

Аналитический обзор: Разработка рекомендаций по поводу соответствующих мер поддержки осуществления Статьи 19 (Ответственность)

Четвертая сессия Конференции Сторон Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака, 15-20 ноября 2010 года, Пунта дель Эсте, Уругвай

Рекомендации

Четвертой сессии Конференции Сторон Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака следует запросить Секретариат Конвенции, под руководством Президиума и с помощью компетентных органов ВОЗ (в частности, Инициативы ВОЗ по освобождению от табачной зависимости), Стороны, более всех заинтересованные в данном вопросе, и обладающие соответствующим опытом межправительственные и неправительственные организации, подготовить доклад по вопросу поддержки осуществления Статьи 19 (Ответственность), включающий:

- обзор соответствующего мирового опыта правовых мер, принимаемых, с одной стороны, в отношении табачной промышленности, или, с другой стороны, в поддержку борьбы против табака;
- краткий обзор обычно возникающих при осуществлении данных правовых мер препятствий, например, трудностей при подаче судебного иска, а также мер, направленных на преодоление подобных препятствий;
- список рекомендаций по поводу соответствующих мер, с помощью которых Конференция Сторон могла бы поддержать Стороны в их законодательной и иной деятельности в соответствии с положениями Статьи 19, составленный на основе данных обзоров, а также с учетом работы, проводимой в соответствующих международных форумах,

и представить данный доклад на рассмотрение Конференции Сторон на ее Пятой сессии.

Справочная информация

В качестве руководящего принципа для достижения целей Конвенции Стороны Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ) признают: «Вопросы, связанные с ответственностью, как они определяются каждой Стороной в пределах своей юрисдикции, являются важной частью всесторонней борьбы против табака». (Статья 4.5) Понятие ответственности относится к исполнению правовых обязательств: это могут быть обязательства перед государством в соответствии с законами и регулированием (с уголовными или гражданско-правовыми санкциями за нарушение) или обязательства по отношению к отдельным лицам или группам лиц (например, в соответствии с доктриной о халатности). Эффективные меры, касающиеся ответственности, чрезвычайно важны как для успеха правовых мер по борьбе против табака, которые Стороны согласились осуществлять в соответствии с РКБТ, так и для собственной стратегии Сторон по борьбе против табака.

В соответствии с положениями Статьи 19 в целях борьбы против табака Стороны согласились рассмотреть возможность принятия законодательных мер или развития существующего законодательства для решения, где это необходимо, вопросов уголовной и гражданско-правовой ответственности, включая в соответствующих случаях компенсацию (Статья 19.1).

Стороны также согласились сотрудничать друг с другом в обмене информацией через посредство Конференции Сторон, в том числе обмениваться информацией о действующем законодательстве и правилах, а также о соответствующей судебной практике; и информацией о последствиях для здоровья потребления табачных изделий и воздействия табачного дыма (Статья 19.2). Кроме этого, Стороны согласились оказывать друг другу помощь в рамках национального законодательства, политики, правовой практики и применимых существующих договорных механизмов в осуществлении процессуальных действий, касающихся гражданско-правовой и уголовной ответственности, согласно Конвенции (Статья 19.3).

В Статье 19 признается важность всех видов ответственности, включая уголовную и гражданско-правовую. В ней также признается важность сотрудничества между Сторонами как в отношении конкретных судебных разбирательств, так и в целом, путем обмена соответствующей информацией. Статья 19 важна как в разрезе РКБТ в целом, в том смысле, что ее выполнение улучшит эффективность осуществления других Статей, так и как часть собственно стратегии по борьбе против табака.

Ключевые положения РКБТ, включая Статью 8 (Защита от воздействия табачного дыма), Статью 11 (Упаковка и маркировка табачных изделий), Статью 13 (Реклама, стимулирование продаж и спонсорство табачных изделий) и Статью 15 (Незаконная торговля табачными изделиями), требуют от Сторон осуществлять «эффективные» меры регулирования в целях борьбы против табака. Чтобы быть «эффективными», эти меры должны быть чем-то большим, чем просто написанные законы, они должны выполняться на практике, чтобы правовые обязательства действительно возникали, а нарушения этих обязательств предотвращались и наказывались путем привлечения виновных к ответственности. Важность обеспечения выполнения законодательства в отношении борьбы против табака признается в руководящих принципах, принятых Конференцией Сторон, чтобы помочь Сторонам в выполнении их обязательств по ключевым положениям Конвенции, включая Статьи 8, 11 и 13.

Кроме ответственности, установленной в законодательстве в отношении борьбы против табака, значительные возможности для снижения огромного вреда, наносимого общественному здоровью табачными изделиями, предоставляет ответственность, определенная в судебном порядке. Возможный положительный эффект судебных исков против производителей табачных изделий за вред, причиненный табаком (включая требование к производителю компенсировать покупателю ущерб, нанесенный товаром, требование возмещения медицинских расходов, или иные обоснованные судебные иски) состоит в следующем:

- предотвращение применения бесчестных методов, которые снижают риск наступления ответственности – предотвращение «умышленного правонарушения» вообще является основной целью системы гражданского судопроизводства;
- выплата компенсаций потерпевшей стороне, включая как курильщиков, так и некурящих, подвергающихся воздействию табачного дыма, членам семей пострадавших и всей системе здравоохранения;
- стремление покрыть предполагаемые или фактические издержки подтолкнет производителей табачных изделий поднять цены – высокие цены снижают потребление табака, особенно среди детей и подростков, которые более чувствительны к повышению цены, чем взрослые;
- информирование общественности о вредных для здоровья последствиях употребления табака – судебные процессы, как правило, получают широкое и бесплатное освещение в СМИ;
- делегитимизация табачной промышленности путем разоблачения примеров ее предосудительного поведения.

Осуществление правовых мер по установлению ответственности может оказаться затруднительным, в особенности, если ответчик обладает достаточными ресурсами и решимостью противодействовать подобным действиям в его отношении. Табачная промышленность, со своим глобальным присутствием и ресурсами, превосходящими ресурсы

многих стран, является крайним случаем такого ответчика. Чтобы обеспечить эффективность своей законодательной и другой деятельности, осуществляемой в соответствии с положениями Статьи 19, Сторонам может потребоваться поддержка на международном уровне. Необходимость такой поддержки признается в Статье 19.5, где стороны соглашаются, что:

«Конференция Сторон может рассмотреть, по возможности на ранней стадии, с учетом работы, проводимой в соответствующих международных форумах, вопросы, связанные с ответственностью, включая надлежащие международные подходы к этим вопросам и надлежащие средства по оказанию поддержки Сторонам, по их просьбе, в их законодательной и иной деятельности в соответствии с настоящей Статьей».

Одна из Сторон обратилась с просьбой к Четвертой сессии Конференции Сторон (COP-4) рассмотреть Статью 19, и Секретариат подготовил доклад, чтобы облегчить процесс данного обсуждения (документ FCTC/COP/4/13).

Необходимость принятия мер

В докладе Секретариата об осуществлении Статьи 19 рассматриваются международные подходы к вопросам ответственности в сфере международного права в области окружающей среды и обобщается прогресс, как это отражено в докладах Сторон по осуществлению Конвенции. В докладе подчеркивается, что в дальнейшем потребуются значительная работа для обеспечения эффективного осуществления Статьи 19, и отмечается, что «на глобальном уровне Статья 19 является одной из немногих Статей Конвенции, в отношении которых заметный прогресс на протяжении двух циклов отчетности (двухлетние и пятилетние доклады) не прослеживается». Большинство Сторон сообщают, что они не осуществляли меры по борьбе против табака, связанные с уголовной и гражданско-правовой ответственностью, что соответствующие уголовные и/или гражданско-правовые иски не предъявлялись на их территории, и что они не предпринимали в отношении табачной промышленности никаких действий, направленных на возмещение медицинских, социальных и других соответствующих расходов, вызванных употреблением табака.

По мнению Альянса Рамочной Конвенции (FCA), чрезвычайно важно, чтобы на Четвертой Сессии Конференции Сторон были предприняты действия, направленные на оказание помощи Сторонам в деле эффективного осуществления Статьи 19. Для содействия обсуждению и рассмотрению соответствующих мер COP-4 следует запросить подготовить подробный доклад к Пятой сессии Конференции Сторон (COP-5). Данный доклад должен быть подготовлен Секретариатом Конвенции под руководством Президиума и с помощью компетентных органов ВОЗ (в частности, Инициативы ВОЗ по освобождению от табачной зависимости), Сторон, более всех заинтересованных в данном вопросе, и обладающих соответствующим опытом межправительственных и неправительственных организаций. В доклад должны войти:

- обзор соответствующего мирового опыта правовых мер, принимаемых, с одной стороны, в отношении табачной промышленности, или, с другой стороны, в поддержку борьбы против табака, включающий уголовные и гражданско-правовые действия, предпринятые как государством, так и частными лицами и организациями;
- краткий обзор обычно возникающих при осуществлении данных правовых мер препятствий, например, трудностей при подаче судебного иска, а также мер, направленных на преодоление подобных препятствий;
- составленный на основе данных обзоров, а также с учетом работы, проводимой в соответствующих международных форумах, список рекомендаций по поводу мер, с помощью которых Конференция Сторон могла бы поддержать Стороны в их законодательной и иной деятельности в соответствии с положениями Статьи 19 – включая, например, меры, стимулирующие и облегчающие обмен информацией и передачу технического и правового опыта.