

Alþingi
Erindi nr. P 126/1279
komudagur 22. 2. 2001



Nefndasvið Alþingis
Ágúst Geir Ágústsson, nefndarritari
Þórshamri v/Templarasund,
150 Reykjavík.

Det Islandske Advokatsamfund
The Icelandic Bar Association

Reykjavík, 20. febrúar 2001.

**Frumvarp til laga um breytingu á lögum um tóbaksvarnir nr. 74/1984-126. lög-
gjafarþing þskj. 484 – 345. mál**

Lögmannafélagi Íslands hefur borist ofangreint frumvarp til umsagnar. Samkvæmt athugasemdum með frumvarpinu er tilgangur þess að leita frekari leiða til að draga úr reykingum. Er m.a. tekið fram, að tilgangur breytingalaga nr. 101/1996 hafi verið sá að efla tóbaksvarnir, en þó þurfi enn að bæta löggjöfina með nýjum og fyllri ákvæðum um markaðssetningu og sölu tóbaks og vernd gegn tóbaksmengun andrúmslofts. Var frumvarpið samið af *tóbaksvarnanefnd*, sem í sitja þrjár nafngreindir læknar með tilstyrk heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis.

Lögum um tóbaksvarnir var síðast breytt með lögum nr. 101/1996. Í athugasemdum með því frumvarpi var nokkur grein gerð fyrir rannsóknnum, sem tillögur þess byggðust á, svo og tillögum Alþjóðaheilbrigðismálastofnunar, þróun í öðrum nafngreindum löndum á tilteknum sviðum og tilskipunum Evrópusambandsins, sem Íslendingum er skylt að fylgja í samræmi við ákvæði EES-samningsins. Í fyrirliggjandi frumvarpi eru tilvísanir allar mjög miklu almennari en því sem varð að lögum nr. 101/1996 og ekki er sérstaklega vísað til athugasemda með frumvarpinu frá 1996. Vel má vera, að allar fullyrðingar sem settar eru fram í athugasemdum með frumvarpinu um skaðsemi tóbaks, afstöðu almennings, reynslu úr öðrum löndum og þróunar á þessu sviði annarsstaðar, séu réttar og byggðar á traustum heimildum. Sá galli er þó á, að vísað er almennt til rannsókna og kannana án þess að nokkursstaðar sé greint hvernig hafi verið staðið að þeim rannsóknnum eða á hvers vegum þær hafi verið gerðar. Í ummælum um skoðanakannanir hérlendis er sumpart vísað til nærri 10 ára gamallar könnunar og að hluta til könnunar á vegum tóbaksvarnanefndar á síðastliðnu ári. Hvorki er í fylgigögnum greint frá því, hvernig kannanir voru gerðar, né hvernig spurt var. Af þessu má ráða, að ætlast se til þess að löggjafinn taki orð tóbaksvarnanefndar-
manna, vafalaust hinna mætustu manna, sem sönnun um niðurstöðu rannsókna og kannana, sem löggjafinn fær engar upplýsingar um hverjir gerðu eða hvernig voru gerðar. Er vandséð að löggjafinn geti unað við slíkan undirbúning löggjafar, þótt enginn efist um vilja löggjafans til þess að draga úr þeim skaða, sem óumdeilt er að einkum reykingar valdi.

Í frumvarpinu eru ýmsar tillögur, sem líklegar eru til þess að draga úr aðgengi að tóbaki og því líklegar til þess að draga úr skaðsemi reykinga. Aðrar tillögur ganga mjög langt í því að auka skyldu til opinbers eftirlits með einkahögum fólks og ganga mjög langt til að takmarka athafnir þess. Verður að efast um, að undirbúningsnefnd frumvarpsins hafi sérstaklega haft í huga ákvæði VII. kafla stjórnarskrár nr. 33/1944 eins og henni var breytt með lögum nr. 97/1995. Gæta verður þess, að verulegur fjöldi borgaranna reykir og mikill meirihluti þeirra er ekki á barns- eða unglingsaldri. Innflutningur, sala og neysla tóbaks er heimil og þeir sem reykja, nota tóbak í öðru formi,

eða selja tóbak njóta einnig réttinda. Að sjálfsögðu takmarkast þau réttindi, eins og önnur, við það að ekki skaði aðra sem ekki fái rönd við reist. Einnig verður að benda á, að löggjöf bætir ekki öll mannana mein og löggjöf kemur ekki í stað eðlilegra samskiptareglna í samfélagi fólks.

Í upphafi athugasemda með frumvarpinu er þess getið, að Íslendingar hafi verið í fararbroddi í tóbaksvörnum meðal þjóða heims og það sé ætlun ráðherra og tóbaksvarnanefndar, að svo verði áfram. Þessi lofsverði metnaður leggur löggjafanum þó á herðar alveg sérstakar skyldur um að vanda vel til undirbúnings löggjafar á þessu sviði og gera sér fulla grein fyrir því, hvaða aðgerðir séu líklegar til að bera árangur án þess að gengið sé of nærri rétti borgaranna og að fullu sé gætt ákvæða VII. kafla stjórnarskrár. Undirbúningsgögn verða að vera vönduð og glögg, þannig að löggjafinn hafi skýrar leiðbeiningar um nytsemi einstakra ákvæða. Þótt viljinn sé nauðsynlegur, er hann einn ekki nægur.

Hér á eftir verða gerðar athugasemdir við nokkrar greinar frumvarpsins.

Í **1. gr.** frumvarpsins er í 3. sbr. 2. málsgrein kveðið á um, að þeir sem beri ábyrgð á barni skuli stuðla að því að barnið njóti réttar um að anda að sér lofti sem ekki sé mengað tóbaksreyk, einnig þar sem reykingar eru ekki bannaðar. Þetta er að sjálfsögðu mjög lofsvert markmið. Hætt er þó við, að heilbrigðiseftirliti og barnaverndaryfirvöldum aukist erfiði við að tryggja að þessu markmiði verði náð, án þess að brotið verði gegn 71. gr. stjórnarskrár. Er vandséð, að refsíákvæði í lögum um tóbaksvarnir verði til þess að markmiðið náist og þá betur heima setið en af stað farið. Telja má sennilegt, að hvatningaraðgerðir séu líklegri til árangurs.

Í **6. gr.** frumvarpsins er lagt til að 3 nýjar málsgreinar bætist við 7. gr., þar á meðal: *Óheimilt er að setja á markað hér á landi tóbak undir vörumerkjum sem eru þekkt sem eða notuð sem merki fyrir aðra vöru eða þjónustu.* Ljóst er, að færst hefur í vöxt, að tóbaksframleiðendur freisti þess að selja aðra vöru í krafti velþekktra vörumerkja sinna, eru CAMEL-skór og fatnaður gott dæmi um það. Gæta verður þó að því, að ýmis fyrirtæki sem selja munaðar- og tískuvarning hverskonar selja einnig tóbaksvörur eða reykfæri, má í dæmaskyni nefna alþjóðlega þekkt vörumerki eins og Yves St. Laurent, Dior, Cartier, Alfred Dunhill og mörg fleiri. Yrði greint ákvæði að lögum, væri þessum fyrirtækjum, vörumerkjum, óheimilt að selja tóbaksvörur eða reykfæri hér á landi, ef þau vildu einnig hafa á markaði klúta sína, föt og skartgrip. Virðist frumvarpshöfundum ekki sérlega annt um vernd vörumerkja. Verður ekki séð, að nokkur þörf sé til þess að breyta núverandi ákvæðum 2. töluliðar 3. mgr. 7. gr. tóbaksvarnalaga. Í athugasemdum er þess getið, að hliðstætt ákvæði sé í norsku tóbaksvarnalögunum, en ekki sagt hvernig það ákvæði er orðað. Þess er og heldur ekki getið, hvernig slíkt ákvæði í norskum lögum er talið hafa reynst.

Í **8. gr.** frumvarpsins eru lagðar til breytingar á núverandi 9. gr. laganna og er lagt til, að hin almenna regla verði, að tóbaksneysla verði bönnuð nánast allsstaðar þar sem fólk kemur saman innandyrá. Leyfa megi þó reykingar á veitinga- og skemmtistöðum, enda sé fullnægjandi loftræsting, og meirihluti veitingarymis skuli ávallt vera reyklaus. Í athugasemdum er þess getið, að núverandi ákvæðum um reyklaus svæði hafi verið slæga framfylgt. Vandséð er, að auðveldara verði þá að framfylgja strangari ákvæðum. Almenn ummæli um æ meiri óánægju í vaxandi hópi fólks gera lítið til að réttlæta lagasetningu, sem ljóst er að erfitt, ef ekki ómögulegt, verður að framfylgja. Er hér aftur minnt á, að ekki verða öll mannanna mein bætt með lagasetningu.

Í 7 mgr. 8. gr. er lagt til að tóbaksreykingar verði bannaðar í öllu húsrými í sameign fjölbýlishúsa. Minna verður á, að samkvæmt lögum um fjöleignarhús nr. 26/1994 eru húsfélögum veitt næg úrræði til þess að setja reglur um samskipti eigenda, þar á meðal um not sameignar. Er vandséð hversvegna löggjafinn grípi inn í eignarrétt eigenda og setji reglur, sem eigendurnir hafa beinar heimildir til þess að setja sjálfir. Skal enn minnt á takmarkanir þess að mannanna mein verði öll bætt með löggjöf.

Í 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um að hver maður skuli eiga rétt á reyklusu andrúmslofti innan dyra á vinnustað sínum. Kunnara er en frá þurfi að segja, að markvissar hvatningaraðgerðir hafa á undanförunum árum leitt til þess að æ fleiri vinnustaðir eru reyklusir. Hefur það sennilega tíðast ráðist af samstöðu starfsmanna, hvort sem þeir reykja eða ekki. Verður ekki séð, að lagafyrirmæli til stofnana sem nú þegar eiga erfitt með að sinna hlutverkum sínum, eins og til dæmis Vinnueftirlit ríkisins, muni ná meiri árangri en hvatningaraðgerðir sem beinist að vinnuveitendum og starfsmönnum. Er þetta ákvæði enn eitt dæmi um að löggjöf sé ætlað að bæta það sem fremur ætti að leysa með frjálsum samtökum þeirra sem í hlut eiga.

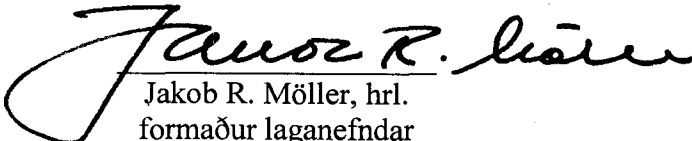
Hér að framan hafa verið gerðar ýmsar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins. Enn skal tekið fram, að enginn efi er um að stefnt sé að heilbrigðismarkmiðum, sem æskilegt er að náist. Á það verður þó enn að benda, að frumvarpið er sérlega illa undirbúið, athugasemdir með því einkennast af almennum fullyrðingum um niðurstöður rannsókna og kannana, sem ekki er greint frá hverjar eru. Ýmis ákvæði frumvarpsins ganga og mjög langt í þá átt að takmarka ráðstöfunarrétt fólks og fyrirtækja yfir eignum sínum og atferli. Sum ákvæðin eru illframkvæmanleg að gættum ákvæðum VII. kafla stjórnarskrár og önnur setja auknar skyldur á herðar stjórnvalda, sem hafa átt fullt í fangi með að sinna núverandi skyldum sínum, án þess að í frumvarpinu sé gerð grein fyrir því hvernig leysa eigi skyldurnar af hendi.

Loks verður ekki undan því vikist að nefna enn, að frumvarpshöfundar virðast hafa ofurtrú á því að leysa vandamál með löggjöf í stað þess að beina aflinu að því að hvetja borgarana til þess að efla samstöðu sína í innbyrðis samskiptum og ná þannig þeim markmiðum, sem frumvarpið miðar að.

Af framangreindu er ljóst, að laganefnd Lögmannafélags Íslands getur ekki mælt með lögfestingu frumvarpsins nema með allmiklum breytingum.

Einn nefndarmanna tekur fram, að hann telur ekki ástæðu til að gera athugasemdir við frumvarpið, aðrar en þær að hann telur að ómögulegt yrði að framfylgja tillögu 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins, sem ætlað er að breyta 9. gr. laganna. Ekki verði hjá því komist í þessu sambandi að gera greinarmun á veitingahúsum, sem fyrst og fremst leggja áherslu á matsölu og öðrum veitingahúsum, og að jafnvel sé ástæða til að ganga lengra varðandi hin fyrrnefndu en ráð er fyrir gert í frumvarpinu.

Virðingarfyllst,
f.h. LMFÍ


Jakob R. Möller, hrl.
formaður laganefndar