

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 6/2002, um tóbaksvarnir.

Frá heilbrigðis- og trygginganefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sólveigu Guðmundsdóttur, Guðríði Þorsteinsdóttur og Guðrúnu W. Jensdóttur frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, Sigurð Guðmundsson landlækni, Önnu Elísabetu Ólafsdóttur og Jakobínu Árnadóttur frá Lýðheilsustöð, Lilju Sigrúnu Jónsdóttur og Valgerði Rúnarsdóttur frá Félagi lækna gegn tóbaki, Ernu Hauksdóttur frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Sigmar Ármannsson frá Sambandi íslenskra tryggingafélaga og Þorvald Örnólfsson.

Umsagnir bárust frá Félagi íslenskra heimilislækna, Hjartaheillum, Íþrótt- og Ólympíu-sambandi Íslands, Heilbrigðiseftirliti Kjósarsvæðis, landlækni, Sambandi íslenskra tryggingafélaga, Heimili og skóla, Hjartavernd, Heilbrigðiseftirliti Suðurlands, Lýðheilsustöð, Krabbameinsfélagi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Heilbrigðiseftirliti Norðurlands eystra, talsmanni neytenda, Félagi íslenskra lungnalækna, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum heilbrigðisstétta, Félagi íslenskra hjúkrunarfræðinga, Brunamálastofnun, Matvæla- og veitingasambandi Íslands, Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis, Alþýðusambandi Íslands, Vinnueftirlitinu, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, Landspítala – háskólasjúkrahúsi, Hjartasjúkdómafélagi íslenskra lækna, umboðsmanni barna, Félagi eldri borgara í Reykjavík, Landssambandi eldri borgara, félagsmálanefnd Alþingis, Læknafélagi Íslands, Félagi lækna gegn tóbaki, Persónuvernd, Fjórðungssjúkrahúsinu á Akureyri, Umhverfisstofnun, Samtökum lungnasjúklinga og Barnaheillum.

Meginmarkmið frumvarpsins er að auka vinnuvernd starfsmanna á veitinga- og skemmtistöðum með því að afnumið er undanþáguákvæði gildandi laga um að leyfa megi reykingar þar á afmörkuðum svæðum og er lagt til að reykingar í þjónusturými á veitinga- og skemmtistöðum verði bannaðar með öllu frá og með 1. júní 2007. Með frumvarpinu er lögð áhersla á að tryggja þeim sem starfa á veitinga- og skemmtistöðum sömu vinnuvernd og öðrum og þann rétt að þurfa ekki að anda að sér lofti sem er mengað tóbaksreyk af annarra völdum. Leggur nefndin áherslu á mikilvægi þessa auk forvarnagildis þess að fækka stöðum sem heimilt er að reykja á.

Nefndin ræddi fjölmörg atriði frumvarpsins á fundum sínum. Eitt af því sem kom fram var að umræðan um skaðsemi reykinga hefði síðustu ár meira snúist um skaðsemi óbeinna reykinga heldur beinna. Skaðsemi beinna reykinga er ótvírætt viðurkennd og til marks um það munu reykingamenn greiða 5–30% hærri iðgjöld í líftryggingum og 10–60% hærri iðgjöld í sjúkratryggingum. Í umfjöllun nefndarinnar um málið kom jafnframt fram að síðustu 20 ár hefðu verið gerðar um 50 rannsóknir á skaðsemi óbeinna reykinga og mun meðal annars hafa verið sýnt fram á að hætta á lungnakrabbameini ykist um 20% hjá konum en 16% hjá körlum við óbeinar reykingar. Við 1. umræðu um frumvarpið var vakið máls á starfi Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar varðandi óbeinar reykingar og á tiltekinni rannsókn sem gerð var af hálfu stofnunarinnar. Meðal þess sem haldið var fram var að sú rannsókn hefði ekki leitt

í ljós vísbindingar um tengsl óbeinna reykinga og lungnakrabbameins. Sem viðbrögð við þessari umræðu barst nefndinni bréf frá Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni þar sem þessum staðhæfingum er andmælt og áréttað að umrædd rannsókn hafi í raun sýnt aukna hættu á lungnakrabbameini af völdum óbeinna reykinga. Í kjölfar rannsóknarinnar hafi hins vegar tóbaksiðnaðurinn hafið mikla herferð í fjölmiðlum þar sem þessum rannsóknarniðurstöðum var andmælt sem vísindalegum grunni lagasetningar til verndar þeim sem ekki reykja. Loks var það jafnframt áréttað í bréfi stofnunarinnar að jafnvel óbeinar reykingar í meðallagi gætu valdið lungnakrabbameini hjá þeim sem ekki reykja.

Eitt af því sem nefndin ræddi var að fara sömu leið og Svíar og heimila að á veitinga- og gististöðum væru sérstök reykherbergi sem tryggðu að hvorki gestir né starfsmenn yrðu fyrir óbeinum reykingum. Niðurstaða nefndarinnar var sú að ekki væri tilefni til þeirrar undanþágu, annars vegar vegna vinnuverndarsjónarmiða gagnvart þeim starfsmönnum sem hefðu þrif þar með höndum og hins vegar þar sem Samtök ferðaþjónustunnar styðja óundanþægt reykningabann og eru ekki hlynt því að heimila sérstök reykherbergi. Framkvæmdastjóri samtakanna lýsti á fundi nefndarinnar miklum stuðningi við frumvarpið og vísaði til samþykktar á aðalfundi samtakanna í apríl 2005 um að ganga til viðræðna við stjórnvöld um reykleysi veitinga- og skemmtistaða frá 1. júní 2007.

Nefndin ræddi sérstaklega um skilgreiningu á þjónusturými og um ákvæði frumvarpsins um þjónustusvæði utan húss. Eins og ákvæðið er orðað telur nefndin að ekki sé nægilega skýrt hvort átt sé við svæði utan húss þar sem þjónusta er veitt eða ekki og er þá einungis áfæring fyrir þá sem reykja, t.d. tjald eða gámur eins og dæmi eru um. Nefndin telur til samræmis við markmið frumvarpsins ekki tilefni til að gera greinarmun á því hvort um þjónustu utan húss í mat eða drykk er að ræða eða ekki og bendir á að undir öllum kringumstæðum krefjist aðstaðan ræstingar sem sé ein tegund þjónustu. Nefndin leggur því til breytingu á ákvæði 2. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir að bann við reykingum geti, auk þjónusturýma innan húss, einnig náð til tilsvarendi svæða utan húss, þ.e. svæða sem tengjast þjónustu við almenning, enda séu þau „ekki nægilega opin til að tryggja viðunandi loftstreymi“ að þeim og frá. Í breytingartillögu nefndarinnar felst að frekari leiðbeiningar um hvers konar skjól eða aðbúnaður sé heimill til að verja reykingamenn fyrir veðri og vindum verði settar í reglugerð, svo sem um hámarkslokun reykisvæða t.d. með þaki eða skjólveggjum, með tilliti til kröfunnar um loftstreymi. Nefndin bendir á að orðið „viðunandi“ beri í þessu sambandi að túlka með hliðsjón af 1. gr. laga um tóbaksvarnir, sbr. og III. kafla laganna almennt og meginregluna um réttinn til reykleysis.

Með lögum nr. 95/2001 var breytt lögum nr. 74/1984, um tóbaksvarnir, og tóku breytingarnar m.a. til II. kafla laganna sem fjallaði um sölu og auglýsingar á tóbaki. Í 7. gr. var eftir breytingarnar kveðið nánar en áður á um hvað félli undir auglýsingar á tóbaki og reykfærum sem eru bannaðar hér á landi og jafnframt tekið fram að til auglýsinga teldist hvers konar umfjöllun í fjölmiðlum um einstakar vörutegundir til annars en að vara sérstaklega við skaðsemi tóbaksreykinga. Þá var bætt inn í greinina ákvæði um að tóbaki og vörumerkjum tóbaks skyldi komið þannig fyrir á útsölustöðum að það væri ekki sýnilegt viðskiptavinum. Þessi breyting varð tilefni ágreinings milli tóbaksframleiðenda og íslenska ríkisins sem var skorið úr um í Hæstarétti í málunum nr. 220/2005 og 462/2005. Niðurstaða Hæstaréttar snerist um réttmæti þeirra breytinga sem gerðar voru árið 2001 með því að setja annars vegar auglýsingabann á tóbak og reykfæri og hins vegar bann við því að hafa tóbak og vörumerki þess sýnileg. Í forsendum Hæstaréttar í málunum er fallist á það að viss hvatning til að kaupa tóbak geti verið í því fölgín að stilla vörunni upp á sölustað. Hæstiréttur féllst ekki á þá dómkröfu tóbaksframleiðenda að almennt væri heimilt að hafa tóbak eða vörumerki tóbaks

sýnilegt viðskiptavinum á útsölustöðum, enda yrði að telja að það samrýmdist ákvæðum 75. og 73. gr. stjórnarskrárinnar að setja skorður við því að heilsuspillandi vörur á borð við tóbak væru í auglýsing annarra viðskiptavina en þeirra sem vildu kaupa þær. Hins vegar taldi Hæstiréttur að með því að ekki hafi verið gerður greinarmunur á sérverslunum með tóbak og öðrum verslunum sem selja tóbak meðal annars varnings m.t.t. sýnileikabannsins hafi löggjafinn farið út fyrir þau mörk sem fyrrgreind ákvæði stjórnarskrárinnar setja. Að öllu öðru leyti fóru bæði málin íslenska ríkinu í vil.

Með hliðsjón af framangreindum dómum Hæstaréttar leggur nefndin til að gerðar verði breytingar á frumvarpinu þess efnis að gerð verði undantekning frá banni 6. mgr. 7. gr. laganna við að sýna tóbak á sölustöðum þegar í hlut eiga sérverslanir með tóbak og skilgreinir sérverslun með tóbak sem verslun sem einkum hefur tóbak og reykfæri á boðstólum. Til að tryggja virkt eftirlit og koma í veg fyrir hugsanlega misnotkun þessarar undantekningar felur breytingartillaga nefndarinnar í sér að til reksturs sérverslunar með tóbak þurfi, auk almenns leyfis til smásölu, sérstakt leyfi heilbrigðisnefndar á viðkomandi eftirlitssvæði. Mat á því hvort umsækjandi uppfylli skilyrði laganna og reglugerða til að reka sérverslun sé jafnframt í höndum heilbrigðisnefndar, þ.m.t. taki nefndin afstöðu til þess hvort verslun uppfylli það skilyrði að hafa (einkum) tóbak og reykfæri á boðstólum. Þannig er ætlunin að tryggja að tóbak og vörumerki tóbaks sé eingöngu sýnilegt þeim sem gagnert vilja kynna sér tóbak og kaupa það, sbr. fyrrgreindar forsendur Hæstaréttar. Í breytingartillögu nefndarinnar felst að einungis sé heimilt að koma tóbaki og vörumerkjum þess þannig fyrir innan sérverslunar að það sé sýnilegt viðskiptavinum þegar inn í verslunina er komið. Þannig sé óheimilt að koma tóbaki og vörumerkjum tóbaks þannig fyrir innan verslana, t.d. í búðargluggum eða á annan hátt, að það verði sýnilegt þeim sem ekki eiga erindi í viðkomandi verslun. Þá er gert ráð fyrir að sérverslanir með tóbak skuli auðkenna sérstaklega samkvæmt nánari ákvæðum í reglugerð. Loks bendir nefndin á að reglugerðarheimild ráðherra skv. 11. mgr. 8. gr. laganna er í breytingartillögunni útfærð nánar þannig að ráðherra er heimilt að kveða nánar á um veitingu leyfa til reksturs sérverslana, m.a. um umbúnað sérverslana með tóbak, hvernig þær skuli auðkenndar og hvernig koma megi tóbaki og vörumerkjum tóbaks fyrir á útsölustöðum og í sérverslunum. Reglugerðarheimild ráðherra er einkum veitt til að unnt sé að kveða nánar á um hugsanleg takmarkatilvik að þessu leyti.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði samþykkt með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Guðjón Ólafur Jónsson, Guðrún Ögmundsdóttir og Gunnar Örlygsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Pétur H. Blöndal skrifar undir álitid með fyrirvara sem hann mun gera grein fyrir við 2. umræðu málsins.

Alþingi, 28. apríl 2006.

Jónína Bjartmarz,
form., frsm.

Ásta Möller.

Ágúst Ólafur Ágústsson.

Pétur H. Blöndal,
með fyrirvara.

Ásta R. Jóhannesdóttir.

Þuríður Backman.