

Относительно взаимоотношений между осуществлением РКБТ и международной торговлей и инвестициями

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

Рекомендации

Конференции Сторон рекомендуется принять следующие решения:

- обратиться к Секретариату Конвенции с просьбой наладить сотрудничество с соответствующими международными организациями, работающими в области международной торговли и инвестиций, и докладывать на каждой сессии Конференции Сторон о результатах данного сотрудничества;
- обратиться к каждой Стороне с просьбой изучить вопрос о том, каким образом она может предоставить безотлагательную помощь в области международной торговли и инвестиций нуждающимся Сторонам;
- обратиться к Секретариату Конвенции с просьбой о создании механизма для координации запросов и предложений помощи от Сторон;
- создать рабочую группу по вопросу взаимосвязи между осуществлением РКБТ, международной торговлей и инвестициями.

Обзор

Правила международной торговли устанавливают использование тарифных и «не-тарифных» ограничений торговли, например, регламентируют деятельность, в то время как инвестиционное законодательство имеет дело с иностранными инвестициями. Некоторые страны, и многие табачные компании, утверждают, что правила международной торговли и инвестиционное законодательство препятствуют осуществлению РКБТ. В результате возникают опасения, что какой-либо свод правил может ограничить свободу Сторон РКБТ в осуществлении мер по защите общественного здоровья.

Имея ввиду указанную ситуацию, РКБТ начинается с выражения намерения Сторон «уделять приоритетное внимание своему праву на защиту здоровья людей». Несмотря на то, что РКБТ устанавливает приоритетность вопросов здравоохранения, последние события указывают, что достигнута точка кипения в отношениях между осуществлением РКБТ и законодательством в области международной торговли и инвестиций. По поводу сложившейся ситуации Конференции Сторон, отвечающей за содействие осуществлению РКБТ, следует предпринять следующие шаги. Во-первых, Конференции Сторон следует обратиться к Секретариату Конвенции с просьбой наладить сотрудничество с соответствующими международными организациями. Во-вторых, Конференции Сторон следует создать рабочую группу по вопросам взаимосвязи между осуществлением РКБТ и международной торговлей и инвестициями и поставить перед ней следующие задачи:

- Как можно облегчить взаимно согласованное правовое сотрудничество по вопросам торговли и инвестиций между Сторонами;
- Как расширить возможности Сторон разрешать вопросы, связанные с законодательством в области торговли и инвестиций, в части, касающейся осуществления РКБТ;

- Как Стороны могут свести к минимуму конфликт на национальном и международном уровнях между политиками здравоохранения и торговли и инвестиций;
- Взаимосвязь между мерами по осуществлению РКБТ и законодательством в области международной торговли и инвестиций.

Создание рабочей группы с указанными полномочиями может быть полезно для расширения национальных возможностей, обмена информацией и международного сотрудничества в соответствии со Статьями 4.3, 4.4, 5.3, 20, 21 и 22 Конвенции. Деятельность рабочей группы будет способствовать диалогу по вопросам разработки политики в интересах всех Сторон РКБТ и поможет следовать существующим подходам, используемым другими договорными органами и международными организациями.

Ряд событий последнего времени явно указывают, что Четвертой сессии Конференции Сторон (COP-4) необходимо предпринять какие-либо действия в отношении осуществления РКБТ и международной торговли и инвестиций. С точки зрения торгового законодательства, обеспокоенность вызывают следующие ситуации:

- Табачная промышленность и связанные с ней группы осудили решение Австралии о введении простой упаковки, как меры, рекомендованной Статьями 11 и 13 РКБТ, при этом выдвигался ложный аргумент, что, якобы, данная мера нарушит правила Всемирной торговой Организации (ВТО);¹
- «Philip Morris Norway AS», дочернее предприятие « Philip Morris International», выдвинула в норвежских судах иски, утверждая, что запрет на изображение табачных изделий в пунктах продаж – часть полного запрета на рекламу, стимулирование продажи и спонсорство табака в соответствии со Статьей 13 РКБТ – нарушает Договор о Европейской экономической зоне;²
- Индонезия попросила о создании комиссии ВТО по вопросу ввода США ограничений на продажу ароматизированных сигарет;³
- Ряд членов ВТО выразили обеспокоенность по поводу мер по ограничению ароматизированных табачных изделий в Канаде.

Кроме этого, табачная промышленность использовала международное инвестиционное законодательство, чтобы препятствовать проведению политики в области здравоохранения в той мере, как предписывается положениями Статьи 5.3 Конвенции и руководящими принципами по ее осуществлению. Наиболее заметные случаи:

- «Philip Morris Products» (Швейцария) подала арбитражную жалобу в Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС - ICSID) относительно мер по маркировке табачных изделий, введенных правительством Уругвая в соответствии с положениями Статьи 11 РКБТ и руководящими принципами по ее осуществлению. Среди прочего, в исковом заявлении утверждается, что двусторонний инвестиционный договор между Уругваем и Швейцарией запрещает иллюстрированные предупредительные надписи унизительного характера и предупредительные надписи, занимающие 80 процентов площади пачки;⁴

¹ См. Inquiry into Plain Tobacco Packaging (Removing Branding from Cigarette Packs) Bill 2009, Submissions received by the Committee as at 7 June 2010, доступно на странице http://www.aph.gov.au/senate/committee/clac_ctte/plain_tobacco_packaging_09/submissions/sublist.htm.

² Philip Morris International, "Philip Morris Norway AS Announces Lawsuit Challenging Norwegian Tobacco Product Display Ban" 9 марта, 2010.

³ United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes, Request for the Establishment of a Panel by Indonesia, World Trade Organisation, WT/DS406/1, 11 июня 2010; См. Также United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes, Request for Consultations by Indonesia, World Trade Organisation, WT/DS406/1, G/L/917, G/SPS/GEN/1015, G/TBT/D/38, 14 апреля 2010.

⁴ Арбитражная жалоба доступна на странице http://www.smoke-free.ca/eng_home/2010/PMIvsUruguay/PMI-Uruguay%20complaint0001.pdf.

- Такие компании как «Philip Morris» продолжают настаивать на строгом соблюдении условий инвестиционных соглашений с тем, чтобы подорвать осуществление РКБТ и защитить свои коммерческие интересы.⁵

С учетом все этих споров и дебатов можно сказать, что точка кипения достигнута. Невозможно больше игнорировать при осуществлении РКБТ международное законодательство, регулирующее торговлю и инвестиции. В связи с этим СОР-4 следует обратиться к Секретариату Конвенции с просьбой наладить сотрудничество с другими международными организациями и органами добиться статуса наблюдателя в соответствующих комитетах ВТО и ее вспомогательных органах. Кроме этого, СОР-4 должна создать рабочую группу по вопросам взаимосвязи между осуществлением РКБТ и международной торговлей и инвестициями.

1. Запросить Секретариат наладить сотрудничество с соответствующими международными организациями и органами

Нет ничего необычного в том, что орган какого-либо международного соглашения запрашивает об участии в работе ВТО.⁶ Определенное количество органов различных соглашений имеют статус наблюдателей в комитетах ВТО или приглашаются на определенные встречи или регулярно участвуют в них.⁷ В настоящее время ВОЗ имеет статус наблюдателя в ряде комитетов ВТО, но Секретариату Конвенции до сих пор не поручалось получить этот статус. Это ограничивает возможности Секретариата Конвенции содействовать повышению информированности общества о РКБТ и продвигать свои интересы на международном уровне.

Хотя это и важно - избегать дублирования работы Секретариата Конвенции и ВОЗ, не менее важно наладить сотрудничество Секретариата Конвенции с такими международными организациями, как ВТО. Так как меры по осуществлению РКБТ вызывают вопросы у других международных форумов, тот факт, что РКБТ является международным соглашением, является значимым с точки зрения международного права. Соответственно, важно, чтобы правовой статус РКБТ широко освещался, наряду с остальными вопросами, в ходе осуществления мер по повышению информированности о борьбе против табака. Способность СОР отслеживать соответствующие изменения в международном законодательстве будет значительно больше, если Секретариат Конвенции наладит сотрудничество с другими международными организациями и органами и будет предоставлять соответствующие доклады Конференции Сторон.

Кроме того, подобного рода сотрудничество сможет обеспечить немедленную поддержку позиции РКБТ в спорных вопросах, указанных выше. Сотрудничество, в качестве наблюдателей или иными описанными выше способами могло бы также скомпенсировать дисбаланс в международной системе. В настоящее время ВТО аккредитована в качестве наблюдателя в РКБТ и является членом Специальной межучрежденческой целевой группы ООН по борьбе против табака, в то время как Секретариат Конвенции не является наблюдателем в ВТО. Устранение этого дисбаланса позволит более активно действовать для достижения целей РКБТ.

2. Создать рабочую группу по вопросам взаимосвязи между осуществлением РКБТ и международной торговлей и инвестициями

⁵ Например, «Philip Morris» лоббировала свои интересы через торгового представителя США, стремясь включить положение о защите инвестиций в обсуждаемый Договор о Транс-Тихоокеанском партнерстве (см. Submission of Philip Morris International in Response to the Request for Comments Concerning the Proposed Trans-Pacific Partnership Trade Agreement)

⁶ См., например: Конференция Сторон Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Шестая встреча, Женева, 9 – 13 декабря 2002, UNEP/CHW.6/40, Решение IV/30, Сотрудничество со Всемирной Торговой Организацией; Роттердамская конвенция о процедуре заблаговременного информированного согласия в международной торговле некоторыми видами опасных химических веществ и пестицидов, Конференция Сторон, Первая встреча, Женева, 20–24 сентября 2004, Проект решения о рассмотрении Конференцией Сторон вопроса о сотрудничестве между секретариатом Роттердамской Конвенции и Всемирной Торговой Организацией, UNEP/FAO/RC/COP.1/29 (см. также восьмой, девятый и десятый параграф преамбулы Роттердамской Конвенции).

⁷ См. http://www.wto.org/english/thewto_e/igo_obs_e.htm.

На международном уровне создан целый ряд органов, действующих по вопросам взаимосвязи между законодательством в области международной торговли и инвестиций и различными социально значимыми областями, такими как здравоохранение или защита окружающей среды. Например, Комитет ВТО по торговле и окружающей среде, совместная программа по вопросам создания потенциала в области торговли и окружающей среды и развития Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП - UNEP) и Комиссии ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД - UNCTAD), рабочая группа Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР - OECD) по торговле и окружающей среде. Учитывая опыт данных органов и принимая во внимание намерение Сторон уделять приоритетное внимание своему праву на защиту здоровья людей, Конференции Сторон следует создать рабочую группу, уполномоченную рассмотреть следующие вопросы:

- Как можно облегчить взаимно согласованное правовое сотрудничество по вопросам торговли и инвестиций между Сторонами;
- Как расширить возможности Сторон разрешать вопросы, связанные с законодательством в области торговли и инвестиций, в части, касающейся осуществления РКБТ;
- Как Стороны могут свести к минимуму конфликт на национальном и международном уровнях между политиками здравоохранения и торговли и инвестиций;
- Какие процедуры нужно использовать для улучшения взаимодействия между Сторонами по вопросам торговли и инвестиций;
- Взаимосвязь между мерами по осуществлению РКБТ и законодательством в области международной торговли и инвестиций.

В идеале, рабочая группа должна состоять из делегатов, обладающих опытом в области здравоохранения и международного торгового и инвестиционного законодательства, Стороны также должны обеспечить адекватное представительство своих систем здравоохранения. Теперь рассмотрим каждую из возможных областей деятельности рабочей группы подробнее.

Как можно облегчить взаимно согласованное правовое сотрудничество по вопросам торговли и инвестиций между Сторонами

Рабочая группа могла бы рассмотреть вопрос о том, как Стороны РКБТ могут расширить сотрудничество в плане обмена юридическим и другим опытом. Статья 22 РКБТ обязывает Стороны сотрудничать в передаче научно-технического и юридического опыта по взаимному согласию.

Арбитражная жалоба, поданная «Philip Morris Products» (Швейцария) по поводу законов Уругвая о маркировке табачной упаковки, указывает на острую необходимость в сотрудничестве такого рода. Законы Уругвая делают его лидером мировой борьбы против табака, в соответствии с ними 80 процентов площади поверхности пачки должны занимать предупредительные надписи. Жалоба, выдвинутая «Philip Morris Products» (Швейцария) повлечет за собой последствия для всех Сторон в вопросах мер по маркировке, осуществляемых в соответствии с РКБТ, то есть, все Стороны одинаково заинтересованы в исходе данного арбитражного процесса.

В связи с этим, рабочая группа могла бы рассмотреть способы упростить прохождение и систематизацию запросов о содействии и предложить COP-5 рекомендации по данному вопросу. Содействие может заключаться в юридической помощи, сборе свидетельств эффективности осуществляемых мер и предоставлении экспертных заключений и консультаций. Рабочая группа могла бы также рассмотреть вопрос о том, как страны, являющиеся сторонами соответствующих соглашений (например, таких, как двусторонний инвестиционный договор Швейцария-Уругвай), могут сотрудничать со Сторонами РКБТ.

Расширение национальных возможностей и минимизация конфликта политик

Рабочая группа могла бы рассмотреть два типа подходов к расширению национальных возможностей.

Во-первых, рабочая группа могла бы дать СОР-5 рекомендации о том, как расширить возможности представителей государственной власти Сторон разрешать вопросы на пересечении международного торгового и инвестиционного законодательства и осуществления РКБТ. Это может улучшить способность Сторон реагировать на такие жалобы, как предьявленная «Philip Morris Products» (Швейцария). Расширить возможности можно путем предоставления учебных материалов и проведения обучения, брифингов, семинаров, симпозиумов и конференций.

Во-вторых, рабочая группа могла бы определить подходы, направленные на интеграцию процессов разработки политик в области торговли и здравоохранения. По данному вопросу существуют два подхода: некоторые комментаторы требуют полностью исключить табак из всех торговых и инвестиционных соглашений, другие настаивают на поиске подходов для согласования политик торговли и здравоохранения. Если рассмотреть данные подходы на национальном уровне, то некоторые Стороны используют оценку воздействия для определения влияния торговой политики на здоровье людей,⁸ другие Стороны имеют объединенные команды чиновников от торговли и здравоохранения, которые разрабатывают политику и рассматривают возможные торговые требования, чтобы обеспечить их соответствие общественным интересам. На международном уровне существует множество разнообразных подходов, разработанных для минимизации конфликта политик. Подготовив для СОР-5 доклад о наилучшей практике в данном вопросе, рабочая группа окажет содействие международной взаимопомощи в соответствии со Статьей 4.3 РКБТ, поспособствует развитию всесторонних межсекторальных мер и поможет сократить потребление всех табачных изделий.⁹

Улучшение взаимодействия между Сторонами РКБТ по вопросам торговли и инвестиций

Рабочая группа могла бы рассмотреть вопрос о том, как Стороны могут улучшить взаимодействие и обмен информацией по вопросам законодательства в области международной торговли и инвестиций. Открытый диалог по вопросам разработки политики может помочь повысить информированность и взаимопонимание по поводу проблем, с которыми сталкиваются различные политики. Кроме того, подобный диалог позволит обменяться опытом и наилучшими практиками по данным проблемам. Улучшение взаимодействия и обмена информацией могло бы минимизировать разногласия между Сторонами РКБТ. Статьи 20 и 21 РКБТ устанавливают обязательства в отношении обмена информацией, и рабочая группа могла бы изучить то, как эти положения Конвенции могут быть применены в контексте законодательства в области международной торговли и инвестиций.

Выявление взаимосвязи между мерами по осуществлению РКБТ и законодательством в области международной торговли и инвестиций

Рабочая группа могла бы сыграть важную роль в выявлении взаимосвязи между мерами по осуществлению Конвенции и законодательством в области международной торговли и инвестиций.

Табачная промышленность давно пытается отговорить правительства от осуществления обоснованных и законных мер по борьбе против табака, утверждая, что подобные меры противоречат законодательству в области международной торговли и инвестиций. Используя подобные аргументы, табачная промышленность пытается вмешаться в осуществление политики в области здравоохранения. Кроме того, пользуясь тем, что законодательство в области международной торговли и инвестиций носит весьма узкоспециализированный характер, табачная промышленность намеренно искажает его смысл для неподготовленной аудитории.

Рабочая группа могла бы минимизировать вмешательство табачной промышленности, развеяв сомнения чиновников посредством выявления взаимосвязи между мерами по осуществлению РКБТ и законодательством в области международной торговли и инвестиций.

⁸ Например, Европейская Комиссия использует систему оценки воздействия (см. <http://ec.europa.eu/trade/analysis/sustainability-impact-assessments/>).

⁹ Необходимость использования подходов такого типа признается в Статье 4.4 РКБТ.

В рамках международного инвестиционного законодательства существует новая тенденция разъяснять влияние двусторонних инвестиционных договоров и соглашений на национальные законодательные нормы. Например, в Приложении к Главе 11 Соглашения о свободной торговле между Австралией и Новой Зеландией и Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН - ASEAN) поясняется, что «недискриминационные регулирующие нормы, разработанные и применяемые любой Стороной для достижения целей общественного благосостояния, таких как защита общественного здоровья, безопасность и защита окружающей среды, не прекращают свое действие». Подобные пояснения дают странам уверенность, что в случае осуществления ими мер по защите общественного здоровья, они не подвергнутся оппортунистическим нападкам, принуждающим их прекратить осуществление данных мер.

В рамках международного торгового законодательства были предприняты схожие усилия по разъяснению юридических обязательств в других областях права. Например, Комитету ВОЗ по торговле и окружающей среде было поручено, в частности, выявить «взаимосвязь между мерами в области торговли и мерами по охране окружающей среды в целях содействия устойчивому развитию». ¹⁰ Работа данного комитета помогла выявить возможности применения норм ВТО в осуществлении мер по охране окружающей среды и минимизировать разногласия между членами ВТО.

Приняв на себя выполнение поставленных выше задач, рабочая группа способствует осуществлению положений РКБТ в тех случаях, где в процессе их реализации могут возникнуть противоречия с международным законодательством в области торговли и инвестиций.

¹⁰ Решение по торговле и окружающей среде, принятое министрами 15 апреля 1994 года в Марракеше, доступно на странице http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/issu5_e.htm.