

Nefndarsvið Alþingis
B.t. Kristjana Benediktsdóttir
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 8. desember 2011

Efni: Umsögn FA um þingsályktun um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir, 20. mál

I. ALMENNT

Vísað er til erindis Velferðarnefndar Alþingis dagsett 16. nóvember 2011 þar sem óskað er umsagnar Félags atvinnurekenda (FA) um þingsályktunartillögu um aðgerðaáætlun um tóbaksvarnir (20. mál).

Félag atvinnurekenda telur að umrædd tillaga sé algjörlega óraunhæf. Tillagan felur í sér aðgerðir sem alls óvíst er að nái yfirlýstum tilgangi. Að auki er mjög líklegt að hluti þeirra aðgerða sem felast í tillögunni brjóti í bága við lög og alþjóðasamninga sem Ísland hefur skuldbundið sig til að virða. Rétt er að taka fram að Félag atvinnurekenda lýsir sig sammála markmiði tillögunnar um að minnka nýliðun reykingamanna.

Athugasemdir og umfjöllun FA um efni tillögunnar má finna í næsta kafla. Helstu ábendingar samandregnar eru þessar:

1. Tillagan er í andstöðu við eignarréttar-, atvinnufrelsis- og tjáningarfrelsis ákvæði stjórnarskrár. Hún vegur auk þess nærri persónufrelsi reykingarmanna og þeirrar friðhelgi sem heimili þeirra njóta.
2. Tillagan gengur í berhögg við TRIPS viðskiptasáttmálann og tilskipanir ESB, sem Ísland er skuldbundið til að virða. ESB vinnur að endurskoðun tóbakstilskipunar þar sem reynir á ýmis þeirra atriða sem tiltekin eru í tillögunni. Rökrétt er Ísland fylgist með þeirri framvindu.
3. Tillagan brýtur gegn almennu meðalhófi. Sýna þarf fram á með skýrum hætti að þær aðgerðir sem lagt er til að gripið sé til, leiði í raun til bættrar heilsu almennings en séu ekki bara táknrænar hömlur sem valdi óþörfum og óæskilegum hliðaráhrifum.

II. ATHUGASEMDIR UM EFNI TILLÖGUNNAR

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni kemur fram að reykingamönnum hafi farið hratt fækkandi hér á landi undanfarin ár og að hlutfall þeirra sé með því lágsta sem þekktist. Mikill vafi leikur á því hvort markmiðið að útrýma reykingum alfarið hér á landi sé raunhæft, þó að allir séu sammála um að hvetja beri fólk til reykja ekki.

Áður en fjallar er um efnisatriði er rétt að skoða hvernig tóbaksneysla hefur breyst á síðustu árum. Það gefur vísbendingu um hvernig til hefur tekist í tóbaksvörnum og í að draga úr nýliðun reykingafólks á undanförnum misserum, án þess að grípa til jafn róttækra aðgerða og kynntar eru í þingsályktunartillögunni.

Hlutfall þeirra sem reykja daglega	1993	2010
15-19 ára	14,8%	7,2%
20-29 ára	30,3%	14,2%
15-89 ára	26,2%	14,2%

Heimild: Hagstofa Íslands

Eins og glögglega má sjá á tölum Hagstofunnar hefur hlutfall ungs fólks sem reykir daglega helmingast á 15 ára tímabili. Einnig má nefna að samkvæmt könnunum Rannsóknna og Greiningar hefur hlutfall nemenda í 10.bekk sem reykja daglega lækkað úr 23% árið 1998 í 5% árið 2011. Það er því ljóst að mikið hefur áunnist á fremur stuttum tíma, þar sem forvarnaráherslur hafa skipað stóran sess.

Eftirfarandi eru athugasemdir Félags atvinnurekenda við efni tillögunnar. Til hægðarauka er stuðst við þá sjö meginþætti aðgerðaráætlunarinnar, sem tilteknir eru í greinargerðinni.

1. Almenn sala tóbaks bönnuð, aðgengi minnkað og stigu stemmt við nýjum neysluforum

Lagt er til að öll sala á tóbaki verði flutt frá almennum verslunum yfir í apótek eða, til vara, ÁTVR.

Næði slík tillaga fram að ganga þá myndi það hafa mikil áhrif á heildsölu og smásölu með tóbak. Um verulega tekjutilfærslu milli aðila yrði að ræða. Hætt er við að fjölmargir smásöluaðilar þyrftu að hætta rekstri með tilheyrandi þjónustuskerðingu við almenning - ekki síst á landsbyggðinni. Við erum þeirrar skoðunar að á tímum efnahagsþrenginga beri að fara mjög varlega í aðgerðir sem þrengja enn frekar að íslenskri verslun en þegar er orðið.

Tilfærsla tóbakverslunar yfir í lyfjabúðir myndi hafa í för með sér verulegar breytingar á samkeppnisumhverfi í smásölu þar sem leiða má líkur að því að apótek myndu styrkja stöðu sína í ýmsum öðrum vörflokkum, enda tóbakssala líkleg til að fjölga viðskiptavinum lyfjabúða og þar með tækifæri þeirra til að ná til sín viðskiptum. Það er ekki eðlilegt að ríkisvaldið stuðli að slíkum breytingum á samkeppnisstöðu.

Tilfærsla tóbaksverslunar til ÁTVR myndi leiða af sér verulegar breytingar á skipulagi og einkennum verslana ÁTVR. Starfsemi fyrirtækisins yrði að líkindum mun óhagkvæmari en nú er. Sala á tóbaki á landsbyggðinni yrði að auki í uppnámi. Einnig er nefnt í tillögunni að innflutningur og öll umsýsla verði á höndum ÁTVR. Rétt er að minna á að fyrirkomulagi innflutnings og heildsölu á tóbaki var breytt árið 2004 enda stangaðist það á við Evrópulög að ÁTVR sinnti svo víðtæku hlutverki.

Alvarlegast við tillöguna er þó að með slíkri aðgerð væri verið að skapa jarðveg fyrir öflugan svartan markað með tóbak, með öllum þeim neikvæðu áhrifum sem slíkt hefði í för með sér fyrir samfélagið eins og aukið aðgengi þeirra sem síst skyldu komast í tengsl við slíkan markað. Nauðsynlegt er að vera á varðbergi gagnvart slíku. Augljóst er að svartur markaður með munntóbak, heimabrudd og kannabisefni er stór hér á landi. Mikilvægt er að aðgerðir stjórnvalda ýti ekki frekar undir viðskipti á svörtum markaði, sem því miður virðist hafa verið raunin undanfarin ár. Það er engum til hagsbóta.

Að mati FA eru veruleg vandkvæði á upptöku sérstakra „tóbakslyfseðla“, en eflaust munu þær fagstéttir sem eiga í hlut koma sjónarmiðum þar að lútandi á framfæri.

2. Bann við neyslu tóbaks á tilteknum stöðum

Það er meginregla í réttarríkjum að einstaklingar njóti persónufrelsis að því marki sem það skarast ekki á við frelsi eða rétt annarra. Þá er í Stjórnarskrá verndað friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu með mjög afgerandi hætti í 71. gr. Má í því samhengi einnig benda á 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu þar sem er kveðið á um friðhelgi einkalífs, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta og 17. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi. Í friðhelgi einkalífsins felst fyrst og fremst réttur manns til að ráða yfir lífi sínu og líkama og til að njóta friðar um lífshætti sína og einkahagi. Í umræddu stjórnarskrárákvæði fellst að skylda hvíli á ríkinu til að forðast afskipti af einkalífi manna og persónulegum högum. Í 3. mgr. ákvæðisins kemur fram að í undantekningartilvikum megi takmarka með sérstakri lagaheimild friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef það er nauðsynlegt vegna réttinda annarra. Tilgangurinn með þessari takmörkun beinist hvað helst að tilvikum þar sem afskipti af heimili og fjölskyldulífi eru nauðsynleg til að vernda hagsmuni barna.

Í umræddri þingsályktun er m.a. lagt til inngrip inni heimilishald reykingarmanna með þeim hætti að þeim verði bannað að reykja á svölum fjölbýlishúsa. Er markmið þessarar tillögu ekki tíundað í þingskjalinu en ætla má að því sé ætlað að forða öðrum íbúum fjölbýlishúss frá lykt eða öðrum óþægindum sem stafar af reykingum á svölum nágretta þeirra. Engu að síður virðist þetta bann vera fortakslaust og eiga að gilda án þess nokkurt slíkt ónæði sé til staðar. Þá er engin tilraun gerð til að takmarka umrædd óþægindi með öðrum og vægari hætti. Ekki virðist því leitast við að gæta nokkurs meðalhófs við útfærslu þessarar tillögu. Þá er ómetin önnur skaðsemi sem reykingar innan dyra kunna að valda bæði innan íbúðar sem og í sameign fjölbýlishúss.

Í ljósi þeirra þröngu undantekningaheimilda sem finna má í 3. mgr. 71. gr. Stjórnarskrár og þeirra óljósu markmiða sem framangreindar takmarkanir á persónurétt og einstaklingsfrelsi stefna að verður að telja að umræddar takmarkanir fái ekki staðist þær kröfur sem gerðar eru til slíkra takmarkana.

Varðandi frekari umfjöllun um lagaleg álitamál er varða takmörkun á eignarrétti og persónufrelsi er vísað til umfjöllunar um lið nr. 3.

3. Tóbaksvörumerki bönnuð og sýnileiki tóbaks minnkaður

Tjáningarfrelsi nýtur verndar skv. 73. gr. Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands l. 33/1944 (hér eftir „Stjórnarskrá“). Samkvæmt 3. mgr. þeirrar greinar má því aðeins skerða tjáningarfrelsið að það sé gert með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

Það er ekki aðeins ritað eða mælt mál, sem nýtur verndar Stjórnarskrárinnar heldur einnig tjáning án orða. Því hefur verið slegið föstu, m.a. með dómi Hæstaréttar í máli nr. 462/2005, að sýnileiki vöru og vörumerki njóti þessarar verndar enda er þar um að ræða tjáningarform, sem hefur mikla þýðingu við upplýsingamiðlun til almennings. Í 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu er einnig kveðið á um tjáningarfrelsið, þar sem segir í 1. mgr. að sérhver maður eigi rétt til þess og skuli sá réttur einnig ná yfir frelsi til að hafa skoðanir, taka við og skila áfram upplýsingum og hugmyndum heima og erlendis án afskipta stjórnvalda.¹ Mannréttindadómstóll Evrópu hefur jafnframt staðfest að umrædd 10. gr. taki til markaðssetningar sem nýtur verndar ákvæðisins.²

Þá telst vörumerki til eignarréttinda en eignarréttur nýtur friðhelgi skv. 72. gr. Stjórnarskrár. Í umræddu tilfalli þá varðar sú takmörkun sem lögð er til einnig atvinnufrelsi þeirra sem selja tóbak og er atvinnufrelsi verndað skv. 75. gr. Stjórnarskrár.

Vert er að geta þess að í dómi Hæstaréttar í máli nr. 462/2005 hélt íslenska ríkið því fram að þar sem sala á tóbaki hafi ekki verið bönnuð með öllu, þrátt fyrir mikla hættu sem af því stafi, megi löggjafinn grípa til hvers kyns annarra ráðstafana í baráttu gegn notkun þess. Um þessa fullyrðingu sagði Hæstiréttur: „Atvinna aðaláfrýjenda nýtur þannig verndar samkvæmt 75. gr. stjórnarskrárinnar, sem ekki verður komist hjá að virða, jafnframt því sem heimilt er að setja ýmsar skorður við starfsemi þeirra í þágu lýðheilsu, svo sem áður er rakið. Verður að hafna þeirri skýringu gagnáfrýjanda að svigrúm löggjafans til að setja hömlur á löglega starfsemi aðaláfrýjenda sé svo rúmt, sem hann heldur fram, fyrir það að hafa ekki beinlínis lagt bann við starfsemi þeirra.“

Hér kemur fram skýr afstaða Hæstaréttar þess efnis að heimildir löggjafans til að takmarka atvinnustarfsemi þeirra aðila sem hafa atvinnu sína af sölu tóbaks er ekki ótakmörkuð.

Það er því mikilvægt að varlega sé farið við að setja takmarkanir við sýnileika vörumerkja og þess gætt til hins ýtrasta að þau lögmætu sjónarmið sem Stjórnarskráin gerir kröfu um liggi til grundvallar.

¹ Sjá dóm Hæstaréttar í máli nr. 462/2005

² Sjá t.d. dóm Mannréttindadómstólsins frá 30. júní 2009 í máli 32772/02, Verein Gegen Tierfabriken gegn Sviss

Meðalhóf

Meginreglan um meðalhóf í stjórnskipunarrétti er innbyggð í 72., 73. og 75. gr. stjórnarnarskrár.³ Í reglunni felst meðal annars að hóf verði að vera í beitingu úrræða miðað við þá hagsmuni, sem í húfi séu hverju sinni. Þegar unnt sé að velja milli úrræða beri að beita því vægasta, sem komi að gagni, og gildi það jafnt um ákvarðanir í stjórnáslunni sem og löggjafans. Því tilfinnanlegri sem skerðing sé, þeim mun strangari kröfur verði að gera um sönnun á nauðsyn ákvörðunarinnar.

Að því er varðar sérstaklega Mannréttindasáttmála Evrópu verði auk þess að vera sanngjarnt jafnvægi milli krafna í þágu samfélagsins og krafna um vernd mannréttinda. Auk kröfu um að takmarkanir séu ekki úr hófi þurfi að sýna fram á nauðsyn þess að beita þeim, en til þess þurfi rík samfélagsleg þörf að vera fyrir hendi til að réttlæta takmörkun mannréttinda.⁴

Þegar sýnileiki vörumerkja í umræddu samhengi er annars vegar þá leiðir þetta af sér þrennt. Í fyrsta lagi er nauðsynlegt að takmörkun á tjáningarfrelsi, atvinnufrelsi og eignarrétt komi ekki til nema til að ná lögmætu markmiði. Í öðru lagi að sú takmörkun nái markmiði sínu. Og í þriðja lagi að ekki sé tæk önnur og vægari takmörkun sem nái sama markmiði.

Í því samhengi er vert að benda á að nú þegar eru lögfestar reglur sem kveða á um að tóbaki og vörumerkjum tóbaks skuli komið þannig fyrir á útsölustöðum að það sé ekki sýnilegt viðskiptavinum.⁵ Þá eru hvers konar auglýsingar á tóbaki og reykfærum bannaðar hér á landi.⁶ Bannað er enn fremur að sýna neyslu eða hvers konar meðferð tóbaks eða reykfæra í auglýsingum eða upplýsingum um annars konar vöru eða þjónustu og í myndskreytingu á varningi.⁷

Þar með er ljóst að tóbak á ekki að vera sýnilegt almenningi hvorki á útsölustöðum, í fjölmiðlum né í auglýsingum. Af þeim sökum er vandséð hvaða lögmætu markmið er að baki þeirri tillögu að afmá vörumerki af pakkningum sem lögum samkvæmt eru ekki sýnilegar almenningi. Í ljósi framangreinds verður ekki séð að framangreind tillaga standist þær almennu kröfur sem gerðar eru til meðalhófs þegar takmarka á mannréttindi.

Um TRIPS viðskiptasáttmálann og tóbakslöggjöf ESB

FA telur einnig rétt að minn á að bann við auðkenni framleiðenda á vörum er brot á vörumerkjarétti skv. TRIPS viðskiptasáttmálanum sem Ísland á aðild að. Þá brýtur bannið í bága við reglur sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu og þingsályktunartillagan brýtur því gegn EES samningnum. Tóbakslöggjöf Evrópusambandsins og EFTA landa er stýrt af Evrópsku tóbaksvörutílskipuninni „European Tobacco Product Directive“. Samkvæmt núverandi tóbaksvörutílskipun má ekki banna framleiðendum að auðkenna tóbak. Tílskipunin er nú til endurskoðunar hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, og þar eru tillögur um einsleitar pakkningar sérstaklega til skoðunar. Eðlilegt væri fyrir Ísland að bíða eftir niðurstöðum þessara sérfræðinga áður en skaðlegar, íþyngjandi og mögulega ólögmætar reglur eru teknar upp án þess að forsendur þeirra liggi fyrir.

³ Auk þess sem regluna er m.a. að finna í stjórnáslulögum nr. 37/1993

⁴ Sjá t.d. Hrd. 220/2005

⁵ Sjá 6. mgr. 7. gr. laga um tóbaksvarnir nr. 6/2002

⁶ Sjá 1. mgr. 7. gr. laga um tóbaksvarnir nr. 6/2002

⁷ Sjá 2. mgr. 7. gr. laga um tóbaksvarnir nr. 6/2002

Hvaða áhrif myndu einsleitar pakkningar hafa?

Líklegt verður að telja að einsleitar pakkningar munu leiða til aukinna ólöglegra viðskipta með tóbak. Auðveldara verður að koma ólöglegri vöru eða eftirlíkingum á framfæri. Einsleitar pakkningar munu því valda neytendum erfiðleikum og ekki er tekið tillit til samkeppnissjónarmiða. Þess má geta að sænska þingið hafnaði nýlega tillögu um einsleitar pakkningar, en Svíar hafa líkt og Íslendingar náð góðum árangri í baráttunni gegn reykingum á síðustu árum og eru í fararbroddi í forvarnarmálum í Evrópusambandinu. Ein helstu rök Svía fyrir því að hafna einsleitum pakkningum voru að ekki hafi tekist að sýna fram á gagnsemi slíkra aðgerða.

FA lýsir yfir áhyggjum af því fordæmi sem getur skapast á að þingmenn geti gert undantekningar á grundvallarlögum og reglum í samfélaginu til þess að berjast á móti löglegum vörum sem þeim mislíkar. Aðgerðum sem upphaflega var beint gegn tóbaki gætu fljótlega átt að ná yfir aðrar vörur, eins og áfengi og ýmis matvæli.

4. Efnahagslegar aðgerðir

Í tillögunni er m.a. lagt til að verð á tóbaki hækki smám saman til að draga úr neyslu. Í þessum vangaveltum virðist lítið framhjá því að hækkanir á opinberu verði færa neyslu út fyrir opinberan markað. Í liðum 1 og 3 að ofan var fjallað um ólögleg viðskipti með tóbak, sem sannarlega geta aukist frekar verði tillagan sem hér um ræðir að veruleika. Minnt skal á að Tollgæslan hefur haldlagt verulegt magn af smygluðu tóbaki og telur að svartu markaðurinn sé amk. 10 sinnum stærri en sem nemur haldlögðu magni. Árið 2010 var lagt hald á 150 þúsund sígarettur sem reynt var að smygla til landsins skv. fréttum frá Tollgæslunni.

5. Skilgreiningar og flokkun tóbaks og nikótíns að lögum

Vekja þarf sérstaka athygli á þeirri þverstæðu sem fellst í því að fella löglegar neysluvörur – jafnvel þótt viðkvæmar séu – undir flokk ávana- og fíkniefna. Lögin um ávana- og fíkniefni hafa skýran tilgang. Jafnvel þótt stjórnámálamenn hafi réttmætan áhuga á að minnka nýliðun reykingamanna verður að hafa í huga að tóbak er lögleg neysluvara um allan heim. Undir þessum lið er einnig ástæða til að geta þess að ýmis konar nikótínlyf eru notuð til hjálpar þeim sem vilja hætta að reykja. Þessi lyf yrðu væntanlega ólögleg miðað við umræddar hugmyndir.

6. Eftirlit, skipulag og valdheimildir yfirvalda í tóbaksvörnum

Vísað er til annarra liða hér að ofan varðandi smásöluverslun í ÁTVR eða apótekum. Hins vegar er ástæða til að taka undir með tillöguhöfundum að eftirlit með tóbakssölu má auka og skýra úrræði. Því má halda fram að ágæt úrræði séu þegar til staðar, en raunverulegt eftirlit með aðilum með tóbakssöluleyfi mætti vera markvissara.

7. Aukin fræðsla, þekking og stuðningur við tóbaksvarnir

FA tekur undir með tillöguflytjendum um mikilvægi þess að fræðsla og forvarnir skipi stóran sess í tóbaksvörnum. Sá þáttur hefur reynst árangursríkur á Íslandi og er og á að vera lykilþáttur í baráttu gegn neyslu ungmenna á tóbaki og vímugjöfum. Markvissar framfarir á þessu sviði eru mun líklegri til að skila sér en þau boð og bönn sem aðrir hlutar tillögunnar ganga út á.

III. ÖNNUR ATRIÐI

Að lokum áskilur Félag atvinnurekenda sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Félagið lýsir sig jafnframt reiðubúið til að funda um efnið sé þess óskað.

Virðingarfyllt



Almar Guðmundsson
Framkvæmdastjóri Félags atvinnurekenda