

Политический брифинг 2:

Принятие руководящих принципов для осуществления Статьи 5.3

(Защита политики общественного здравоохранения по борьбе против табака от коммерческих и других корпоративных интересов табачной промышленности).

Третья сессия Конференции Сторон

Рамочной Конвенции ВОЗ по Борьбе против Табака

17-22 ноября 2008 года, Дурбан, Южная Африка

Рекомендация

Альянс Рамочной Конвенции считает, что эффективные руководящие принципы для осуществления Статьи 5.3 (Защита политики общественного здравоохранения по борьбе против табака от коммерческих и других корпоративных интересов табачной промышленности) необходимо принять в срочном порядке. Альянс рекомендует пересмотреть проект руководящих принципов (документ РКБТ/КС/3/5) на третьей сессии Конференции Сторон Рамочной Конвенции ВОЗ по Борьбе против Табака, принять их и обеспечить Сторонам строгие, четкие указания относительно реализации этой важнейшей статьи.

История вопроса

Табачная промышленность является самым большим препятствием на пути эффективной реализации Рамочной Конвенции ВОЗ по Борьбе против Табака (РКБТ). Интересы табачной промышленности находятся в прямом противоречии с целями борьбы против табака и целями Рамочной Конвенции, изложенными в Статье 3 - «защита нынешнего и будущих поколений от разрушительных последствий для здоровья людей, а также социальных, экологических и экономических последствий потребления табака и воздействия табачного дыма». Конфликт между интересами производителей табака и целями в области борьбы против табака является основополагающим и непримиримым: в то время как табачная индустрия стремится к максимальному увеличению потребления своей по сути смертельной продукции, борьба против табака направлена на защиту и укрепление общественного здоровья путем сокращения потребления табака и воздействия табачного дыма.

В соответствии со Статьей 5.3, Стороны РКБТ согласны с тем, что: " При разработке и осуществлении своей политики общественного здравоохранения по борьбе против табака Стороны действуют таким образом, чтобы защитить свою политику от воздействия коммерческих и других корпоративных интересов табачной промышленности". Эффективное осуществление статьи 5.3 имеет решающее значение для успеха Конвенции в целом. Табачная индустрия делает, и всегда делала все возможное, чтобы подорвать борьбу против табака. Она привлекает огромные ресурсы для того, чтобы воспрепятствовать, задержать, и ослабить установление и осуществление политики по борьбе против табака, часто путем скрытых расчетов и мошеннических способов (1). Наступил критический

момент для Сторон в реализации Рамочной Конвенции. Табачная промышленность активно работает с целью предотвратить эффективное осуществление всех ключевых мер, описанных в РКБТ (2).

На первой сессии Конференции Сторон (КС -1) участники признали "необходимость решения вопросов, связанных со Статьей 5.3" посредством разработки руководящих принципов для ее осуществления (3). На своей второй сессии (КС -2), Конференция Сторон постановила создать рабочую группу для разработки руководящих принципов и представить, если это возможно, проект руководящих принципов, на третьей сессии Конференции Сторон (КС -3) (4). Рабочая группа представила проект руководящих принципов (Документ А/РКБТ/КС/3/5).

Проект руководящих принципов

Альянс Рамочной Конвенции (АРК) считает, что, хотя проект руководящих принципов, разработанный рабочей группой, можно одобрить по целому ряду аспектов, он все же требует пересмотра, с тем чтобы на третьей Конференции Сторон принять руководящие принципы, которые обеспечат Сторонам четкое, сильное руководство по осуществлению важнейших обязательств, которые они взяли на себя в соответствии со статьей 5.3.

АРК подготовил подробные комментарии и текстовые рекомендации Конференции Сторон, чтобы помочь в пересмотре проекта руководящих принципов. Они изложены в документе «Замечания к проекту руководящих принципов по осуществлению Статьи 5.3 Конвенции об охране политики общественного здоровья по борьбе против табака от коммерческих и других корпоративных интересов табачной промышленности (Документ РКБТ/КС/3 / 5)», доступно на www.fctc.org («комментарии АРК»). Этот информационный бюллетень содержит краткий обзор позиции АРК. В нем подчеркнуты ключевые аспекты проекта руководящих принципов, которые, по мнению АРК, требуют усиления и/или разъяснений, а также включено краткое изложение ключевых моментов, которые АРК считает необходимым добавить в руководящие принципы.

Ключевые аспекты, которые требуют дополнения и/или разъяснения

Ключевые аспекты проекта руководящих принципов, которые, по мнению АРК, требуют дополнения и/или разъяснения, следующие:

Подходящие формулировки

АРК считает, что есть ряд разделов проекта руководящих принципов, которые сформулированы несоответствующе, что снижает эффективность руководящих указаний. Два важных участка текста, в которых используется неуместная формулировка, следующие:

- В пункте 8 говорится о мерах по борьбе против табака которые Сторонам Рамочной Конвенции "рекомендованы" к применению, и заявлено, что проект руководящих принципов "направлен на защиту от незаконного или неэтичного вмешательства" со стороны табачной индустрии, и тех, кто работает для достижения своих интересов. Меры названные "рекомендованными", фактически должны быть приняты Сторонами Рамочной Конвенции. АРК считает, что было бы неуместно для руководящих принципов по осуществлению Рамочной Конвенции предположить, что Сторонам просто рекомендовано принять меры, которые они обязаны осуществлять в соответствии с договором, и АРК настаивает на том, чтобы слово "рекомендовано" было заменено словом "требуется".

Слова "незаконные или неэтичные" ведут к предположению, что существуют некоторые формы вмешательств табачной промышленности, которые являются этичными и/или законными, и являются допустимыми. Статья 5.3 требует от Сторон защиты их политики общественного здравоохранения по борьбе против табака от любых вмешательств табачной промышленности. АРК считает, что использование потенциально ограничивающих терминов "незаконные или неэтичные" в руководящих принципах по осуществлению статьи 5.3 является неуместным, особенно с учетом неэтичного характера табачной отрасли бизнеса. Любое вмешательство табачной индустрии является неэтичным и подпадает под требование защиты в соответствии со Статьей 5.3.

- Руководящий принцип 1 гласит: "табачные изделия являются законными, но грозят смертельным исходом". АРК считает, что эта формулировка, по сути, не может быть рассмотрена в качестве "руководящего принципа". Следом за этим "Руководящим принципом" (пункт 10) по тексту признается, что есть "основной" и "непримиримый" "конфликт интересов между табачной промышленностью и политикой в области здравоохранения". АРК считает, что это признание должно быть руководящим принципом номер один. На взгляд АРК крайне важно внести поправку в проект руководящих принципов. Руководящий принцип номер один должен четко и решительно передать фундаментальный и непримиримый конфликт между интересами табачной промышленности и политикой в области здравоохранения. Тот факт, что табачные изделия легально доступны для продажи взрослым в большинстве Стран-участников Конвенции, не имеет отношения к этому конфликту, и не стоит упоминания в руководящих принципах.

Взаимодействие с табачной промышленностью

Рекомендация номер 2 проекта предусматривает важнейшие руководящие указания по взаимодействию с табачной промышленностью, заявляя, что Сторонам следует "Разработать меры по ограничению контактов с табачной промышленностью и обеспечить прозрачность тех взаимодействий, которые происходят". Поскольку взаимодействия с табачной промышленностью, допускают возможности для последней по вмешательству в установление и

реализацию политики по борьбе против табака, эта рекомендация имеет основополагающее значение в осуществлении Статьи 5.3. АРК считает крайне важным, чтобы руководящие принципы обеспечивали сильное, четкое руководство по обоим направлениям рекомендаций: ограничение контактов с табачной промышленностью и обеспечение прозрачности любых происходящих взаимодействий.

Ограничение взаимодействий

АРК считает, что пункты 16 и 17 и Рекомендации 2.1-2.4 данного проекта руководящих принципов требуют пересмотра, согласно изложенным Комментариям АРК, в целях обеспечения решительных, четких указаний по ограничению взаимодействий с табачной промышленностью. Пункт 16 содержит важные рекомендации о том, что: "Для предотвращения вмешательства в область политики общественного здравоохранения по борьбе против табака, правительства должны взаимодействовать с табачной промышленностью только в случае необходимости ...". Тем не менее, эта рекомендация ограничена словами "в соответствии с принципом эффективного управления". Относительно "Правил эффективного управления" затем дается ссылка к рекомендации 2.2 и "правил управления" - к рекомендации 2.3. АРК считает, что термин "надлежащее управление" расплывчатый и потенциально ограничивающий. "Эффективное управление" означает разные вещи в разных местах и ситуациях, из этого следует, что термин не может дать четкие ориентиры Сторонам, и зачастую означает активное участие "заинтересованных сторон" в разработке и осуществлении политики. Хотя активность "заинтересованных сторон" приемлема во многих ситуациях, но не в случае, когда речь идет о табачной промышленности, и фундаментальном и непримиримом конфликте между интересами отрасли и задачами борьбы против табака.

АРК считает, что руководящие принципы должны иметь четкую рекомендацию: *Стороны должны взаимодействовать с табачной промышленностью, строго тогда и настолько, насколько это необходимо для возможности эффективного регулирования табачной промышленности и табачных изделий.*

Обеспечение прозрачности всех необходимых взаимодействий

АРК считает, что пункт 17 и Рекомендации 2.1-2.3 данного проекта руководящих принципов требуют пересмотра согласно изложенным Комментариям АРК, в целях обеспечения решительных, четких указаний по обеспечению прозрачности всех необходимых взаимодействий с табачной промышленностью. Это второй из важнейших элементов рекомендации номер 2 также признается в руководящем принципе 2: "Стороны, при работе с табачной промышленностью или те, кто работает в дальнейшем ради их интересов, должны соблюдать отчетность и прозрачность взаимодействий". И пункт 11: "Стороны должны обеспечивать подотчетность и прозрачность любых взаимодействий с табачной промышленностью в вопросах, касающихся борьбы против табака или

общественного здоровья". АРК считает, что рекомендации, 2.1, 2.2 и 2.3 не дают четких указаний о том, что необходимо Сторонам в связи с обеспечением прозрачности взаимодействий с индустрией. Рекомендации сформулированы нечетко, со ссылками на "установление прозрачных правил», «на требование», «существующие правила оптимального управления», "консультации с общественностью" и "существующие строгие правила управления".

АРК считает, что руководящие принципы должны иметь четкую рекомендацию: *Если взаимодействия с табачной промышленностью необходимы, Сторонам следует обеспечить их прозрачность. Везде, где это возможно, взаимодействия должны осуществляться в общественных местах, например, через публичные слушания. Если это невозможно, должны быть сделаны публичные уведомления о взаимодействиях, должны храниться отчеты о взаимодействиях, и эти записи должны быть своевременно предоставлены для доступа общественности.*

Конфликты интересов со стороны государственных учреждений

Необходимо избегать конфликтов интересов государственных учреждений, признается в пункте 20 проекта руководящих принципов. Тем не менее, рекомендация 4 и пункт 19 относятся только к конфликтам, представляющим интересы правительственных чиновников и служащих. Поскольку государственные учреждения могут иметь конфликты интересов без каких-либо отдельных государственных должностных лиц или работников, имеющих личные конфликты интересов, АРК считает важным, чтобы государственные институты были специально включены в Рекомендацию 4 и в пункт 19.

Трудоустройство лиц, работавших в табачной промышленности

АРК считает, что в Рекомендации 4.4 предложение «Эта рекомендация должна также действовать в противоположном направлении» не дает полезных указаний. Рекомендация 4.4 рассматривает обстоятельства, при которых государственное должностное лицо намерено покинуть позицию, на которой он или она играет определенную роль в разработке и осуществлении государственной политики общественного здравоохранения по борьбе против табака, с тем чтобы приступить к профессиональной деятельности на каком-либо предприятии табачной промышленности. Рекомендуются, чтобы соответствующие государственные учреждения имели право запрещать или позволять сотрудникам делать такие шаги при определенных условиях. АРК понятно, что смысл предложения "Эта рекомендация должна также действовать в противоположном направлении", в том, что если человек, работавший в табачной промышленности, вознамерится занять позицию в правительстве, связанную с разработкой или осуществлением государственной политики общественного здравоохранения по борьбе против табака, то правительство имеет право запретить такой шаг или дать одобрение при определенных условиях. Однако если читать эту формулировку буквально, получается, что Стороны должны требовать от сотрудников, намеревающихся перейти из табачной индустрии в Правительство, обязательного

информирования *табачной отрасли* о своем намерении. А за табачной индустрией останется право запрещать предполагаемое перемещение или поставить условия намеревающегося изменения. Ясно, что смысл рекомендации не в этом.

АРК считает, что предложение "Эта рекомендация должна также действовать в противоположном направлении" необходимо исключить и заменить отдельными, дополнительными рекомендациями: *Стороны должны требовать от кандидатов на должности на государственной службе, касающиеся разработки и осуществления политики общественного здравоохранения по борьбе против табака, информировать их о какой-либо предыдущей профессиональной деятельности, связанной с каким-либо субъектом табачной промышленности, независимо от того, была ли это оплачиваемая или не оплачиваемая деятельность. Сторонам не следует назначать на любую позицию, касающуюся установления и осуществления политики общественного здравоохранения по борьбе против табака, лиц, работавших на табачную промышленность в течение предшествующих пяти лет.*

Пожертвования табачной промышленности государственным учреждениям

АРК считает, что Рекомендация 4.8 проекта руководящих принципов, относящаяся к принятию денежного вознаграждения, подарков или услуг от табачной индустрии государственными или частично-правительственными чиновниками или служащими, также является критически важной во избежание конфликтов интересов. Следует также отнести эту рекомендацию к самим государственным или частично-правительственным организациям, за исключением юридически разрешенных платежей, таких, как налоги, лицензионные сборы и штрафы.

Мероприятия "корпоративной социальной ответственности" табачной промышленности

Проект руководящих принципов верно признает в пункте 23, что табачная промышленность несет "корпоративную социальную ответственность" являющуюся "стратегией маркетинга и связей с общественностью, которая подпадает под определение Конвенцией рекламы, стимулирования продажи и спонсорства". Проект руководящих принципов по Статье 13 (табачная реклама, стимулирование продажи и спонсорство), содержит рекомендации по "корпоративной социальной ответственности" в контексте конкретных обязательств Сторон, заявленных в соответствии со Статьей 13 в виде проведения полного запрета на всю рекламу, стимулирование продажи и спонсорство. (Если же это противоречит конституции или конституционным принципам Стороны, то в этом случае обязанность заключается в том, чтобы применить все ограничения на рекламу табачных изделий, стимулирование продажи и спонсорство). АРК считает важным, чтобы рекомендация 6 и рекомендации 6.1-6.3 отражали содержание Статьи 13 и проекта руководящих принципов по Статье 13, и прямо

признавали, что проводимые мероприятия "корпоративной социальной ответственности" табачной промышленности, не были запрещены, или до сих пор не были запрещены в соответствии со Статьей 13.

Стимулы, привилегии и льготы для подразделений табачной промышленности

АРК считает, что слова "привилегированный режим" в рекомендации 7 проекта руководящих принципов должны быть заменены более широкой формулировкой "стимулы, привилегии или льготы" использованной в Рекомендации 7.1. АРК отмечает, что эта более широкая формулировка, лучше соответствует руководящему принципу 4.

Давление

Пункт 28 проекта руководящих принципов рекомендует, чтобы Стороны имели механизмы давления, которые облегчали бы им выполнение обязательств по статье 5.3. АРК считает важным, чтобы рекомендации включали следующее: *Стороны должны принимать и применять уголовные, гражданские и / или административные санкции для эффективного, соразмерного и сдерживающего воздействия в поддержке своих законов и правил осуществления Статьи 5.3*

Ключевые моменты

АРК считает, что следующие руководящие принципы и основные рекомендации должны стать ключевыми моментами, необходимыми для включения в исправленные руководящие принципы. Подробные указания о том, что по мнению АРК, должно быть предоставлено Сторонам для осуществления этих ключевых принципов и рекомендаций, включая предлагаемые поправки к тексту проекта и разделы текста, которые, по мнению АРК, должны быть приняты без изменений, как изложено в Комментариях АРК.

Руководящие принципы

Принцип 1: Существует фундаментальный и непримиримый конфликт между интересами табачной промышленности и политики общественного здравоохранения.

Принцип 2: Стороны, или те, кто представляет в дальнейшем их интересы, работая с табачной промышленностью, должны обеспечить подотчетность и прозрачность взаимоотношений.

Принцип 3: Стороны должны требовать от табачной индустрии, и тех, кто работает в дальнейшем в ее интересах, действовать в порядке подотчетности и прозрачности.

Принцип 4: Поскольку продукция табачной промышленности несет смертельную угрозу, субъектам табачной промышленности не должны предоставляться стимулы для создания или запуска своего бизнеса.

Рекомендации

(1) Повышать информированность о том, что табачные изделия губительны и вызывают привыкание, и о вмешательстве табачной промышленности в политику Сторон по борьбе против табака.

(2) Разработать меры по ограничению контактов с табачной промышленностью и обеспечению прозрачности происходящих взаимодействий.

(3) Отклонить партнерские и не имеющие обязательной силы соглашения с табачной промышленностью и добровольные кодексы поведения табачной промышленности.

(4) Избегать конфликтов интересов государственных учреждений, должностных лиц и работников.

(5) Требовать от табачной индустрии обеспечения всеобъемлющей и достоверной информации о своей деятельности.

(6) Денормализовать любую "корпоративную социальную ответственность" табачной промышленности, не запрещенную или пока еще не запрещенную в соответствии со статьей 13 (Реклама, стимулирование продаж и спонсорство табака).

(7) Не создавать стимулов, льгот или преимуществ для субъектов табачной промышленности.

(8) Обращаться с принадлежащими государству предприятиями табачной промышленности в том же порядке, как и с любыми другими субъектами табачной промышленности.

Ссылки

1. See generally World Health Organization Committee of Experts on Tobacco Industry Documents, *Tobacco Company Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization* (2000), available at www.who.int/tobacco/en/who_inquiry.pdf; World Health Organization, *Tobacco Industry and Corporate Responsibility ... An Inherent Contradiction* (2004), available at http://www.who.int/tobacco/communications/CSR_report.pdf; Pan American Health Organization, *Profits Over People, Tobacco Industry Activities to Market Cigarettes and Undermine Public Health in Latin America and the Caribbean* (2002), available at http://www.paho.org/English/DD/PUB/profits_over_people.pdf; Y Salooje and E Dagli, 'Tobacco industry tactics for resisting public policy on health' (2000) 78(7) *Bulletin of the World Health Organization*, available at <http://www.scielo.br/pdf/bwho/v78n7/v78n7a07.pdf>.

2 See, for example, S Albuja and D Daynard, 'The FCTC and the adoption of domestic tobacco control policies: the Ecuadorian experience', *Tobacco Control* (in press).

3 'Elaboration of guidelines for implementation of the Convention' (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, first session, decision FCTC/COP1(15)).

⁴ 'Elaboration of guidelines for implementation of Articles 5.3, 9 and 10, 11, 12 and 14' (World Health Organization, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, second session, decision FCTC/COP2(14)).