



世界卫生组织

# 世界卫生组织 烟草控制框架公约

## 缔约方会议

烟草制品非法贸易议定书  
政府间谈判机构  
第一次会议

日内瓦，2008年2月11 - 16日

议程项目 6

FCTC/COP/INB-IT/1/7  
2008年2月15日

## 起草和谈判烟草制品非法贸易议定书

本说明记录了主席对烟草制品非法贸易议定书政府间谈判机构第一次会议期间所开展讨论的整体内容的个人观点。遵照世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议 FCTC/COP2(12)号决定，根据 FCTC/COP1(16)号决定召集的专家小组制定的关于烟草制品非法贸易的议定书模板构成这些讨论的基础。本说明不是，也不企图成为讨论的记录。它实际上是主席的备忘录，是对政府间谈判机构第一次会议期间所交换意见的大意进行概括的一次企图。根据 FCTC/COP2(12)号决定，将起草主席的文本并提交政府间谈判机构供其在第二次会议上审议。

### 一般性评论

1. 在高级别部分，所有发言的代表团表示支持烟草制品非法贸易议定书。若干代表团举例说明其国家政府为抑制烟草制品非法贸易所采取的措施，但承认需要一种协调的全球措施以便推行全面的解决办法。最后，一些代表团指出议定书应当是灵活的并应当在可能的情况下利用现有机构和法律机制，而另一些代表团则支持在议定书中列入实质性的义务。

2. 关于烟草制品非法贸易议定书的模板（文件 FCTC/COP/INB-IT/1/4 《起草和谈判烟草制品非法贸易议定书：根据缔约方会议 FCTC/COP1(16)号决定召集的专家小组建议的关于烟草制品非法贸易的议定书模板》附件），提出了各种一般性意见。若干代表团表

示，随着主题性问题得到阐明，可能需要修订模板的结构。还提出需要在最后的议定书中包括技术合作以及援助和财政机制。

3. 许多代表团重申需要坚定的承诺。但是，注意到各种措施应补充世界贸易组织相关协定以及具有国家针对性或区域针对性的自由贸易协定的规定。强烈建议缔约方能灵活地实施超出议定书义务范围的额外措施。

## 义务

### 一般义务

4. 政府间谈判机构讨论了议定书具备明确定义的术语的必要性以及采用与世界卫生组织烟草控制框架公约规定的定义相匹配定义的必要性。建议在议定书的开始部分，而不是结束部分，确定议定书与世卫组织框架公约之间的关系。一项建议提出，应考虑包括关于目的的说明，以便为议定书规定明确的职责和方向。

5. 据建议，议定书应明确指出所有烟草制品，包括合法的和非合法的，都是有害的，而非法贸易的烟草制品尤其有害。这种文字可防止烟草业等方面作出任何企图把政府间谈判机构对烟草制品非法贸易的重视解释为说明只有非法贸易的烟草制品才是有害的。

6. 已注意到烟草制品贸易本身不是非法的，并建议在议定书的引言部分承认这一点。

### 颁发许可证

7. 许多代表团要求议定书包含明确有力的颁发许可证义务，例如定期更新许可证。提出的一项关注是，许可证持有者承担的经济负担可能会实际上导致非法贸易增多。还有人担忧，有些漏洞可能会降低议定书目标的有效性。鉴于这些问题，应当特别考虑在可能的情况下确保议定书与其它协定和立法之间的统一和一致性。

8. 关于颁发许可证，在公共卫生主管当局与财政或海关当局之间的关系方面开展了讨论。提出的问题之一是合作以及对各自的作用作出定义，包括颁发许可证方面的责任和职权。

9. 进行大量讨论的另一个主题是关于从颁发许可证所获得收入的问题。许多缔约方认为议定书的规定应当允许政府在使用颁发许可证所得收入方面有更大的灵活性。

10. 关于许可证的转让或分配，出现了两种不同的观点。一种看法是许可证应当不得转让或分配给他人，以便避免政府对许可证颁发程序和执法的控制能力减弱。但是，另一些缔约方提出，为了保护经济上脆弱的持证者并承认真实商业活动的现实情况（例如公司合并），许可证应当可以转让或分配给他人。在整体上，对许可证颁发程序的行政费用提出了关注；发展中国家缔约方和经济转型期缔约方尤其关注对许可证建议的定期更新。

11. 若干代表团提出，议定书或许可可采用通过政府登记处进行注册的程序，而不是颁发许可证。这可减轻与许可证颁发程序相关的行政负担，从而对政府主管当局和小本零售商都有帮助。设立政府登记处还可减少出现伪造许可证的可能性。

12. 围绕对烟草链颁发许可证的范围开展了讨论。提出了关于小本零售商的问题，尤其是关于临时性零售商或分支销售烟草制品的零售商，因为他们对青少年获取烟草制品具有影响。考虑到很难为小本零售商颁发许可证。据建议，可要求销售烟草制品的零售商必须获得许可证，而且为了取缔单支出售烟草制品，只有适当成包销售烟草制品的零售商才可获得许可证。

13. 关于供应链，建议应在颁发许可证义务的范围内提及烟叶种植者、生产商和经销商，以及香烟生产中的运输服务、机器和醋酸纤维束等关键要素。关于零售商，建议议定书中的颁发许可证义务应涉及诸如超级市场和报刊经销商等非烟草专卖零售商，以及烟草专卖零售商。

14. 有项建议认为应将制品的设计和名称纳入任何许可证颁发或注册程序。此外，还指出议定书处理那些特别或专门为出口而创立的品牌可能会有所助益。

15. 讨论从始至终要求澄清各种术语，以便使议定书更加明确、全面和有效。这些术语包括“非法贸易”、“所有参与者”、“定期”、“适当努力”、“注册”、“颁发许可证”和“实体”。

## **反洗钱条款**

16. 有人指出模板包括反洗钱方面一系列不同但彼此相关的概念。因此建议以更明确的方式单独拟定每个概念以便促使结构更加符合逻辑。

## 跟踪和追踪

17. 绝大多数代表团普遍支持建立模板中提议的跟踪和追踪系统。若干代表团提供了他们自己在这方面的一些经验实例，突出了其各自管辖范围内法律和条例的实施情况以及跟踪和追踪系统对民事和刑事案例的助益。

18. 有人指出模板中使用的“制度”一词是指将由缔约方确立并能促成一种国际跟踪和追踪安排的系统。对烟草工业与政府机构之间达成的协议可能要给予考虑，但是议定书在这些方面以及对这类协议应当严格而清楚。

19. 建议必须就国际追踪标准达成共识以确保这些标准的实用性和可行性。然而，若干代表团对发展中国家缔约方和经济转型期国家缔约方实施复杂先进的跟踪和追踪系统的可行性和能力表示关切。诸多代表团认为有必要考虑那些没有能力控制其国家广大边境地区的缔约方以及它们在企图履行跟踪和追踪义务时可能遇到的种种困难。

20. 关于如何给烟草制品加标记以便于跟踪和追踪提出了几条意见。此外，提到有可能给制品加贴条形码从而使终端消费者能够核查制品的真伪。

21. 有人要求公约秘书处编制一份能够在政府间谈判机构第二次会议之前用于国际统一跟踪和追踪系统的指标清单。考虑到此事项的复杂性和难度，因此呼吁建立一个工作小组审议本次讨论中突出强调的问题并提交提案。

## 档案记录

22. 许多代表团重申本节中需要强有力的义务并提到其各自的经验，表明这种信息有助于他们的政府。

23. 关于确保议定书制定一项明确的义务要求生产商和销售机构遵守档案记录条款问题开展了讨论。若干代表团建议，如不履行这些义务，可以施行处罚。另外还建议扩展档案记录方面的义务以纳入烟草种植者以及供应链中的其他参与者。

24. 一些代表团对所建议的保留档案的期限以及这与国家法律之间的潜在冲突表示关注。但是，有人指出建议的期限是最短期限，如必要，各缔约方完全可以实行更长的期限，以便与其国家法律协调一致。

25. 有人指出发展中国家缔约方和经济转型期国家缔约方在档案记录, 包括在获得适当设备方面可能缺乏必要的能力以维持计算机档案并保证能实时获取档案。各管辖范围内的小生产商和销售机构出于同样的理由也面临这一困难。但是, 有建议认为可以扩大该义务的范围以涵盖非计算机档案。

## 安全和预防措施

26. 关于供应链的安全问题展开了普遍讨论以确保所有参与者能负责地采取行动防止在生产、储存和运送期间转移烟草制品。有人建议如果不遵守议定书中的义务, 则应施加刑事和/或民事处罚。还有人建议除生产商外, 其他参与者, 如发货人和运输公司等也应被纳入关于供应链的定义而且应可对他们适用任何这类处罚措施。

27. 关于可适用的处罚级别和类型以及为实现这一目标是否应当使用刑事、民事和行政措施问题进行了大量讨论。还讨论了刑事责任的原则并注意到疏忽与缺乏适当努力之间的差别。

## 因特网销售

28. 各代表团指出消灭因特网上烟草制品非法贸易的重要性, 但认识到这种贸易给监管工作带来的挑战, 特别是在颁发许可证和征税方面。有人建议应将因特网销售纳入许可证颁发程序。关于因特网销售烟草制品的征税问题, 各代表团认为议定书中应包括对销售者和购买者双方所征的税收。据认为, 跟踪和追踪制度以及该制度对销售商的要求将有助于应对这些监管方面的挑战。许多代表团要求议定书处理因特网上销售的烟草制品的运输和交付问题。虽然企业直接就地交货可能不受控制, 但已认识到可以将邮购纳入一项议定书的条款。各代表团指出应将因特网销售和邮购销售烟草制品问题都纳入本议定书。

29. 关于是否应当全面禁止因特网销售烟草制品问题, 各代表团意见不一。一些代表团考虑到难以监督这种销售而且可能引起管辖权问题, 要求全面禁止在因特网上销售烟草制品。另一些代表团则认为这种禁止有问题。因此建议在议定书中规定禁止在因特网上向未成年人销售烟草制品。

30. 许多代表团重申《世界卫生组织烟草控制框架公约》第 13 条和第 15 条之间的联系, 并认为涉及因特网广告的第 13 条可以为制定烟草制品非法贸易议定书中的这一条款提

供重要指导。此外，各代表团指出非法贸易议定书中关于因特网销售的条款必须考虑世卫组织框架公约第 13 条下涉及因特网广告、促销和赞助的义务。

31. 建议政府间谈判机构建立一个工作小组以便在以后的一次会议上处理因特网销售问题。

### **强化执法能力**

32. 关于强化执法能力的讨论涉及到要在技术援助、财政支助、国际合作和能力建设等领域制定清楚有力的条款。讨论着重指出控制烟草制品非法贸易的工作应当与控制目前武器和医药制品方面非法贸易的工作一样获得相同的国际支持。此外，要求澄清“非法烟草”、“非法贸易”和“执法人员”几个术语。

33. 建议议定书可以对缔约方施加一项义务，要求它们通过能力建设并运用充足的资源加强警察、海关和其他相关机构的效力。这样一种措施可以帮助确保圆满实施和执行议定书的条款。但是，发现一项强化执法能力的义务可能给发展中国家缔约方和经济转型期国家缔约方造成巨大负担。

34. 会上广泛讨论了可用于强化执法能力的国际合作方法，如与非政府组织合作，促进公众认识，开辟热线电话，提供关于跟踪和追踪措施的培训以及在各区域和全球分享数据。有人表示关注如果没有这一支持，发展中国家缔约方和经济转型期国家缔约方可能被跨国有组织犯罪利用。

35. 建议议定书应呼吁扩大海关活动，不仅要管控烟草制品的进出口，而且要管控烟草制品的过境。此外，建议议定书应考虑现有国际协定和文书的效力以避免重复。

### **违法行为**

36. 有人担心在文本中保留“有意做出”这一说法会造成可能被烟草工业利用的法律漏洞，而且这里出现了关于意图的举证责任问题。

37. 有人建议，本节应作出主题上的区分，分别列出种植和生产烟草制品与加工、出售或提供烟草制品二者。有人表示关注是否应将在无许可证情况下种植烟草列为违法行为。

38. 有代表团指出，提及未经授权的活动，就应始终确认有关的授权机构。除了模板中载明的违法行为外，代表团还提出了应纳入议定书的一些具体违法行为。这些补充特别包括：在无许可证的情况下销售烟草种籽，不保留会计凭证，伪造许可证和会计凭证，销售假冒烟草制品或印花税票，向未成年人或由未成年人销售非法烟草制品，向海关官员提供不完整信息和通过因特网销售烟草制品。还提出了对严格责任之犯罪的关注。
39. 一些代表团指出，需要对非法贸易作出明确定义，使之成为一种刑事犯罪。有人提出，将刑事犯罪列入议定书或许不妥当，缔约方应转而考虑列入行政和民事过失。
40. 有人建议，“烟草制品”是一个概括性的用语，可考虑将“生烟叶”纳入“烟草制品”中。
41. 人们承认，在议定书的颁发许可证与违法行为部分之间应保持连贯。讨论涉及需要在议定书列入对非法贸易的有效威慑措施，并指出在起草主席案文时，应考虑到不同的法律制度和有关的现有协定和安排。注意到，需要制定和定义最低限度的违法行为标准，由缔约方确定对违法行为的惩治。

### 制裁和处罚

42. 许多代表团表示支持大力制裁和处罚烟草制品非法贸易。还提出政府在决定给予何种处罚方面应当有灵活性，而且支持考虑范围广泛的一系列补救措施，而不仅是处罚。除民事制裁之外，建议包括刑事制裁。还有一项建议提出不提及具体的处罚种类。注意到，应当对世卫组织框架公约未涵盖的新的制裁给予谨慎的考虑，而且有一项建议提出制裁和处罚应当以违法行为的严重程度为基础。
43. 建议涉及制裁和处罚的条款应提及世卫组织框架公约第 15.4(c)条。
44. 要求对不同的术语和概念作出进一步澄清，其中包括“赔偿”、“察看以观后效”和“以往定罪”。若干代表团提出应当修订“制裁和处罚”的标题，因为各缔约方的刑法和行政制度不同；建议的可能替代方案包括“非法行为”或简单的“处罚”。
45. 有些代表团提出关于以往定罪可如何影响制裁和处罚的问题。对议定书中提及“以往定罪”以及这可对国内起诉产生的影响，尤其表示关注。

46. 关于应当对谁进行处罚，进行了讨论。此外，提出了对发现参与烟草制品非法贸易的海关人员加重处罚的可能性。

47. 注意到，主席的文本中应当考虑到取消合同的问题以及承认从事烟草制品非法贸易的企业责任的必要性。

### **搜查、没收和查封**

48. 许多代表团支持在议定书中包括授权海关和执法官员搜查和查封的条款，而且建议在议定书中包括关于此种权力的最低标准。但是，代表们注意到标准应当有足够的灵活性，使各缔约方能够在本国立法中反映这些标准。注意到所有海关官员应当有搜查和查封烟草制品的法律基础。

49. 有些代表团建议搜查和查封应当分别作为单独的问题处理。建议在查封和没收走私烟草制品时，应当予以销毁以避免重新进入非法市场的可能性。

50. 在讨论期间，各代表团重申议定书需要对可查封和没收的财产作出明确的定义。

### **销毁和处置**

51. 各代表团普遍支持列入在查封之后销毁和处置烟草制品的条款。若干代表团表示关注把烟草制品反销给生产厂商的问题。据考虑，这将违背世界卫生组织烟草控制框架公约的精神，并可能会鼓励腐败。

52. 大力支持立即销毁查封的所有物资，包括生产设备并可能包括运输工具。但是，对起诉失败之后可能产生民事赔偿要求的额外情况提出了关注。此外，有些代表团提出，保留查封的物资或查封物资样品用于培训和执法行动将是有益的。

53. 还建议对烟草制品、生产工具及其它设备进行区分，从而允许根据区分情况制定处置方案。

54. 许多代表团注意到关于此问题的任何陈述应当与世卫组织框架公约第 15.4(c)条保持一致。



## 犯罪所得和查封资产

55. 剥夺犯罪分子以不正当手段所得的收入是头等大事，这一点获得了普遍接受。
56. 广泛认识到，在如何根据国家法律处理涉及烟草制品非法贸易的犯罪所得和查封资产方面，议定书应当允许各缔约方有灵活性。
57. 考虑到其它国际组织在犯罪和查封资产方面所做工作的程度，建议起草议定书时，缔约方应该查阅现有的国际协定，以避免重复。一些代表团注意到，几个缔约方可能在这个问题上已有现行立法。
58. 关于加入可能带来撤销证据负担的条款问题，几个代表团表示了关切。

## 特别执法技术

59. 模板中一些用词不规范，仅仅为了实现议定书的目标，向缔约方提供了现有方法的例证。对此，做出了澄清。几个代表团建议，议定书应该从列出的特别执法技术（包括电子监测方法）特别例证中摆脱出来。代表团指出，在实特别执施方面应该具有灵活性，同时重申，议定书条款必须考虑到国家法律的要求。
60. 发展中国家缔约方以及经济转型国家缔约方可能没有办法实施复杂的电子监测系统，对此会议提出了关切。建议这类缔约方应该从该领域的国际合作和援助当中获益。
61. 几次提到在各类国际协定和国家立法当中所遵循的隐私权和无罪推定原则，各方普遍接受应注意到这些原则并在起草议定书时由专门的章节论及。许多缔约方要求在使用提出的若干侵害技术之前，应当得到法院批准，会议对此进行了考虑。

## 司法权

62. 数个代表团强调了下列可能性，也就是议定书应该从含有完全法司法条款的其它国际工具中吸取经验，比如联合国反腐败公约。这样，可以使用许多缔约方以前达成一致的用语，对谈判带来益处。但是，一些代表团回顾表示，有必要敏感地注意到现实情况，这就是并不是世界卫生组织框架公约所有缔约方都是其它有关国际协定的缔约方。

63. 几个代表团呼吁，议定书应该包含一项义务，就是缔约方应形成双边引渡协定或替代安排，确保惩罚违法者。注意到司法权问题很复杂，在本议定书当中不太可能全面论及。因此，建议这方面应采取谨慎稳妥的方式。

## 国际合作

### 信息交换

#### *贸易统计数据*

64. 普遍认为，议定书应该要求缔约方及时收集并且共享信息，应该包括与其它机构的合作情况，比如世界海关组织和欧洲反诈骗办公室。还建议，现有国际协定下已经共享的信息应当成为议定书要求共享信息的组成部分。

65. 各代表团讨论了建立一个统一的、用户友好和安全的数据库的必要性。数据库应当使用便捷，同时提供有关使用方法的培训。建议该数据库由公约秘书处、区域办事处或其它归口机构管理，各缔约方提供在线信息。

66. 由于在获取适当资源方面存在可能的局限性，发展中国家和经济转轨国家缔约方就其收集和分析数据的能力表达了忧虑。

67. 建议召集一个工作小组，以便考虑可能用来分享信息的方式，如何确保有关数据保护和隐私的国家立法得到尊重，以及一些缔约方在能力方面的困难。建议工作小组探讨将信息共享惯例做法与世卫组织框架公约一般报告程序联系起来的可能性。此外，还建议公约秘书处就该工作小组提案有关的财务成本提供一个评估。

#### *业务调查数据和业务数据的保护和保障*

68. 广泛认为数据调查和数据保护是打击非法贸易过程中不可或缺的内容。鉴于一系列的现有国际协定和公约已为许多缔约方之间的合作提供支持，建议本议定书要强调这种合作。此外，提议可以通过欧盟刑警组织，国际刑警组织，世界海关组织以及其他机构协助数据调查。

69. 建议增加数项规定，包括一项防止免税产品逃税条款以及一项要求收集烟草制造商数据的条款。但一致强调，任何新规定，只有在能给议定书带来价值的条件下，才可被纳入。

70. 各代表团支持建立有关数据保护方面的优化标准，前提是各国有关保密和隐私的法律得到遵守。此外，大家还讨论了有必要加强双边协议和可能的新增国家立法，以促进该领域的国际合作。

### **科学、工艺和技术事项方面的技术援助与合作**

71. 一致认为有必要建立一套高效安全的非法贸易报告体系。

72. 各代表团重申，发展中国家和经济转轨国家缔约方要求在跟踪和追踪方面提供技术援助和国际合作。并且忆及，没有所有缔约方之间的此类国际合作，议定书的效果将大打折扣。建议缔约方之间应直接或通过合适的国际机构交流技术。

73. 各代表团注意到有关科学、工艺和技术事项方面的技术援助与合作的义务与培训领域的合作密切相关，因此，建议这将两部分加以合并。

### **调查和起诉违法行为方面的合作**

74. 各代表团要求澄清模板中提出的合作措施，以及如何将这些措施与模板中其它部分以及联合国其它关于跨国犯罪问题公约中的措施区分开来。人们提出，虽然缔约方可能已在实施调查合作协定，本议定书仍有可能确立进一步的义务。

75. 一些代表团提到，缔约方需要交流起诉参与非法烟草制品贸易者的经验，以分析和汲取成功的政策、制度和措施，在国际上推广。

76. 关于起诉违法行为方面的合作，一个关注是接受在其它法域收集的证据。人们建议应鼓励海关当局和其它有关机构达成共同行政援助协定，以确保在诉讼中接受所收集的证据。

### **培训方面的合作**

77. 代表们表示希望充实执法机构的整套技能，确定区域资源中心。据认为，审查有关国际协定将有助于确认新的培训合作方法。

## 法律和行政方面的共同援助

78. 一些代表团建议缔约方应能够以不存在双重犯罪为理由拒绝提供共同法律援助。

79. 人们对与其它国际协定中的义务的重叠问题提出了一些关注。然而，据指出，这些协定的缔约方可能并非正是议定书的缔约方。因此，或许应当在议定书中重复一些有关要点，同时确保这些要点与现有义务或安排不发生抵触。还有人建议，议定书应鼓励缔约方达成法律和行政方面的共同援助协定。

## 引渡

80. 关于引渡问题的讨论产生了意见分歧。一些代表团建议，议定书应推动采用国际协定。其它代表团认为，这是一个由缔约方在考虑到本国法律的情况下自行决定的事情。人们注意到由于引渡问题的复杂性，这个问题可能很难达成共识。

## 国际机构框架

### 公约秘书处和委员会

81. 各代表团普遍承认公约秘书处应作为议定书的秘书处，以及需要重申对性别和地域代表性的认识。各代表团还指出，公约秘书处应集中精力履行其核心职能。

### 议定书的资金供应（财务机制）和缴款

82. 关于议定书的资金供应，讨论了法定缴款与自愿捐款的问题。在这一方面，人们建议应就此类问题咨询世卫组织框架公约缔约方会议。

83. 代表团还讨论了资金供应结构的复杂性以及所有潜在的议定书是否可能使用同一个资金供应机制，而不是多种机制。这一方针可能造成问题，因为并非世卫组织框架公约的所有缔约方必然是议定书的缔约方。人们建议可对其它安排，比如各项环境公约作出分析，看它们如何就其各自的议定书作出资金供应安排。

## 机构、实施机制、立法程序和最后条款

84. 提出并讨论了允许或禁止对议定书作出保留的问题，同时提出和讨论了基本上采用世卫组织框架公约的最后条款作为议定书的模式的问题。

85. 人们建议议定书应提及世卫组织框架公约缔约方会议导致制定议定书的各项决定，以及世卫组织框架公约中的有关条款。

## 结论

86. 缔约方重申需要一项关于烟草制品非法贸易问题的议定书。各代表团普遍承认，议定书应纳入有关规定，使缔约方能够通过一些形式，例如颁发许可证、跟踪和追踪、档案记录和其它加强的安全和预防措施，确保供应链。一些缔约方认为，主席案文应考虑到缔约方的特别关注和要求，包括其实施建议条款的能力。人们还普遍支持在信息交流领域以及缔约方之间的技术援助和合作问题上，纳入关于国际合作的明确规定。鉴于许多代表团认为，在有关共同法律援助和引渡的问题上，需要更为谨慎的方针，一项谅解是，在起草关于议定书的主席案文时，将审查并体现现有条约和其它国际协定中的有关规定。主席认为，讨论的整体内容和精神为制定供政府间谈判机构第二届会议审议的议定书的主席案文提供了良好的基础和方向。

= = =