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
第二届会议
临时议程项目 5.4.1

A/FCTC/COP/2/9
2007 年 4 月 19 日

拟订议定书（FCTC/COP1(16)号决定）

制定关于烟草制品非法贸易的议定书模板

1. 在 2006 年 2 月其第一届会议上，世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议认识到开展国际合作控制非法贸易是烟草控制的一个重要领域，并决定召开专家小组会议，在世卫组织框架公约第 15 条基础上并考虑有权处理此事项的实体的工作，制定关于非法贸易的议定书模板（FCTC/COP1(16)号决定）。公约第 15 条规定，各缔约方认识到消除一切形式的烟草制品非法贸易，包括走私、非法生产和假冒，以及制定和实施除次区域、区域和全球协定之外的有关国家法律，是烟草控制的基本组成部分。做出该决定是考虑到必须在一项国际上具有法律约束力的文书中进一步制定第 15 条所规定的义务。FCTC/COP1(16)号决定进一步提出，如果缔约方会议主席团（“主席团”）[1]认为制定的模板已有充分进展，模板将由主席团提交缔约方会议第二届会议审议。

2. 本文件由专家小组编写，说明该小组成员提名和任命的过程并概述了该小组的工作方法。专家小组制定的关于非法贸易的议定书模板作为附件附后。

3. 根据 FCTC/COP1(16)号决定并在主席团的指导下，世界卫生组织作为世卫组织框架公约临时秘书处（按照第 24.2 条并根据 FCTC/COP1(10)号决定），邀请世卫组织每一区域，经与各该区域缔约方协商，提名最多四名专家参加专门小组。在 2006 年 4 月 21 日的会议上，主席团决定专家小组将体现以下领域内的专门技术：公共卫生、金融/税务、执法/司法以及海关（消费税）/贸易。他们商定，专家必须来自缔约方，而且如有必要，可以替换。根据此决定，邀请每一区域办事处通过临时秘书处就上述每一权限向主席团提供本区域一名专家的履历。提名由主席团认可。

[1] 缔约方会议主席团由出席缔约方会议第一届例会的各缔约方代表中选举的官员组成，包括一名主席和五名副主席，其中一人作为报告员。世卫组织每个区域由一名主席团成员代表。

4. 召开了两次会议（2006 年 9 月 25-27 日于日内瓦和 2006 年 12 月 3-5 日于开罗）。

5. 专家小组遵循世卫组织《专家咨询团及专家委员会条例》[1]规定的官员选举程序。该小组选出一名主席（A. Rowan 先生），一名副主席（J. Oliver 先生）和四名报告员（T. Amir 女士、L. Joossens 先生、V. Prasad 博士和 Y. Saloojee 博士）。

6. 主席团决定政府间组织和非政府组织可参加拟订议定书模板的小组。经考虑主席团的决定之后，专家小组在其第一次会议上决定邀请政府间组织和非政府组织不超过四名代表（反映四个权限范围）参加其第二次会议。专家小组邀请世界海关组织（WCO）提供海关（消费税）/贸易领域内的技术专长。世界海关组织的 K. Igarashi 先生参加了专家小组第二次会议。

7. 根据专家小组的决定，临时秘书处结合缔约方会议议事规则第 31 条，向与缔约方会议有正式关系的所有非政府组织发出邀请，以便为剩余的三个权限领域进行提名。收到了三项提名，全部来自框架公约联盟，因此被提名者获得邀请参加专家小组第二次会议；有两人出席[2]。世卫组织或任何缔约方都未提供经济援助以便利世界海关组织或民间社会代表的参与。

8. 在其第一次会议上，专家小组首先介绍了由该小组三名专家和世卫组织一名专家编写的概述关键问题的背景文件，然后进行了讨论[3]。D. Bettcher 博士和 K. Kummer 博士代表临时秘书处也作了介绍。

9. 然后，专家小组决定注重于可能议定书的实质性问题，而不是程序和机构性问题，但注意到后两方面的问题对议定书在实践中的有效运行也将是关键性的。该小组确认需要进一步研究的五个主要工作领域；生产、销售、执法、国际合作以及涵盖其它主要工作领域所未包括问题的一个杂项领域。在讨论期间，专家们列出了这五个工作领域中的关键性实质问题。

10. 为每个工作领域建立了工作小组并商定在闭会期间继续开展工作。每个工作小组有一名主持人作为该小组的联络人。各工作小组将其书面意见送交临时秘书处以汇编成一份单一的文件，在第二次会议开幕前向整个专家小组提供。

[1] 《基本文件》第 45 版。日内瓦世界卫生组织，2005 年。

[2] 民间社会代表为 D. Arnott 女士（金融/税务）和 B. McGrady 先生（执法/司法）。A. Oluwafemi 先生（公共卫生）发函致歉。

[3] 这些文件为：“从公共卫生角度纵观烟草制品非法贸易”（L. Joossens 先生）、“非卷烟烟草制品非法贸易纵览”（V. Prasad 博士）、“建立卷烟国际‘跟踪和追踪’制度”（A. Rowan 先生）、“世界范围内的卷烟走私：经验分析”（A. Yurekli 博士）。

11. 在第二次会议期间，专家小组决定把五个工作小组合并成三个：生产/销售、执法/国际合作以及杂项。在会议过程中，各工作小组分别举行了若干次会议，然后整个小组召开了一次全体会议，以便审查各工作小组的进展并确定再次召集会议的时间。在最后一天的全体会议上，与专家小组交流了各工作小组的最后成果，然后专家小组决定了完成议定书模板的工作计划。

12. 在第二次会议结束时，决定由临时秘书处与专家小组官员协商，把第二次会议各工作小组的书面意见汇编成一份报告。然后报告被送交所有专家以及应邀参加第二次会议的政府间组织和非政府组织代表进行审议和评论。然后向专家小组分发了反映所有评论意见的最后版本。根据 FCTC/COP1(16)号决定，经批准的报告已提交主席团，并将由主席团提交缔约方会议第二届会议。

13. 在工作过程中，对国际法其它领域中有关先例的考虑为专家小组提供了帮助。研究了若干先例以了解议定书的必要内容和结构，而另一些先例对出现的特定问题很有用。可提供这些不同先例的清单。

14. 关于确认为适合于纳入议定书的若干领域，世卫组织框架公约本身也含有性质大致相同的条款，例如：第 15.2 条（为制品作标记以协助各缔约方确定烟草制品的来源和转移地点并监测、记录和控制制品的流通及其合法性）；第 15.2(b)条（考虑发展实用的跟踪和追踪制度）；第 15.4(e)条（采取措施，使之能没收烟草制品非法贸易所得）；以及第 19.3 条（对民事和刑事责任的诉讼提供与本公约相一致的协助）。

15. 关于这些问题，专家小组确认纳入议定书草拟模板的内容一般都大大超出公约规定的范围。需要考虑是否必须要求在议定书中纳入这些内容。可以考虑议定书之外的其它安排，包括制定准则，这将有益于对在非法贸易方面已承担重大义务的公约各缔约方提供指导。如果采用议定书，起草的任何议定书文本都应避免与现有的世界卫生组织烟草控制框架公约义务产生不必要的重叠并明确议定书条款与世卫组织框架公约相关各条之间的关系。但是，应当强调，专家小组确认的某些领域，尤其是涉及颁发许可证、司法权、执法和发展实用的跟踪和追踪制度等领域，将很难（如非不可能）通过除议定书之外的任何其它安排实现。

附件

根据世界卫生组织烟草控制框架公约缔约方会议第一届会议 FCTC/COP1(16)号决定召集的专家小组建议的关于非法贸易的议定书模板

1. 通过使卷烟更廉价、更便于获得和更难于管制，烟草制品非法贸易显著地增加了烟草消费造成的全球死亡和疾病负担以及烟草消费在全球的增长。世界卫生组织烟草控制框架公约第 1(a)条中定义的“非法贸易”“系指法律禁止的，并与生产、装运、接受、持有、分发、销售或购买有关的任何行径或行为，包括意在便利此类活动的任何行径或行为”。本文件提出关于烟草制品非法贸易的今后可能议定书的重点内容。

序言、目标和术语的使用

说明

2. 议定书通常应包含序言、规定其目标和指导原则的条款以及对议定书中所用关键术语的定义。序言应“忆及”世界卫生组织烟草控制框架公约，特别是使各缔约方在非法贸易方面已承担义务的公约条款。

今后可能议定书涉及的问题

3. 序言可专门提及世卫组织框架公约第 15 条之下接受的义务，然后提出事实、关注的问题或背景因素，涉及诸如以下问题：

(a) 为什么消除所有形式的烟草制品非法贸易是重要的；
(b) 消除烟草制品非法贸易将有什么成就；
(c) 为什么制定和实施有关的国家法律、亚区域、区域和全球协定对抵制烟草制品的非法贸易和销售是至关重要的；
(d) 为什么国际合作对控制非法贸易尤为重要，此类国际合作可采取什么形式；
(e) 跟踪和追踪制度应有什么特征；
(f) 非法贸易惯例和技术（例如假冒）方面使国际措施有必要的相关事态发展。

义务

一般义务

说明

4. 也可包括为实施议定书条款提供指导的较为一般性的义务。

今后可能议定书涉及的问题

5. 建议的议定书可包括提及各缔约方义务、缔约方之间关系、缔约方和非缔约方（适当时）之间关系以及议定书本身与其它协定和法律文书之间关系的文字。各缔约方可考虑纳入关于提高公众认识的条款，尤其是在执法机构和国际机构中，并特别涉及烟草制品非法贸易的不良健康后果以及促进有效传播议定书各条款的措施。

颁发许可证

说明

6. 世卫组织框架公约第 15.7 条要求各缔约方努力采取和实施进一步措施,适宜时包括颁发许可证，以控制或管制烟草制品的生产和销售，从而防止非法贸易。证书制度和企业的适当努力是保护烟草制品供应链的关键性措施，以便防止逃避销售税和假冒。可靠的商业措施是控制走私的有成本效益和可持久的工具。保护商业交易的措施包括通过许可证的颁发、经改进的市场监测和更安全的生产程序严格控制生产和销售链。

7. 有效地防范非法贸易还包括对新的和现有的顾客加强必要的努力。必要的努力就是要求企业采取一切合理的预防措施确保现有或预期的顾客能够并承诺有效地防止非法贸易。应加强或制定促进企业诚实和防范企业被犯罪分子利用的适当政策、措施和程序。这包括确保商业伙伴的合法性、“了解顾客”的规定、拒绝可疑的交易、防范和发现犯罪活动并向有关当局报告此类可疑活动。

8. 通过颁发许可证，使主管当局能够确认和监测参与烟草贸易者，可实现供应链的控制。颁发许可证可使执法官员能够建立烟草相关企业的数据库，从而便利检查和执法；对违反有关法律的情况给予灵活的处罚；并提高执法的成本效益。颁发许可证产生的收入可用于资助执法规划。

今后可能议定书涉及的问题

9. 为烟草业所有参与者（包括对加工过程做出投入的主要供应商和烟叶经销商）以及销售链所有参与者颁发许可证，将有助于减少非法贸易。但是，要求为种植者和零售商颁发许可证可能会有问题，而且可能没有经济效益。此外，为零售商颁发许可证目前在有许多街道小贩出售烟草制品的有资格成为议定书缔约方的国家和区域经济一体化组织（以下集体称为“实体”）中可能不现实。同样，很难在具有许多小型农场主的实体中为烟草种植者颁发许可证。

10. 各缔约方不妨考虑把以下措施纳入议定书：

(a) 烟草业的所有参与者，包括主要供应商和烟叶经销商，应持有许可证。
(b) 遵守标准的国家烟草控制法应当是对许可证持有者最起码的业务标准要求。
(c) 许可证不可分配或转让给他人，并应定期更新。
(d) 应要求烟草贸易商只购买有许可证的烟草销售商的烟草。
(e) 烟草原材料和机器制造供应商应只向有许可证的烟草加工厂商出售产品。
(f) 如果违反许可证颁发法或相应的法律，或者如果不能达到适用的专业行为标准，应能够拒发、扣压或注销许可证。
(g) 颁发许可证的手续费应能回收行政、执法和信息费用。
(h) 颁发许可证所得一切资金应用于实施、执行和管理许可证法律的目的。
(i) 应当对持证者进行定期的临时检查和审计，并对违法者给予严厉惩处。
(j) 应要求持证者适当地认真对待商业伙伴。
(k) 为烟草颁发许可证是一个财政和卫生问题，控制工作应当是财政官员和卫生官员两者的责任。

反洗钱条款

说明

11. 反洗钱政策可确保仅从合法来源为烟草制品付款。“了解顾客”的规定应当是这些政策的一部分。反洗钱措施的目的是防止把任何非法活动所得用于为烟草制品付款。

今后可能议定书涉及的问题

12. 缔约方不妨考虑用于销售、储存或批发烟草制品等烟草相关交易的款项应只允许以发票注明的货币和同等金额通过设在烟草制品既定零售市场所在实体的财务机构的电汇或支票支付。

跟踪和追踪

说明

13. 世卫组织框架公约第 15.2(b)条要求缔约方酌情考虑发展实用的跟踪和追踪制度以进一步保护销售系统并协助调查非法贸易。

14. “跟踪”及其变异形式涉及主管当局系统地监测烟草制品通过销售链从生产地点流动到既定零售市场的能力，并确保已交付一切有关国内税和关税。

15. “追踪”及其变异形式涉及主管当局在检查或查封正宗制品时再现烟草制品通过销售链从生产地点到制品转入非法贸易渠道地点所采取途径的能力。

16. 国际跟踪和追踪制度将有助于防止、发现和消除正宗烟草制品的非法贸易，使走私更为困难。这种制度需要在国际级实施，而不是由每个实体制定本国的制度，以便确保便利跨越国境的跟踪和追踪。这种措施是积极主动的，因为通过跟踪为执法机构提供了信息和证明。它也具有反应能力，因为通过追踪提供了机会以便在检查或查封时确认非法贸易参与者。跟踪和追踪制度将允许对查封正宗烟草制品的个案进行详细分析，并对更大规模的走私趋势进行分析。它也将提供机会以确认烟草制品进入非法市场的地点。

17. 跟踪和追踪制度运转的方式是在生产时或在第一销售中心使用隐蔽和公开的安全措施为卷烟盒、条、大包装以及（如必要）运货托盘进行编码。该过程加上验证技术，使之有可能立刻识别非法制品。此外，盒上的信息使执法官员只要对制品进行扫描就能够立刻区分是正宗或合法制品，还是非法制品。

18. 在合法销售链中的每一点可扫描生产时或在第一销售中心置于每一卷烟盒、条、大包装和运货托盘上的隐蔽编码（肉眼不容易发现），并可记录制品的有关流动。在查封烟草制品之后，调查人员可追踪托运货物的移动情况并确认进入非法渠道的地点。虽然

已有技术以相对低廉的费用做到这一点并在许多场合下已采用此技术，该系统长期生存能力的一个组成部分是不断研究和实施最新型的跟踪和追踪方法。隐蔽编码应具有高度安全性，包含特定和健全的安全特征。

19. 目前的技术使之有可能实施安全和具有成本效益的跟踪和追踪系统。

今后可能议定书涉及的问题

20. 每一缔约方不妨考虑采取措施，确保在其管辖之下出售或加工的所有烟草制品盒、条、大包装和运货托盘带有可用机器扫描的隐蔽和公开编码以专门识别制品，并另外显示清晰可见的公开标记，例如印花税票。这些编码和标记应当是“不可除去的”。这是在允许识别制品加工日期、制品加工厂家、加工所用机器、加工制品的生产班次以及既定零售市场等的烟草制品现有标记之外的。这种独特的编码是跟踪和追踪系统的基础。

档案记录

说明

21. 主管当局可要求在其管辖范围内运作的加工和销售机构通过使用与跟踪和追踪系统相联系的机器可阅读的编码和公开标记保持关于所有运输货物有关信息的计算机档案。这种信息应采取单一的标准格式，并按规定向有关当局报告。应任何其它缔约方的要求，各缔约方应提供这种信息。

22. 此外，持有许可证或获得批准的烟草和烟草相关制品加工厂商也可有义务保持关于其制品和运输的类似完整档案，以便在进行调查过程中有问题时，可要求它们公布调查所需的信息。自己或由其代理商安装所生产产品或为之服务的生产厂商可保持类似的有关记录。

今后可能议定书涉及的问题

23. 各缔约方不妨考虑为本议定书的目的，由烟草制品加工厂商和销售商在不少于5年的时间内保留计算机数据。各缔约方还可考虑由烟草制品加工厂商和销售商按有关当局的规定允许实时获取信息。各实体需要一种迅速和有效的方法以互相（如有必要）获取此类信息。各缔约方可决定议定书应在信息交换方面规定明确的权利和义务。

24. 本议定书之下要求的信息可便利国内有关当局之间的信息交换，包括：制品加工日期、制品加工厂家、加工所用机器、加工制品的生产班次、第一购买者、定货号、运输日期和目的地、从发货工厂或仓库的出发点、收货人以及既定零售市场。、

安全和预防措施

说明

25. 应作出一切努力防止在运输期间转移烟草和烟草相关制品。应要求烟草加工厂商控制其供应链，并且不为走私提供便利。对不适当控制其供应链的加工厂商，应当在查封其制品的特定时机给予民事处罚。

今后可能议定书涉及的问题

26. 在努力发现和防止非法加工和卖买烟草制品并杜绝此类制品的偷盗、丢失或转移时，每一缔约方可考虑采取措施，责成烟草加工厂商控制其烟草制品的供应链，并在查封制品的情况下对加工厂商处以劝阻性的民事处罚。

因特网销售

说明

27. 在因特网上（以及通过其它形式的邮购）出售卷烟及其它烟草制品典型地会逃避烟草税及其它有关规定。因特网销售可提供较低水平的控制，尤其是在识别特定交易双方的领域内。这种因特网销售还会减少烟草税收，因为把税务控制点从销售者转为购买者会成倍地增加收取本应交纳税额的难度。跨越国际边界、通过邮购或通过因特网向消费者进行销售，应当有许可证。

今后可能议定书涉及的问题

28. 各缔约方不妨考虑禁止除可确保交付任何应交税款的持有许可证的、有担保的机构之外的任何机构在因特网上进行销售。

强化执法能力

说明

29. 参与大规模加工和销售非法烟草制品的犯罪组织采用各种先进技术来扩大其行动并避免被发现或被捕。这些犯罪企业发展了全球性销售网络并能获得大量非法收入和资源。为了有效抵制非法烟草贸易和有组织的犯罪，海关和执法部门必须有充分的资源，包括：

(a) 经培训的足够数量官员以开展复杂的国际调查，强化边境检查和对加工设施的检查；
(b) 具有适当分析能力的资源以加强目标选择和采用由情报控制的管制措施；
(c) 能利用最先进的侦查和监测技术；
(d) 能利用培训规划。

30. 如果没有充足的警察、海关和管制资源，有效实施针对非法贸易的措施将是有限的。经验已表明，执法不严格的实体会成会薄弱环节并可能会被有组织的跨国犯罪活动利用（例如，作为安全港或跳板）。

今后可能议定书涉及的问题

31. 各缔约方不妨考虑纳入涉及海关和执法能力适当程度的条款。该条款可责成缔约方采取适当措施加强警察、海关和管制机构在抵制所有形式非法烟草贸易方面的有效性。

1. 违法行为

说明

32. 确定一整套违反法律的违法行为对有效和实际的执法是至关重要的。重点目标是防范和制止建立安全港及开展非法贸易。

今后可能议定书涉及的问题

33. 在国内法中确定关于违法行为的商定范围将便利国际合作和法律方面的相互帮助，并制止在领地之间转移犯罪行为。各缔约方不妨考虑采取措施，把在个人或有组织的基础上有意做出的如下行为确定为刑事犯罪：

(a) 在无许可证的情况下种植、生产、加工、出售或提供销售烟草;
(b) 未经授权拥有生烟叶;
(c) 未能保留帐本和记录;
(d) 做假帐和假记录;
(e) 向未获得授权的个人和机构销售或提供销售生产设备和材料;
(f) 未经授权拥有生产设备或材料;
(g) 走私烟草制品、生产设备或材料;
(h) 向检查人员、审计人员或海关官员做出虚假申报;
(i) 阻止检查和审计人员履行公务;
(j) 非法拥有不适当地免税或贴有标签和盖有印章的烟草制品;
(k) 假冒烟草包装或印花税票;
(l) 持有假冒烟草制品或印花税票;
(m) 误报烟草制品的价值、种类和数量;
(n) 出于规避跟踪和追踪规则的目的破坏烟草制品印章或标记;
(o) 在因特网上或通过邮购未经授权销售或提供销售烟草制品;
(p) 贿赂或企图贿赂官员，或者接受贿赂，以便破坏本议定书的规定和宗旨。

34. 为了确保参与非法烟草贸易违法行为的所有个人和机构对其行为负责，各缔约方可考虑纳入一项条款，除其它外，涉及策划者、组织者、教唆者和提供便利者。各缔约方还可考虑采取措施，把策划或企图实施本议定书确定的违法行为或组织、指导、协助、教唆、便利或商讨实施根据本议定书确定的违法行为确定为刑事违法行为。各缔约方还不妨纳入条款以确保违反适用于出口和进口的法律具有同样的重要性和严重性。

2. 制裁和处罚

说明

35. 应当实施适当的制裁和处罚，大力处罚非法烟草贸易。处罚种类可包括察看以观后效、赔偿、罚款、社区服务、监禁或几项结合。

今后可能议定书涉及的问题

36. 世卫组织框架公约第 15.4(b)条要求各缔约方制定或加强立法，通过适当的处罚和补救措施，打击包括假冒和走私卷烟在内的烟草制品非法贸易。各缔约方不妨对本议定书

之下的违法行为实施刑事和/或其它补救措施，从而阻止非法贸易。可考虑对根据本议定书确定的违法行为给予视违法情节严重程度确定的处罚。各缔约方还不妨考虑采取措施，对违法嫌疑人以往定罪的记录进行考虑，以便在与本议定书所涵盖的违法行为相关的刑事诉讼中使用此类信息。

3. 搜查、没收和查封

说明

37. 当执法部门发现非法烟草贸易有关内容时，当局必须有法律基础以搜查和查封走私烟草制品、贸易工具（例如加工和印刷设备以及运输工具）和确凿的证据（例如帐本、记录、财务交易手续、价目表和电话号码）。这些物品可在居所、库房设施、附属建筑物、第三方机构和运输工具中找到。查封走私烟草制品和与违法行为相关的财产不但可防范刑事犯法的继续，而且为司法起诉提供了必要的关键性证据。

今后可能议定书涉及的问题

38. 各缔约方不妨考虑纳入条款，授予海关和执法官员搜查和查封的权力。这些条款的范围可包括授权主管当局搜查与本议定书之下违法行为相关的证据并在找到时查封此类证据。这些条款还可使能没收在本议定书所涵盖违法行为中使用或预定使用的烟草制品、财产、设备、运输工具或其它手段。

4. 销毁和处置

说明

39. 关于处置调查非法烟草贸易期间查封的财产，考虑的关键问题包括确保烟草制品（无论是转移、假冒或非法生产的）不得进入流通并使犯罪分子不能方便地利用生产设备。此外，应考虑授权海关和执法部门把查封的财产用于培训目的（例如识别走私货、假冒包装和隐藏方法）并把出售查封财产所得重新投资于加强执法能力和培训。

今后可能议定书涉及的问题

40. 世卫组织框架公约第 15.4(c)条要求各缔约方采取适当措施，确保在可行的情况下采用有益于环境的方法，根据国家法律销毁或处理没收的所有生产设备、假冒和走私卷烟及其它烟草制品。

41. 可以从两个方面来看被查封烟草制品的处置。首先，主管当局应全部销毁没收的烟草制品，因为鉴于公共卫生风险，各缔约方不应参与批发和再次销售烟草制品。其次，全部销毁没收的烟草制品可能会因为被查封的最初交易已有收入，随后又进行销售以填补查封制品所产生的空间，使烟草生产厂商的销售量翻一番。

42. 各缔约方可考虑纳入与处置没收财产相关的灵活义务。此类义务可包括：销毁没收的烟草制品和生产设备，在可行的情况下使用有益环境的方法，除非已获得正式授权采取其它处置手段，例如把查封的烟草制品反销给生产厂商；根据国内法律和行政程序处置没收的所有其它财产、运输工具、设备及其它手段；以及采取其它措施确保查封的财产可用于培训和加强执法能力。

5. 犯罪所得和查封资产

说明

43. 洗钱手段包括走私货币，把存款分成较小额款项以避免触发金融机构的自动查询系统（化整为零），利用货币兑换和电汇服务等金融服务业务，电子资金转帐以及把合法和非法资金混合起来。把犯罪所得作为目标是有效的执法规划的一个关键性组成部分。剥夺犯罪分子以不正当手段所得的收入，会使他们失去继续开展犯罪活动的动力和经济能力。

今后可能议定书涉及的问题

44. 世卫组织框架公约第 15.4(e)条要求各缔约方酌情采取措施，使之能没收烟草制品非法贸易所得。

45. 各缔约方不妨考虑纳入一整套反洗钱和犯罪所得条款，包括从如下方面确定刑事犯法行为：

(a) 获取、拥有或使用与本议定书所涵盖违法行为相关的犯罪所得产生的财产；

(b) 转化或转移与本议定书所涵盖违法行为相关的犯罪所得产生的财产，以便隐藏或伪装财产的非法来源，或者帮助参与所断言违法行为的任何人躲避其行动的法律后果；

(c) 隐蔽或伪装与本议定书所涵盖违法行为相关的犯罪所得产生的财产真实性质、来源、地点、处置、移动、所有权或涉及的权力；

(d) 明确授权没收和处理犯罪所得；

(e) 形成一种反向责任义务，一旦确定违法者参与了与烟草制品非法贸易相关的有规律犯罪活动，违法者就必须证明其财产不是犯罪所得；

(f) 促进制定缔约方之间共享资产的安排。

46. 各缔约方可确立司法或司法之外的程序，在根据本议定书有关犯罪所得条款提及的犯罪所得、财产、设备或其它工具处于其领土内的情况下对本议定书另一缔约方发出的没收命令予以实施。

47. 关于各缔约方之间在接受留存国外的犯罪所得方面的合作，可考虑采取调查措施以追踪资产，或者采取预防性或对话措施，通过冻结、查封或没收等阻止使用这些资产。分享资产的协定将需要建立资产评价和处置的系统。存在涉及分享资产的问题，例如国内法律体制是否允许有“财产”没收制度、“价值”没收制度或两者并存。在以财产为基础的制度中，该财产是用于与烟草相关的犯罪或通过这种犯罪行为的利润获得的，无论财产归谁所有，都可为被告定罪。在以价值为基础的制度中，只能对违法者拥有但不一定与犯罪行动相关的财产执行没收命令。议定书将需要明确规定一种统一的制度。

6. 特别执法技术

说明

48. 为了破坏和瓦解有组织的跨国犯罪网络并在最高可能的层次渗透犯罪组织，执法必须采用各种复杂的执法技术，包括：

(a) 采用电子监测手段记录关键人物和同谋者之间的会面和对话并跟踪可疑的烟草制品运输；

(b) 使用密探了解犯罪阴谋；

(c) 便利受控制的可疑运输物资到达其最终目的地，以便查明供应链以及原定收货人。

49. 特别执法技术的使用使主管当局能够确认生产设施、销售网络、运作模式、隐藏方法、犯罪所得以及犯罪组织中的关键人物。通过使用这些技术合法获得的证据提高了司法审理期间定罪的可能性。许多管辖区域要求在采用这些技术之前获得法院批准。

今后可能议定书涉及的问题

50. 各缔约方可考虑采取必要措施，为有效抵制有组织的犯罪参与非法贸易的目的，允许适当使用经控制的送货并允许有关当局在其领土上使用其它特别的调查技术，例如电子或其它形式的监测以及秘密行动。

7. 司法权

说明

51. 控制非法贸易的有效国际措施很可能综合地涉及国家执法、在特定情况下执行领土外的司法权以及在违反一个实体法律的机构处在另一个实体内或在该地具有资产的情况下执行其它实体中做出的判决。鉴于非法烟草贸易的跨国性质，这种性质的规定对有效追逐参与这些非法活动的个人或机构是至关重要的。

今后可能议定书涉及的问题

52. 在处理刑事犯罪司法权的问题时，拟订议定书的条件应当尽量限制违法嫌疑人通过利用安全港和司法漏洞逃避起诉的能力。为实现这一目的，拟订议定书的每一缔约方可在以下情况中出现违法行为时确立司法权：

(a) 完全或部分在其领土内；
(b) 在悬挂该缔约方旗帜的船舶上或在发生违法行为时按该缔约方法律注册的航空器上；
(c) 违法者为该缔约方国民或在其领土上具有惯常居所的无国籍者；
(d) 在缔约方领土之外（可预见领土之外的活动将导致该缔约方领土之内发生严重违法行为的情况下）。

53. 各缔约方不妨在违法嫌疑人处于其领土内时对有关违法行为确立其司法权并商定不得仅以他或她是本国国民为理由反对引渡。

国际合作

1. 信息交换

(A) 贸易统计数据

说明

54. 在制定战略和部署资源以便在地方、区域和国际级抵制非法烟草贸易的时候，执法和海关部门必需能获取关于合法和非法贸易性质与范围的及时、全面和可靠的信息。此类信息可提高政府以及一般大众关于非法烟草贸易对社区安全和公共卫生影响的认识。

今后可能议定书涉及的问题

55. 世卫组织框架公约第 21 条使每一缔约方有义务通过公约秘书处向缔约方会议提交实施本公约的定期报告，其中应包括关于烟草制品跨国界贸易、非法贸易以及销售在其管辖范围内持有或运送的免除国内税或关税的烟草制品的综合数据。在制定此议定书时，各缔约方不妨考虑详细说明应分享的数据内容，以便支持筹备全面评估。要求的数据内容可包括:

(a) 烟草数据（例如，进口、出口、加工、已付税和免税的销售以及生产）;
(b) 没收烟草制品的详细情况（例如，数量、查封价值、制品介绍、加工日期和地点、假冒或合法品牌）;
(c) 农业生产数据;
(d) 关于趋势、隐藏方法和非法贸易中使用的运作模式的非敏感性信息;
(e) 缔约方为实施议定书条款采取或设想的步骤;
(f) 用于发现非法运输货物的具体进口和出口记录与执照;
(g) 缔约方认为与实现议定书目标相关并适合纳入其函件的任何其它信息。

56. 上文描述的许多数据内容可在不受专利权限制的情况下常规地获取；因此，将不难交换这种非敏感性信息。在分析趋势和对需要更加重视的脆弱区域或实体进行风险评估时，可对这种数据进行分析。各缔约方还应就使用统一的统计工具和格式达成一致。这可能很难实现，尤其是在计算机化或电子数据交换（EDI）水平仍处在初期阶段的地域。由于烟草统计数据构成总体贸易统计数据的一部分，缔约方可能很难专门收集、编辑和传播与烟草相关的统计数据。可能需要在许多实体发展数据收集、汇总和分析能力。

57. 各缔约方还可考虑涉及保护和保障个人及专利信息与数据的国内法律。将需要商定与有关区域和国际政府间组织汇总统计数据的范围。政府间和非政府组织的作用将是很重要的，尤其是作为揭发者和在对非法烟草贸易进行信息分析方面。

(B) 业务调查数据

说明

58. 鉴于有组织犯罪和国际贸易途径的跨国性质，有很大百分比的非法烟草贸易调查涉及国际问题。有关当局必须有准备在个案处理的基础上分享和保护敏感的业务信息和情报。

今后可能议定书涉及的问题

59. 如果及时交换关于缔约方和非缔约方领土内烟草相关非法活动的有关信息和特定情报，就可进一步抑制非法烟草贸易的越境转移。这也将包括交换信息以便利国家有关当局之间在诸如以下事项方面正在开展的调查:

(a) 有执照的加工厂商、出口商、进口商、批发商、仓库、运输公司和零售商;
(b) 确认、监测和起诉参与烟草制品非法加工和贸易或犯罪活动的个人、组织和公司;
(c) 调查、起诉和司法程序;
(d) 烟草制品进口和出口的具体记录;
(e) 与烟草制品进口和出口付款有关的具体记录。

60. 及时交换数据和信息，尤其是交换情报，是有效实施议定书的一项关键问题。还将需要就统一的简述规划和缔约方之间交换信息的方法达成一致。

(C) 行动数据的保护和保障

说明

61. 保护和保障战术性行动的必要性是至关重要的，因为未经授权披露行动信息可危害耗费大量资金的长期调查，暴露秘密行动人员和告密者的身份，并造成破坏关键性的证据。

今后可能议定书涉及的问题

62. 世卫组织框架公约第 21.4 条规定信息交换应遵循本国有关保密和隐私权的法律。经共同商定，各缔约方有义务对交换的机密信息提供保护。在制定本议定书时，应考虑纳入关于保护和保障敏感信息的义务。

2. 科学、工艺和技术事项方面的技术援助与合作

说明

63. 发展国家、区域、双边和多边能力以提供技术援助对抵制非法贸易的有效行动将是必要的。这将包括情报收集、执法能力、跟踪和追踪、信息管理、封锁消息、电子监测和法医鉴定等领域内转让技术专长或达到最新发展水平的技术。

今后可能议定书涉及的问题

64. 在议定书的前提下并考虑到发展中实体的需求，各缔约方不妨考虑履行义务，鼓励合作并便利转让工艺、科学和法律技术专长及技术；海关和执法能力建设；以及战略和措施的有效计划、制定和执行。

65. 要形成仅涉及烟草贸易的独立数据和信息网络，对许多发展中实体将是很困难的。税务和执法当局的能力方面存在问题，而且各缔约方或许不能仅为烟草贸易建立独立的数据库系统。对格式和数据库技术进行标准化将是必不可少的。各缔约方可能需要有关的区域和国际政府间组织就使用适当技术收集数据和交换情报提出意见。在工作计划中提出需要特别注意的重点领域可能会有益。

3. 调查和起诉违法行为方面的合作

说明

66. 各缔约方可采取必要措施，通过多边、区域和双边安排加强合作，防范、发现、调查、告发、起诉和惩罚参与非法烟草贸易者。这将包括对跨越不同管辖区域的犯罪行为同时进行联合的综合性跨国界调查。各实体常常必须寻求自身与国外政府之间的合作以及与有关区域和国际政府间组织的合作。

今后可能议定书涉及的问题

67. 各缔约方将需要在政府内外以及与非缔约方开展合作以便确保有效的跨国合作。这将有助于发展和交换分析方面的技术专长，分析非法烟草贸易趋势并提高各缔约方采用、实施和管理必要调查技能的能力。这也将便利对守法情况的监测和评估。各缔约方应共同商定合作的范围。据此，将有可能使用任何技术、行政或法律手段同时开展调查并在调查机构之间交换信息。要计划协调和综合性的跨国界调查，各缔约方就需要熟悉对方的国内法律和刑事司法制度。各缔约方将共同和各自有义务制定战略用于诉讼和起诉。

4. 培训方面的合作

说明

68. 在监测和调查以及联合巡逻和协调调查等领域内培训海关、执法以及消费税和税务官员对有效实施抵制非法贸易的措施是至关重要的。此外，政府官员、非政府组织及参与收税和收集贸易数据或从事烟草制品销售、批发、储存和运输的其它人必须了解抵制非法烟草贸易的政策、惯例和法律。

今后可能议定书涉及的问题

69. 为了加强业务知识并尽可能提高人力资源的有效性，各缔约方可商定在国际上开展合作和促进制定与实施教育和培训规划，包括加强国家能力建设。议定书应当为这种能力建设和培训规划提供明确的时间框架。这可需要有关区域和国际政府间组织的合作。

5. 法律和行政方面的共同援助

说明

70. 各缔约方必须在议定书所涉违法行为的调查、起诉和司法程序中互相提供最广泛适当程度的共同法律援助。

今后可能议定书涉及的问题

71. 在议定书所涉违法行为的调查、起诉和司法程序方面，各缔约方可考虑在有关法律、条约、协定和安排之下尽可能广泛的范围内互相提供共同法律援助。共同法律援助可包括以下一方面或多方面：

(a) 收集证据或证词；
(b) 利用司法文件；
(c) 搜查和查封，以及冻结资金；
(d) 检查物件和场所；
(e) 提供信息、作证物品和专家评价；
(f) 提供有关文件和记录的原件或经核准的副本，包括政府、银行、财务、公司或企业记录；
(g) 确认或追踪犯罪所得、财产、工具或用于作证目的的其它事物；
(h) 便利提出要求的缔约方人员自愿到场；
(i) 不违反提出要求的缔约方国内法律的任何其它类型援助。

72. 议定书应包括一项条款，承认缔约方能够以不存在双重犯罪为理由拒绝提供共同法律援助。或许可以选择提供此类援助，前提是，无论情节如何，缔约方可自行决定根据接受要求缔约方的国内法律可构成违法行为的情节。在不损伤国内法律的情况下，缔约方有关当局也可考虑向另一缔约方的有关当局传递与犯罪事项有关的信息，无需事先提出要求，如果此类信息可协助该当局开展或成功地结束调查和刑事诉讼程序或者促成后一缔约方按照本议定书提出要求。本议定书的规定不应当影响在整体上或部分管理共同法律援助的其它任何双边或多边条约之下的义务。

(A) 指定核心权威以及关于共同法律援助的其它授权条款

说明

73. 已证实指定核心权威对便利和管理其它双边和多边文书之下要求的共同法律援助是有效的。

今后可能议定书涉及的问题

74. 议定书可使各缔约方有义务确认核心权威（机构或人）协调共同法律援助的要求。核心权威最好是具备处理要求的必要技能和资历以及执行要求的必要法律能力的机构。这些拟订条款的有效实施将取决于各缔约方在其国内法律中与国际条约达成的协调一致。

6. 引渡

说明

75. 当嫌疑或已判定有罪的犯罪分子逃往他国领土，需要某种形式的国际合作以消灭安全港并使犯罪分子承担责任。

今后可能议定书涉及的问题

76. 各缔约方不妨考虑议定书如何能处理引渡问题以便尽量减少违法嫌疑人利用安全港的情况。在这方面，缔约方应当有义务承认规定的一系列违法行为作为缔约方之间实行的任何现有引渡安排之下足以使违法者被引渡的行为。在缔约方把存在条约作为引渡条件的情况下，可能的议定书也可构成引渡的法律基础。同样，在缔约方不把存在条约作为引渡条件的情况下，应当承认规定的违法行为作为缔约方之间足以使违法者被引渡的行为。

77. 为了保护个人权利，任何引渡条款也应受制于一系列保障措施，涉及拒绝引渡要求的理由、国内法律的运作以及引渡要求所需的文件等问题。

国际机构框架

1. 公约秘书处

说明

78. 利用公约秘书处为议定书服务将是理想的。公约秘书处可按照世卫组织框架公约第24条（秘书处）之下的安排运作并经适当变通后适用于本议定书。

今后可能议定书涉及的问题

79. 公约秘书处将需要发展其为议定书需求服务的能力。将需要形成缔约方与非缔约方之间以及缔约方与区域和国际政府间组织之间的协调机制。还将必须确保处理这些政府间组织与公约秘书处之间的任何利益冲突。因此，将需要包括尊重每个实体、组织、机构和条约各自职权的机制。

2. 委员会

说明

80. 议定书缔约方会议可建立认为实施议定书所必需的委员会。

今后可能议定书涉及的问题

81. 缔约方会议不妨考虑建立一个或两个常设委员会以提供科学、技术和实施事项方面的意见。这些委员会可在诸如技术事项、及时监测、对每个缔约方有效实施议定书条款的能力评估以及对实施措施结果进行评估的筹备工作方面协助缔约方会议。

3. 议定书的资金供应（财务机制）

说明

82. 针对跨国界烟草犯罪活动的有效执法和协调行动将需要国际、区域和双边层面上的管理系统。财务机制将必须是公平和平衡的，承诺应当是预先确定的和可预见的。

今后可能议定书涉及的问题

83. 缔约方会议将需要决定与议定书资金供应相关的财务安排、资助重点和资格标准。

4. 缴款

说明

84. 根据议定书规定的条款，议定书的资金供应可包括法定缴款，并辅之以自愿捐款。所有缔约方每年都应为总资金交纳法定缴款。

今后可能议定书涉及的问题

85. 具有明确规定缴款的独立专项基金用于管理议定书，将有助于确定议定书实施活动的范围。因此，各缔约方不妨考虑设立专项或特别基金，尤其是为提供技术援助和培训。还可考虑实物捐赠。专项基金的支出应只用于根据有关专家的意见确认的领域。

机构、实施机制、立法程序和最后条款

86. 专家小组未详细探索涉及机构、实施机制、立法程序和最后条款的所有规定。但是，预期议定书可包含涉及以下各方面的条款：

机构安排和财政资源

(a) 缔约方会议：机构的选择，会议的召开，议定书最高机构的职能
(b) 议事规则
(c) 观察员的接纳和参与

实施机制

(a) 监测和报告
(b) 守法监测
(c) 评估和检查
(d) 争端机制

立法程序

(a) 修订
(b) 附件

最后条款

(a) 与世卫组织框架公约的关系
(b) 保留
(c) 退约
(d) 签署、批准、接受、核准、正式确认或加入
(e) 生效
(f) 保存人
(g) 作准文本

= = =