

Frumvarp til laga

um breytingu á áfengislögum, nr. 75/1998 (afnám banns við heimabruggun til einkaneyslu).

Flm.: Helgi Hrafn Gunnarsson, Björn Leví Gunnarsson, Halldóra Mogensen, Jón Þór Ólafsson, Smári McCarthy, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Hanna Katrín Friðriksson, Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Þorsteinn Víglundsson, Inga Sæland.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 4. gr. laganna:

- a. Orðin „einkaneyslu eða“ í a-lið falla brott.
- b. Á eftir a-lið kemur nýr stafliður, svohljóðandi: að framleiða áfengi til einkaneyslu með eimingu.

2. gr.

Á eftir orðunum „leyfi til framleiðslu áfengis“ í 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: í atvinnuskyni.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var síðast lagt fram á 149. löggjafarþingi (466. mál) en hlaut ekki afgreiðslu.

Með frumvarpi þessu er lagt til að bann við framleiðslu áfengis til einkaneyslu með gerjun verði afnumið.

Áfengisneysla er rótgróinn hluti af íslenskrri menningu. Framleiðsla þess, sala og neysla hefur lengi verið háð miklum takmörkunum vegna þeirra skaðlegu áhrifa sem áfengisneysla veldur bæði þeim sem þess neyta og samfélaginu í heild.

Helstu ágreiningsefni síðustu ára hafa snúið að sölufyrirkomulagi, þ.e. hvort áfengi skuli einungis selt í þar til gerðum, ríkisreknum verslunum, einungis í einkareknum verslunum eða hvoru tveggja. Með frumvarpi þessu er hvorki lögð til rýmkun á heimildum til dreifingar né breyting á sölufyrirkomulagi.

Staðan nú á dögum.

Framleiðsla áfengis er samkvæmt gildandi lögum heimil í atvinnuskyni með leyfi sem útgefið er af ríkislögreglustjóra samkvæmt reglugerð nr. 845/2007. Hins vegar er framleiðsla áfengis til einkaneyslu með öllu óheimil án tillits til eðlis framleiðslunnar eða leyfa.

Þrátt fyrir þetta hefur framleiðsla áfengis til einkaneyslu tíðkast mjög víða og mjög lengi í samfélaginu, þótt ekki hafi verið áberandi áhugi meðal almennings á því að tekið yrði á

brotum. Þvert á móti hefur á undanförunum árum orðið til rík menning heimabrugunar, en athygli vekur að fólk sem stundar heimabrugun gerir jafnan enga tilraun til að fela hana. Fágun, félag áhugafólks um gerjun, starfar fyrir opnum tjöldum, hefur haldið auglýsta viðburði sem fengið hafa fréttaumfjöllun, sent umsögn til Alþingis um frumvarp um breytingu á sölufyrirkomulagi áfengis og sömuleiðis komið á fund allsherjar- og menntamálanefndar til þess að ræða þá umsögn. Það er því óhætt að fullyrða að allnokkur hópur fólks stundi framleiðslu áfengis til einkaneyslu án þess að hafa áhyggjur af framfylgd laganna þegar um einkaneyslu er að ræða. Með hliðsjón af háum refsiramma virðist reyndar vera lítil meðvitund um að athæfið sé yfirleitt bannað.

Þætti verknaðurinn hneykslanlegur eða brjóta í bága við almannahagsmunum mætti ætla að slík viðhorf kæmu fram í almennri umræðu um áfengismál, en svo er ekki. Áfengismál eru réttilega mjög umdeild og því verður að taka þá staðreynd að hvorki virðist áhugi meðal yfirvalda né almennings á því að framfylgja banninu sem vísbendingu um að hið fortakslausa bann við framleiðslu áfengis til einkaneyslu eigi ekki lengur erindi í íslensku samfélagi.

Löggjöfin annars staðar á Norðurlöndum.

Í Finnlandi er meginreglan sú að framleiðsla áfengis er leyfisskyld. Þó er framleiðsla heimil til einkaneyslu á svokölluðum veikum áfengisdrykkjum. Veikir áfengisdrykkir eru skilgreindir þannig að hreinn vínandi fari ekki yfir 22% miðað við rúmmál.

Í Svíþjóð er heimilt að framleiða áfengi til einkaneyslu með gerjun, svo lengi sem hreinn vínandi fari ekki yfir 22% miðað við rúmmál. Þó er fortakslaus bann við framleiðslu sterkari áfengisdrykkja til einkaneyslu.

Í Noregi er heimilt að framleiða áfengi til einkaneyslu sem „ekki er brennivín“ (n. ikke er brennevin). Brennivín er þar skilgreint sem drykkur sem er 22% hreinn vínandi miðað við rúmmál eða meira. Framleiðsla slíkra drykkja er ávallt leyfisskyld, óháð því hvort þeir eru til sölu eða einkaneyslu.

Í Danmörku er framleiðsla sterkra áfengisdrykkja til einkaneyslu háð áfengisgjaldi, en engar skorður eru settar við bruggun bjórs og léttvíns.

Íslensk bjórmening.

Síðustu ár hafa rutt sér til rúms fjölmargar nýjar tegundir af íslenskum bjór. Forvitni ferðamanna og áhugi þeirra á íslenskum bjór hefur aukist samhliða þeirri þróun.

Óumdeilt þykir meðal þeirra sem til þekkja að heimabrugun eigi ríkan þátt í því að svo margar nýjar gerðir bjórs hafi komið fram á undanförunum árum og öðlast vinsældir. Það skýtur skökku við að vaxtarbroddur íslenskrar bjórmennningar og sú jákvæða ímynd sem tekist hefur að afla íslenskum bjór hvað varðar gæði grundvallist í reynd á afbroti sem þung refsing liggur við.

Réttindi borgaranna.

Fólk hefur óskoraðan rétt til þess að geta á raunhæfan hátt kynnt sér þau lög sem ætlast er til að það fari eftir, sbr. 27. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um að birta skuli lög. Markmið þeirrar greinar er að einstaklingar hafi raunhæft tækifæri til þess að haga sér í samræmi við væntingar samfélagsins og í samræmi við lög. Þau lög sem hér um ræðir eru mjög skýr en hins vegar eru væntingar löggjafans og samfélagsins í miklu ósamræmi við lagabókstafinn eða í það minnsta óskýrar. Þótt ákvæðið stangist ekki beinlínis á við 27. gr. stjórnarskrárinnar stangast það hins vegar óneitanlega á við það markmið sem greininni er

ætlað að ná, nefnilega að borgarinn sé meðvitaður um hvaða hegðun teljist ásættanleg að mati löggjafa og samfélags.

Þótt færa mætti rök fyrir því að sá hluti ákvæðisins sem bannar framleiðslu áfengis til einkaneyslu sé í reynd dauður bókstafur stendur eftir að ákvæðið er enn þá í lögum og í þokkabót mjög skýrt. Lítil almenn meðvitund um bannið ásamt þeirri staðreynd að athæfið er hvort tveggja samfélagslega viðurkennt og viðgengst óáreitt veikir hins vegar stöðu borgarans gagnvart geðþóttaákvörðunum yfirvalda. Það væri afar óæskilegt ef yfirvöld tækju skyndilega upp á því að framfylgja banninu enda væri það ósanngjarnt gagnvart þeim einstaklingum sem hefðu haft með höndum framleiðslu áfengis til einkaneyslu, og hefðu þangað til starfað í góðri trú um að hegðan þeirra væri ekki bönnuð að lögum.

Umsagnir frá fyrri framlagningum.

Frumvarp þetta áður lagt fram á 145., 148. og 149. löggjafarþingi. Á 148. löggjafarþingi gekk það til allsherjar- og menntamálanefndar og bárust nefndinni alls 16 umsagnir. Hér verður stuttlega brugðist við ýmsum álitafnum úr þeim.

Bindindissamtökin IOGT, Fræðsla og forvarnir, landlæknisembættið, samráðshópur um forvarnir hjá Reykjavíkurborg og verkefnastjórar hjá Reykjavíkurborg sem sinna forvörnum lögðust gegn frumvarpinu. Meðal forsendna sem nefna má er ótti við að lögfesting ákvæða þess myndi draga úr því viðhorfi að áfengi væri ekki venjuleg neysluvara, að lögsetning þess myndi auka aðgengi og þar af leiðandi neyslu áfengis, með tilheyrandi skaðsemi fyrir neytendur og samfélagið allt. Þá töldu ýmsir frumvarpið einnig brjóta í bága við stefnu ýmissa stofnana, þar á meðal samþykktum Alþingis í málefnum barna, kvenna og jafnréttis og barna-sáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Í ljósi þessara áhyggja áréttta flutningsmenn það sem kemur fram í greinargerð, að enginn sýnilegur metnaður sé fyrir því að framfylgja banni við heimabruggun, hvorki hjá löggjafanum né framkvæmdarvaldinu. Einnig benda flutningsmenn á að einstaklingar sem jafnvel keppa í heimabruggun hiki ekki við að koma fram í fjölmiðlum undir nafni, skrifa opinberlega um heimabruggun og skrá heimabruggun sem áhugamál, án nokkurs ótta við afleiðingar. Það er því ekki að sjá að áhrif löggjafarinnar séu þau að draga úr athæfinu sjálfu. Flutningsmenn mótmæla því ekki að aukið aðgengi leiði af sér aukna neyslu, en telja að lögfesting frumvarpsins leiddi hins vegar ekki af sér aukið aðgengi miðað við það sem nú þegar er.

Einnig voru látnar í ljós áhyggjur af því hvernig eftirliti með heimabruggun yrði hagað. Því til svara áréttta flutningsmenn að eftirlit með framfylgd laganna breytist ekki þótt eitt af því sem er refsivert samkvæmt þeim verði það ekki lengur. Lögregla, tollgæsla og skattýfirvöld bera ábyrgð á eftirliti og framfylgd gildandi laga og frumvarpið felur ekki í sér neina breytingu á því fyrirkomulagi. Þvert á móti má ætla að með því að fjarlægja þau ákvæði laganna sem yfirvöld hyggjast greinilega ekki framfylgja skerpist munurinn á því sem er heimilt í reynd og því sem er óheimilt, sem ætti að auðvelda eftirlit og framfylgni þeirra takmarkana sem löggin kveða áfram um.

Fágun, félag áhugafólks um gerjun, lýsti yfir áhyggjum sínum af því að jafnvel með lögfestingu ákvæða frumvarpsins væri hætta á því að heimabruggun yrði samt sem áður leyfisskyld, samkvæmt orðanna hljóðan.

Flutningsmenn telja framleiðslu áfengis með gerjun til einkaneyslu ekki verða leyfisskylda við lögfestingu ákvæða frumvarpsins. 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 4. gr. laganna kveða einungis á um leyfisskyldu fyrir innflutningi, heildsölu, smásölu og framleiðslu í atvinnuskyni. Aftur á móti segir í 1. mgr. 6. gr. laganna: „Sækja skal um leyfi til framleiðslu áfengis til sýslumanns“. Flutningsmenn telja orðalagið óskýrt og leggja því til að 1. mgr. 6. gr. laganna verði

breytt til samræmis við 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 4. gr., þannig að sérstaklega verði tilgreint að um sé að ræða leyfi til framleiðslu áfengis í atvinnuskyni.

Nokkrar umsagnir frá hvoru tveggja þeim sem studdu frumvarpið og mæltu gegn framgangi þess nefndu að enginn greinarmunur væri gerður á sterku og veiku áfengi í frumvarpinu. Má þar sérstaklega nefna umsögn Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, en í henni var gerð grein fyrir stöðunni annars staðar á Norðurlöndunum. Í umsögnum Hrafnkels Orra Egilssonar og S.B. Brugghúss ehf. er sérstaklega fjallað um greinarmuninn á gerjun annars vegar og eimingu hins vegar. Einnig var bent á að bruggun með eimingu gæti valdið stórkostlegu heilsutjóni væri hún ekki framkvæmd af aðila sem hefði fullkomna kunnáttu á ferlinu. Í umsögn S.B. Brugghúss ehf. kemur enn fremur fram að í raun sé einungis hægt að framleiða áfengi upp að u.þ.b. 15% af hreinum vínanda með gerjun einni saman.

Markmið frumvarpsins er fyrst og fremst að lagfæra þá ómögulegu stöðu að þung refsing liggji við almennt viðurkenndu athæfi, en það ástand býr til ófyrirsjáanlegt geðþóttavald sem flutningsmenn telja draga úr rétti borgaranna til að þekkja fyrir fram afleiðingar gjörða sinna. Það viðurkennda athæfi virðist þó almennt afmarkast við framleiðslu með gerjun, þ.e. til bruggunar bjórs og léttvíns, en ekki framleiðslu áfengis með eimingu. Með hliðsjón af þessu leggja flutningsmenn til að framleiðsla áfengis með eimingu til einkaneyslu verði áfram ólögleg, en framleiðsla áfengis til einkaneyslu með gerjun hinsvegar lögleg. Með því er einnig að einhverju leyti komið til móts við áhyggjur þeirra umsagnaraðila sem lögðust gegn samþykkt frumvarpsins, en sumir þeirri höfðu einnig orð á þessu atriði.

Lagt er til í a-lið 1. gr. frumvarpsins að orðin „einkaneyslu eða“ falli brott úr a-lið 2. mgr. 4. gr. áfengislaga, en hann er svohljóðandi: „að framleiða áfengi til einkaneyslu eða sölu“. Með þeirri breytingu verður áfram refsivert að framleiða áfengi til sölu án leyfis. Hins vegar verður ekki refsivert að framleiða áfengi til einkaneyslu svo fremi að það sé ekki gert með eimingu, sbr. b-lið 1. gr. frumvarpsins.

Í b-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr stafliður bætist við 2. mgr. 4. gr. laganna um að framleiðsla áfengis með eimingu til einkaneyslu sé refsiverð. Slík framleiðsla er nú þegar ólögleg samkvæmt a-lið sömu málsgreinar, en þar sem henni er breytt með frumvarpinu er lagt til að settur sé inn sérstakur stafliður til umfjöllunar þessarar tilteknu tegundar af framleiðslu.

Áfengislög heimila framleiðslu áfengis í atvinnuskyni samkvæmt leyfi sem er gefið út af sýslumanni. Lögunum er á engan hátt ætlað að gera kröfu um leyfi sýslumanns til framleiðslu til einkaneyslu, sbr. 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 4. gr. laganna, en þar kemur skýrt fram að leyfi er nauðsynlegt þegar um er að ræða framleiðslu í atvinnuskyni. Með þeim breytingum sem frumvarpið kveður á um telja flutningsmenn þó að 1. mgr. 6. gr. laganna geti orkað tvímælis hvað þetta varðar og leggja því til orðalagsbreytingu til þess að taka af allan vafa um að framleiðsla til einkaneyslu, í þeim tilvikum sem hún er yfirhöfuð heimil, sé ekki leyfisskyld.