

РЪКОВОДСТВО

за държавни служители при взаимодействие с тютюневата индустрия¹

Резюме

Употребата на тютюневи изделия остава водеща причина за предотвратима смърт и инвалидност в Австралия и се очаква да убие почти 21 000 австралийци през 2015 г. До две трети от смъртните случаи при настоящите пушачи могат да се отдадат на тютюнопушенето, а настоящите пушачи умират средно 10 години по-рано от непушачите.

Съществуват утвърдени доказателства, които показват, че тютюневата индустрия работи от десетилетия с намерението да подкопава ролята на правителствата при разработването и прилагането на политики за обществено здраве, свързани с борба с тютюневата епидемия.

Австралия е страна, подписала Рамковата конвенция за контрол на тютюна (РККТ) на Световната здравна организация (СЗО), която има за цел да защити настоящите и бъдещите поколения от опустошителните здравни, социални, екологични и икономически последици от консумацията на тютюневи изделия и излагането на тютюнев дим.

Член 5.3 от РККТ на СЗО изисква от държавните служители да защитават политиките в областта на общественото здраве, свързани с контрола върху тютюна „от търговски и други интереси на тютюневата индустрия“.

Задълженията на Австралия по член 5.3 се разпростират върху нови и нововъзникващи продукти, като електронни цигари и тютюневи изделия с нагряване, поради нарастващата интеграция между техните производители и тютюневата индустрия.

Това ръководство очертава правните задължения, наложени на държавните институции и длъжностни лица, от РККТ на СЗО. Конвенцията трябва да се разглежда като част от цялостната стратегия за контрол на тютюна.

¹ Ръководството е разработено от Министерството на здравеопазването и е одобрено от Правителството на Австралия. Преводът е на Коалиция за живот без тютюнев дим. Оригиналят може да бъде намерен на:
<https://www.health.gov.au/resources/publications/guidance-for-public-officials-on-interacting-with-the-tobacco-industry>

Въведение

Член 5.3 от РККТ на СЗО изисква от държавните служители да защитават политиките в областта на общественото здраве, свързани с контрола върху тютюна „от търговски и други интереси на тютюневата индустрия“. Това ръководство очертава правните задължения, наложени на държавните институции и длъжностни лица от РККТ на СЗО и като такива, те трябва да се разглеждат като част от цялостната стратегия за контрол на тютюна.

Целта на това ръководството е да предостави насоки на институциите и държавните служители относно изпълнението на задълженията на Австралия, съгласно член 5.3 от РККТ. То е като рамка за прилагане на най-добрите практики по тези задължения. Ръководството няма за цел да замени законодателните изисквания и регулаторните рамки и политики. Това са правителствени програми за лицензиране или акредитация, които управляват риска от името на правителството.

Настоящото ръководство също няма за цел да повлияе на правните задължения на институциите и държавните служители, например да запази тайната и поверителността на информацията или да осигури неприкосновеност на личния живот, нито е предназначено да предотврати законно и необходимо взаимодействие с тютюневата индустрия за целите на ефективно регулиране на тютюневата индустрия, тютюневите изделия и новите или нововъзникващи продукти, като електронни цигари и нагреваеми тютюневи изделия.

Взаимодействия с тютюневата индустрия

Тютюневата индустрия не трябва да може да влияе върху прилагането на мерките и политиките за контрол на тютюна.

Консултациите с тютюневата индустрия следва да бъдат ограничени до там, докдето е необходимо на държавните служители или институциите да приемат ефективни мерки за контрол на тютюна. Това включва разработването на закон за въвеждане на политика, която директно регулира тютюневата индустрия и тютюневите изделия.

Това ръководство отнася ли се за вас?

Настоящото ръководство е предназначено да помогне на държавни служители и хора, действащи от тяхно име, да прилагат политики за контрол на тютюна в съответствие със законовите задължения на Австралия като страна по РККТ на СЗО.

За целите на настоящото ръководство вие сте **държавен служител**, ако:

- Вие сте длъжностно лице, представител или служител в правителствена агенция, орган или представителство, например:

- народен представител или техен персонал;
- постоянен или временен служител на австралийската обществена служба (APS);
- служител на държавен орган;
- член на австралийските отбранителни сили;
- командирован служител, представляващ Австралия в чужбина.

- Действате от името на клон или ниво на управление, включително като изпълнител или консултант.

Институциите трябва да обмислят включването на това ръководство в материалите при встъпване в длъжност на персонала.

Контекст

Въздействие на употребата на тютюневи изделия върху общественото здраве

Австралийското правителство, заедно с федералното и териториалните правителства, се ангажират да намалят разпространението на тютюнопушенето и свързаните с него здравни, социални и икономически разходи и неравенствата, които причинява. Употребата на тютюн остава водеща причина за предотвратима смърт и увреждане в Австралия и се изчислява, че ще убие почти 21 000 австралийци през 2015 г.² Най-новите налични оценки също показват, че социалните и икономически разходи за тютюнопушене (включително здравни разходи) в Австралия са били 136,7 млрд. долара през 2015 - 2016 г.³

Няма безопасно ниво на консумация на тютюн. Тютюневите изделия са силно пристрастяващи и опасни за здравето, като някои тютюневи изделия съдържат над 7000 химикала, като най-малко 69 от тях са известни като причинители на рак⁴. До две трети от смъртните случаи при настоящите пушачи могат да се свържат с тютюнопушенето, като е изчислено, че настоящите пушачи умират средно 10 години по-рано от непушачите.⁵

За разлика от това, целта на тютюневата индустрия по света е да увеличи количеството тютюн, което хората използват, като пречи на отказването от страна на съществуващите пушачи и насърчава новите пушачи (включително младите хора). В съответствие с тази цел, утвърдени доказателства показват, че тютюневата индустрия работи от десетилетия с намерението да подкопае ролята на правителствата при разработването и прилагането на политики в областта на общественото здраве за борба с тютюневата епидемия.⁶ Тютюневата индустрия също има тенденцията да бъде добре финансирана и добре организирана в това отношение и е в състояние да упражнява значителна лобистка сила и влияние.

Член 5.3 от РККТ на СЗО

Австралия е страна по РККТ на СЗО, която има за цел да защити настоящите и бъдещите поколения от опустошителните здравни, социални, екологични и икономически последици от консумацията на тютюн и излагането на тютюнев дим.

Съгласно РККТ, Австралия трябва да приеме и приложи ефективни мерки за предотвратяване и намаляване на консумацията на тютюн, пристрастяването към никотин и излагането на тютюнев дим.

РККТ също така задължава Австралия да предприеме стъпки за защита на разработването и прилагането на политиката за контрол на тютюна от намесата на тютюневата индустрия и нейните интереси. Това задължение произтича от член 5.3 от РККТ, който гласи:

² Australian Institute of Health and Welfare 2019. Australian Burden of Disease Study: impact and causes of illness and death in Australia 2015. Australian Burden of Disease Study. Canberra: AIHW.

³ Identifying the social costs of tobacco use to Australia in 2015/16, National Drug Research Institute, May 2019.

⁴ U.S. Department of Health and Human Services, The Health Consequences of Smoking—50 Years of Progress: A Report of the Surgeon General, 2014; U.S. Department of Health and Human Services, How Tobacco Smoke Causes Disease: The Biology and Behavioral Basis for Smoking-Attributable Disease: A Report of the Surgeon General; National Toxicology Program, Report on Carcinogens, Thirteenth Edition, U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, National Toxicology Program, 2014.

⁵ Banks et.al. Tobacco smoking and all-cause mortality in a large Australian cohort study: findings from a mature epidemic with current low smoking prevalence. *BMC Medicine*, 2015. Available at: <http://www.biomedcentral.com/1741-7015/13/38>

⁶ For example, see: Savell E, Gilmore A and Fooks, G. How Does the Tobacco Industry Attempt to Influence Marketing Regulations? A Systematic Review. *PLoS*. 2014. Available at: <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0087389>

„При определянето и прилагането на своите политики в областта на общественото здраве по отношение на контрола на тютюна, страните следва да предприемат действия, за да защитят тези политики от търговски и други интереси на тютюневата индустрия в съответствие с националното законодателство.“

Австралийското правителство и тютюневата индустрия преследват противоположни цели - съществува фундаментален и непримирим конфликт между интересите на тютюневата индустрия и интересите на правителството в областта на общественото здравеопазване⁷. Поради тези причини и в съответствие с декларацията на австралийското правителство до генералния секретар на Организацията на обединените нации, държавните служители трябва да взаимодействат с тютюневата индустрия само когато и до степенята, която е строго необходима за постигане на ефективно регулиране и разработване на политики.

За да помогне на страните по РККТ при тълкуването и изпълнението на техните правни задължения съгласно член 5.3, СЗО публикува „Насоки за прилагане на член 5.3“. Тази публикация заявява, че е необходимо страните да гарантират, че възможността за влияние върху инициативите за контрол на тютюна от страна на тютюневата индустрия е възпрепятствано.

Насоките съдържат следните **ръководни принципи**:

Принцип 1: Съществува фундаментален и непримирим конфликт между интересите на тютюневата индустрия и интересите на общественото здраве.

Принцип 2: Когато страните по РККТ, се занимават с тютюневата индустрия или с тези, които работят за нейните интереси, трябва да бъдат отговорни и прозрачни.

Принцип 3: Страните по РККТ трябва да изискват от тютюневата индустрия и тези, които работят за нейните интереси, да работят и действат по начин, който е отговорен и прозрачен.

Принцип 4: Тъй като техните продукти са смъртоносни, тютюневата промишленост не трябва да получава стимули за създаване или управление на техния бизнес.

Включване на нови и нововъзникващи продукти в задълженията по член 5.3

През последните години нараства интеграцията между тютюневата индустрия и производителите на други продукти, като електронни цигари и нагрявани тютюневи изделия.

Австралия подкрепя решението на Шестата конференция на страните по РККТ на СЗО, която покани страните да обмислят предприемането на мерки за: „защита на дейностите за контрол на тютюна от всички търговски и други интереси, свързани с ENDS/ENNDS (т.е. електронни цигари или електронни системи за доставка на никотин/безникотинови електронни системи), включително интереси на тютюневата индустрия“⁸.

Решението съответства на изискванията на член 5.3, спрямо което Австралия трябва да разшири задължението за защита на политиките за контрол на тютюна от търговски и други лични интереси на тютюневата индустрия върху нови и нововъзникващи продукти, като електронни цигари и нагрявани тютюневи изделия.

⁷ WHO Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control, Principle 1, p.2: ‘*There is a fundamental and irreconcilable conflict between the tobacco industry’s interests and public health policy interests*’.

⁸ Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Decision: FCTC/COP6(9), p.2. Available at [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6\(9\)-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6(9)-en.pdf)

Какво представлява „политиката на общественото здраве“ по отношение на контрола върху тютюна?

Най-просто, всяка обща политика или програма за контрол на тютюна, включително дейности по спазване на законодателството и други дейности, свързани с регулирането на тютюневата индустрия, представлява политика на общественото здраве по отношение контрола върху тютюна, ако изпълнява целта за подобряване на здравето на населението чрез намаляване на разпространението на тютюн.

Такива политики и програми за контрол на тютюна могат да включват:

- стратегии, регламенти или политики за намаляване на търсенето и предлагането на тютюн;
- стратегии, регламенти или политики за премахване или намаляване на потреблението на тютюневи изделия;
- стратегии, разпоредби или политики за премахване или намаляване излагането на тютюнев дим;
- стратегии, регламенти или политики, свързани с потребителското право и политиките на конкуренция;
- данъчни, акцизни и ценови програми;
- улесняване на търговията;
- договори за лицензиране на дребно;
- правоприлагащи стратегии и дейности за откриване, прихващане и намаляване на незаконната търговия с тютюневи изделия.

Ограничаване на взаимодействията с тютюневата индустрия

Институциите и длъжностните лица трябва да вземат предвид позицията на австралийското правителство по отношение на взаимодействието с тютюневата индустрия.

На 5 януари 2015 г. чрез съобщение до генералния секретар на Организацията на обединените нации австралийското правителство декларира становището си, че РККТ „... не признава никакво право на недискриминационно отношение към тютюневата индустрия“. Австралийското правителство също декларира своето разбиране, че „... трябва да взаимодейства с тютюневата индустрия само когато и до степента, която е строго необходима, за да може [то] ефективно да регулира тютюневата индустрия и тютюневите изделия, и следва да гарантира, че всяко такова взаимодействие се провежда прозрачно ”.⁹

Тютюневата индустрия не трябва да може да влияе върху прилагането на мерките и политиките за контрол на тютюна.

Консултациите с тютюневата индустрия следва да бъдат ограничени до това, което е необходимо на държавните служители или агенции да приемат ефективни мерки за контрол на тютюна. Това включва разработването на закон или политика, които директно регулират тютюневата индустрия и тютюневите изделия.

Всякакви консултации трябва, когато е възможно, да бъдат публични (освен, ако не са забранени от закона), отчетни и прозрачни. Освен ако не е забранено от съществуващото законодателство, информация на високо ниво (като датата на срещата, представените

⁹ United Nations Treaty Collection. Available at: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&lang=en

организации и широко описание на дискутирания проблем) може да бъде разкрита на уеб сайта на съответната институция.

Нивата на взаимодействие с тютюневата индустрия ще варират в зависимост от институцията. За някои институции взаимодействията биха били изключително необичайни и могат да се управляват по подходящ начин с високо ниво на внимание към това Ръководство и обстоятелствата на взаимодействието, например:

- Минимум двама служители трябва да присъстват по всяко време на всяка среща или друг вид взаимодействие.

- При взаимодействие по имейл, копирайте поне един друг служител във всички комуникации.

- Уверете се, че всички срещи или друг вид взаимодействия са записани, с достатъчно подробности, за да се установи минимум:

- датата, местоположението, естеството и метода на взаимодействието или контакта;
- имената на участващите страни и лица;
- дискутираните или разгледани въпроси и всички взети решения;
- всякакви последващи дейности, планирани или очаквани.

- Не се съгласявайте на странични срещи или приемане на покани за социални събития или гостоприемство, като предложения за обяд, продукти или подаръци.

- Не участвайте в никакви взаимодействия, които създават възприятие за партньорство или сътрудничество.

Други институции ще трябва да поддържат постоянен контакт с тютюневата промишленост, например, за да гарантират ефективното администриране и спазването на законодателството. Тези институции трябва да гарантират, че взаимодействията са ограничени до тези, които са необходими, като прилагат принципите, очертани в настоящото Ръководство, като подходящи, например:

- Ограничете възможностите, при които тютюневата индустрия може да има влияние, да подкопава или да саботира политиките за контрол върху тютюна.

- Не забравяйте, че тютюневата индустрия може да има прикрити цели при провеждането на рутинни взаимодействия.

- Не забравяйте, че предприятията може да имат прикрити връзки с тютюневата индустрия.

- Уверете се, че другите членове на вашия екип са информирани за срещите и взаимодействията с тютюневата индустрия.

Тези институции следва също така да гарантират, че членовете на персонала са запознати с член 5.3 и да наблюдават всяко необичайно взаимодействие.

Настоящото ръководство не замества и не накърнява съществуващите законодателни и регулаторни изисквания относно държавните агенции и отделните държавни служители за поддържане на тайна и поверителност.

Избягване и управление на конфликти на интереси с тютюневата индустрия

Никоя организация или лице с търговски или друг личен интерес в тютюневата индустрия не трябва да участва при разработването или прилагането на политики, свързани с обществено здраве/програми за контрол на тютюна.

В съответствие с Кодекса за поведение на Австралийската публична служба, избягвайте всички реални и предполагаеми конфликти на интереси по отношение на тютюневата индустрия.

Какво трябва да декларирате?

Трябва да декларирате всяка текуща, предишна или предполагаема връзка, участие или връзка с тютюневата индустрия от вас или близък член на семейството, включително:

- професионална дейност с тютюневата индустрия, независимо дали е доходна или не;
- всяко приемане на облага от тютюневата индустрия, под всякаква форма, включително финансиране на научни изследвания;
- всяко намерение да се занимава с професионална дейност в тютюневата индустрия в рамките на една година след напускане на службата като държавен служител.

Изискване информацията, предоставена от тютюневата индустрия, да бъде прозрачна и точна

Информацията, която се предлага от тютюневата индустрия извън оповестяванията, изисквани от закона, трябва да се третира внимателно и внимателно да се разглежда, за да се сведат до минимум възможностите на тютюневата индустрия да манипулира информацията, да създаде объркване сред обществеността и правителството и да подкопае политиките за обществено здраве по отношение контрола на тютюна.

Отхвърляне на партньорства с тютюневата индустрия

Партньорствата между което и да е звено на австралийското правителство и тютюневата индустрия, било то официално или неформално, могат да бъдат проблематични. Съществува фундаментален и непримирим конфликт между интересите на тютюневата индустрия и интересите на политиката в областта на общественото здраве. Създаването на възприемане за сътрудничество между правителството и тютюневата индустрия може да укрепи репутацията на тютюневата индустрия и да генерира добра воля и обществено признание за тютюневите компании.

Австралия може да сведе до минимум намесата на тютюневата индустрия, като отхвърли всякакво партньорство от всякакъв вид с тютюневата индустрия и ограничи взаимодействията си с нея.

Партньорствата с тютюневата индустрия са неподходящи, включително:

- правни и доброволни споразумения с тютюневата индустрия, включително договори или меморандуми за разбирателство;
- приемане на предложения от тютюневата индустрия или представители на тютюневата индустрия за подпомагане разработването на законодателство или политика за контрол на тютюна или за участие в спонсорирани от индустрията мерки за контрол на тютюна;

- приемане, подкрепа или одобрение на доброволен кодекс за поведение или регулаторен инструмент, изготвен от тютюневата индустрия или неин представител;
- ангажиране в „съвместна операция“ с тютюневата индустрия, по който и да е аспект от разработването или прилагането на закона;
- подкрепа или одобрение на тютюневата индустрия за организиране или популяризиране на инициативи за младежта или общественото образование;

Разглеждането на изискванията на член 5.3 допринесе за решението на австралийската комисия за конкуренция и потребители (АССС) през юни 2017 г. да откаже разрешение на тютюневите компании да участват в съвместни и координирани действия срещу доставчици на тютюневи изделия за противодействие на незаконната търговия с тютюневи изделия.

При вземането на решението си комисията счете, че предложените договорености „ще дадат на кандидатите квазирегулаторна роля ... [която] може да е в противоречие с Насоките на СЗО за прилагане на член 5.3, тъй като представлява инструмент, изготвен от тютюневата индустрия, предлага се като заместител на законово изпълними мерки за контрол на тютюна и може да създаде възприятие сред общността за партньорство между австралийското правителство (и правителствените агенции) и тютюневата индустрия“.¹⁰

Избягване на преференциално третиране

Насоките на СЗО за прилагане на член 5.3 от РККТ предвиждат (тъй като техните продукти са смъртоносни), на тютюневата индустрия да не следва да се предоставят стимули за създаване или управление на техния бизнес. Всяко преференциално третиране на тютюневата индустрия би било в противоречие с политиката за контрол на тютюна.¹¹

Избягването на предоставяне на преференциално третиране (включително възприятията за такова третиране) подкрепя прилагането на член 5.3:

- Докладвайте всеки опит на каквото и да е ниво за приемане на облаги от тютюневата индустрия или представител на тютюневата индустрия, с изключение на обезщетение поради законови споразумения, задължени по закон или съгласно правно обвързващи споразумения.
- Не предоставяйте преференциални данъчни освобождавания за тютюневата индустрия.
- Не предоставяйте стимули, привилегии или ползи за тютюневата индустрия.
- Не давайте никакви награди или похвали на тютюневата индустрия.
- Не се ангажирайте с чужди правителства в качеството им на представители на техните държавни интереси за тютюн.

Възможно е обаче да има ситуации, при които е необходимо да се влезе във **взаимодействие** с тютюневата индустрия, следвайки някакъв вид предпочитано отношение, тъй като това ще доведе до по-добро управление на риска, свързан с тютюна и функцията на правителството за контролиране на тютюна. Този ангажимент трябва да се извършва само когато е строго необходимо и трябва да спазват ангажиментите на австралийското правителство за контрол на тютюна.

¹⁰ Australian Competition and Consumer Commission Determination, 23 June 2017, paragraph 186. <https://www.accc.gov.au/public-registers/authorisations-and-notifications-registers/authorisations-register/british-american-tobacco-australia-limited-ors-authorisation-a91550>

¹¹ WHO, 'Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control' (2008), Principle 4.

Денормализиране на „социално отговорните“ дейности на тютюневата индустрия

Тютюневата индустрия предприема дейности за корпоративна социална отговорност, които са предназначени да популяризират, подобрят или продават корпоративната марка, продукт, връзки с обществеността или свързания имидж. Те могат да включват всеки вид младежки, обществено образователен, политически, социален, финансов, образователен или обществен принос, като:

- доброволни маркетингови кодове;
- финансови вноски за неправителствени организации;
- промоция или насърчаване на дейности за работа с правителства, например за справяне с незаконната търговия с тютюн или подпомагане на екологични проекти;
- популяризиране на продукти, за които се твърди, че са по-малко вредни от конвенционалните тютюневи изделия;
- предоставяне на стипендии;
- организиране или подкрепа на младежки програми за превенция на тютюнопушенето.

Ако са се обърнали към вас или сте запознати с някакви инициативи за „корпоративна социална отговорност“ на тютюневата индустрия:

- Подчертайте във вътрешните и външните комуникации, че вие и вашата институция няма да се занимавате с тютюневата индустрия и ще предприемете активни мерки, за да избегнете взаимодействия с тютюневата индустрия, различни от необходимите за ефективно регулиране на тютюневата индустрия и тютюневите изделия.
- Не подкрепяйте, не одобрявайте, не създавайте партньорства и не участвайте в дейности на тютюневата индустрия, описани като „социално отговорни“.
- Действайте, за да коригирате възприятията за подкрепа или участие в дейностите на „корпоративна социална отговорност“ в тютюневата индустрия.
- Внимавайте с всякакви претенции за „социално отговорни“ дейности.

Преглед

За да се постигнат най-добре целите на член 5.3, всяка необходимост от преразглеждане на настоящото ръководство ще бъде въпрос на Междуведомствения комитет за контрол на тютюна.