



**FCTC**

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

第三次会议

瑞士日内瓦，2009年6月28–7月5日

临时议程项目 4

FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./6

2009年5月18日

---

## 烟草制品非法贸易议定书 主席修订文本和一般性辩论

### 关于议定书范围的法律意见

1. 政府间谈判机构在其第二次会议上（2008年10月20-25日，日内瓦），要求获得关于议定书范围、尤其是关于材料和生产设备的法律意见。
2. 公约秘书处在与主席协商后，要求世卫组织法律顾问就此编写一份说明文件。所附说明现提交政府间谈判机构，以供参考。



## 附件

### 烟草制品非法贸易议定书的范围

#### 世卫组织法律顾问的说明

1. 在政府间谈判机构第二次会议讨论烟草制品非法贸易议定书主席文本期间，有几个缔约方就今后议定书的范围提出了若干问题，要求澄清与《烟草制品框架公约》第 15 条的关系，确保消除烟草制品一切形式非法贸易议定书的有效性。政府间谈判机构设立了一个工作组负责审议材料和生产设备以及议定书的总体范围问题。该工作组的报告显示，原则上已就列入生产设备、主要材料（具体内容待定）、烟叶以及烟草经销商或中间商达成协议，但未就纳入烟草种植者达成一致意见。政府间谈判机构第二次会议虽然未就该工作组的报告采取行动，但要求秘书处就议定书的范围、尤其是就主要材料和生产设备的范围提供咨询意见。
2. 可从两个角度审视将来议定书的范围问题：一是确定议定书的范围从原则上可否比母公约更为广泛，二是可否应用在解释条约方面的一般公认原则解释《烟草控制框架公约》及其实施。
3. 从第一个角度难以得出明显的总体结论。一方面，议定书是单独的国际条约，谈判方（通常是“母公约”的缔约方）有权确定其范围和主题。另一方面，从议定书的用途和职能来看，议定书是最初公约的有用辅助工具。另外，明显超越最初公约范围的议定书可能构成对议定书的“不当修订”，使公约缔约方不得不承担在当初谈判时并未打算承担的义务。以通过议定书的方式详细实施和补充公约的规定符合框架公约概念，在《烟草控制框架公约》谈判期间就曾数次论及这一点。《烟草控制框架公约》规定，其议定书应符合公约目标（第 3 和第 4 条），但并未予以详细阐述，而只是规定了议定书的通过和生效程序（第 33 条）。由于以前各项框架公约规定的一般性或由于这些框架公约及其议定书规定的复杂性，很难评估框架公约先例。谈判方最终有权判断议定书及其范围是否与最初公约相符合和一致。
4. 关于《烟草控制框架公约》的解释，《维也纳条约法公约》第三十一条确定了解释通则，其中规定条约的解释应按条约用语的上下文并参照条约目的和宗旨所具有的通常意义以及缔约方之间此后就条约的解释达成的协议。

5. 烟草控制框架公约第 15 条主要涉及公约第 1 条所定义的烟草制品<sup>1</sup>。其用意是，作为烟草控制的基本组成部分，消除一切形式的烟草制品非法贸易。另外，其中多数规定一直将烟草制品作为所定义义务对象。但第 4 款规定，“为消除烟草制品非法贸易，每一缔约方应：……(c) ……确保……销毁或……处理没收的所有生产设备……”。法律顾问认为，规定为实施第 15 条而须对生产设备采取没收和销毁等强制措施表明，如果烟草制品之外的因素构成烟草制品非法贸易的基本组成部分，并且如果对烟草制品之外的基本组成部分的管制与这类非法贸易的消除之间存在明显的因果关系，当初起草者并不想排除纳入这些组成部分的可能性。

6. 关于《烟草控制框架公约》的背景以及目标和宗旨，应指出的是，公约及其议定书都是公共卫生公约，其最终目标是“保护当代和后代免受烟草消费和接触烟草烟雾对健康……的破坏性影响”（第 3 条）。公约及其议定书提供了“烟草控制措施的框架”，以便使烟草使用和接触烟草烟雾持续大幅度下降。《烟草控制框架公约》的序言和其他条款（例如第 4 和第 5 条）证实和加强了这些考虑因素。还应指出的是，第 1 条确定了非法贸易的广泛定义，将非法贸易定义为“法律禁止的，并与生产、装运、接收、持有、分发、销售或购买有关的任何行径或行为……”（斜线是本文作者后加的）。无论从公约的公共卫生核心来看，还是从第三和第四部分所列具体措施的相辅相成性质来看，都证实和说明了对《烟草控制框架公约》条款的解释必须尽量贴近第 3 条所述的公共卫生目标，并加强整个公约的实质性措施构成的综合框架。此外，非法贸易的广泛定义及其对烟草制品生产相关行为的延伸适用似乎证实，需要从目的角度进行解释，所以，可将基本构成烟草制品生产的行为和组成部分纳入第 15 条的范围。

7. 关于缔约方此后达成的协议，需指出的是，缔约方会议第一届会议决定设立一专家小组编制非法贸易议定书模板<sup>2</sup>。专家小组向缔约方会议第二届会议提交的报告中所列的模板附件概述了该专家小组认为与今后议定书有关的每个实质性领域。对这一模板进行详细分析超出本说明文件的范围，但专家小组提出的若干建议，例如在文书中列入狭义烟草制品之外的物资（生烟叶、生产设备、材料等）以及烟草经销商和“对加工过程作出投入的主要供应商”等经济实体等建议，看来具有技术和逻辑合理性，因为烟草制品的非法生产、走私和假冒并不是在真空中发生的，而是涉及往往由犯罪集团掌控的复杂程序。专家小组认为，消除烟草制品一切形式非法贸易的唯一有效方式

---

<sup>1</sup> 第 1 条 (f) 款：“‘烟草制品’系指全部或部分由烟叶作为材料生产的供抽吸、吸吮、咀嚼或鼻吸的制品”。

<sup>2</sup> 文件 A/FCTC/COP/1/DIV/8, FCTC/COP1 (16) 号决定。

是，缔约方必须管制和针对涉及烟草制品以外物资的活动和对这些活动负责的经济行为者实行许可证制度，或将这些活动和经济行为者予以定罪和起诉。

8. 缔约方会议第二届会议在其 FCTC/COP2 (12) 号决定中发起了这项议定书的谈判工作，并认为专家小组提出的模版为议定书谈判“奠定了基础”。它还认为，此项议定书“将依赖并补充[《烟草控制框架公约》]第 15 条的规定”（斜线是本文作者后加的）。缔约方会议是由《烟草控制框架公约》所有缔约方构成的最高机构，其作出的决定无疑是《维也纳条约法公约》第三十一条所述的“缔约方之间此后就条约的解释达成的协议”。通过表明这一框架是谈判基础，更重要的是，通过申明议定书将依赖和补充《烟草控制框架公约》，缔约方会议似乎证实了对第 15 条的一项解释，即烟草贸易或生产活动的其他组成部分如果与实现消除烟草制品非法贸易目标之间的关系足够紧密的话，可将这类组成部分视为符合第 15 条的范围。

9. 法律顾问认为，在上述分析的基础上，可以合理地将可能构成烟草制品非法贸易的主要或基本组成部分的物资视为符合今后议定书的范围。鉴于这些组成部分与非法贸易之间必须具有密切因果关系，各缔约方应基于技术或实际考虑，讨论和确定主要或基本组成部分。并不是基本组成部分或并不构成非法贸易基本助长因素的产品以及其他成分即使与非法贸易有所关联，但似乎并不属于第 15 条的范围，例如用于抽吸或消费烟草的火柴、纸张或其他材料或器具。如上文所述，工作组就议定书范围提出的建议可以协助缔约方在此领域开展工作。

= = =