用缔约方会议内部监测和讨论程序能加强保证国家遵守条约义务。因此强调，促进和确保遵守方面的技术和机制对于新制定的烟草控制制度至关重要。还提到，框架公约可以包含国家在为实现公约的各项目标而履行某些任务方面的具体义务。



## **刑事责任**

31. 讨论了可将刑事责任作为构想烟草制度框架内责任的一种方法。在这方面指出，有众多条约强制国家对违反这些条约的活动制定承担刑事责任的国家立法。专家们提到了一些例子，例如1992年《生物多样性公约》的《卡塔赫纳生物安全性议定书》（2000年）第25条，以及关于《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》（1989年）的第4.3条和第9条。

## **预防和赔偿措施基金**

32. 讨论了各种类型的基金机制。可成立一个自愿或强制性供资的基金，用以促进预防措施和监测及评估措施，处理因烟草制品对公众健康造成的损害问题。尽管有专家认为可建立一项单独基金，向任何烟草制品的受害者提供赔偿，但是这项方案没有获得广泛支持。

33. 国家可对这类基金作出强制性或自愿捐助。若干专家同意后者。尽管有专家对来自烟草公司的私方捐助表示关注，但是还强调了这类基金的资助来源可包括私方捐助。此外，烟草税可指定用于补充这样一项基金。提出了石油污染制度方面经验的例子，这些制度规定石油工业是强制性和自愿捐资的提供者。

34. 除了建立一个国际基金之外，还提出了建立单独的国家赔偿基金的建议。这将能使每一缔约国在其管辖范围内决定符合赔偿的条件。