

Nd.

75. Frumvarp til laga

[70. mál]

um tóbaksvarnir.

(Lagt fyrir Alþingi á 106. löggjafarþingi 1983.)

I. KAFLI

Markmið, gildissvið og stjórn.

1. gr.

- 1.1. Markmið laga þessara er að draga úr tóbaksneyslu og þar með því heilsutjóni sem hún veldur og vernda fólk fyrir áhrifum tóbaksneyslu.

2. gr.

- 2.1. Með tóbaki er í lögum þessum átt við tóbaksjurtir (nicotiana) og allan varning unninn úr þeim til neyslu, svo sem sígarettur, vindla, reyktóbak, neftóbak og munntóbak.
- 2.2. Lög þessi taka einnig til varnings, sem ætlaður er til neyslu með sama hætti og tóbak, þótt hann innihaldi ekki tóbak, enda gildi ekki um hann önnur lög.
- 2.3. Lög þessi gilda ekki um tóbak, sem notað er sem lyf skv. lyfjalögum nr. 49/1978 eða sem eiturefni skv. lögum nr. 85/1968, um eiturefni og hættuleg efni.

3. gr.

- 3.1. Með reykfærum er í lögum þessum átt við áhöld og útbúnað, tengdan tóbaksreykingum, svo sem sígarettupappír, reykjarpípur, tæki til að vefja sígarettur svo og annan slíkan varning.

4. gr.

- 4.1. Yfirstjórn mála skv. lögum þessum er í höndum heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra.

5. gr.

- 5.1. Ráðherra skipar tóbaksvarnaráð til fjögurra ára í senn. Í ráðinu eiga sæti 3 menn, og skulu a. m. k. tveir vera sérfróðir um skaðsemi tóbaks eða tóbaksvarnir. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt. Ráðherra skipar einn ráðsmann formann.
- 5.2. Hlutverk tóbaksvarnaráðs er fyrst og fremst:
 1. Að vera ríkisstjórn, heilbrigðismálaráðherra, heilbrigðisnefndum, Hollustuvernd ríkisins og öðrum opinberum aðilum til ráðuneytis um allt er að tóbaksvörnum lýtur.
 2. Að gera tillögur til stjórnvalda um ráðstafanir til þess að vinna gegn neyslu tóbaks í samræmi við lög þessi.
 3. Að hvetja aðra aðila til átaks í reykingavörnum og leitast við að samræma störf þeirra.
 4. Að veita aðstoð og leiðbeiningar varðandi tóbaksvarnir, m. a. með því að gefa út og útvega fræðslurit og önnur fræðslugögn.
 5. Að fylgjast með tóbaksneyslu í landinu.
 6. Að nýta reynslu og þekkingu annarra þjóða á sviði tóbaksvarna.

- 5.3. Fjármálaráðuneytið skal hafa samráð við tóbaksvarnaráð um stefnumörkun varðandi innflutning og verðlagningu tóbaks.
- 5.4. Leita skal álits ráðsins um allar reglugerðir sem snerta tóbaksvarnir og tóbakssölu.
- 5.5. Tóbaksvarnaráð starfar í samvinnu við Hollustuvernd ríkisins.
- 5.6. Ráðherra er heimilt að setja nánari ákvæði um hlutverk og störf tóbaksvarnaráðs í reglugerð.

II. KAFLI

Sala og auglýsingar.

6. gr.

- 6.1. Tóbak má því aðeins hafa til sölu eða dreifingar að skráð sé aðvörun um skaðsemi vörunnar á umbúðir hennar.
- 6.2. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um merkingar þessar, þ. á m. um aðvörunartexta, stærð hans, letur og annað sem máli kann að skipta.
- 6.3. Tóbaksframleiðendur eða umboðsmenn þeirra standa straum af kostnaði við merkingar skv. þessari grein.

7. gr.

- 7.1. Hvers konar auglýsingar á tóbaki og reykfærum eru bannaðar hér á landi. Þetta á þó ekki við auglýsingar í ritum, sem út eru gefin utanlands af erlendum aðilum á erlendum tungumálum, enda sé megintilgangur þeirra ekki að auglýsa slíkar vörur.
- 7.2. Bannað er enn fremur að sýna neyslu eða hvers konar meðferð tóbaks eða reykfæra í auglýsingum eða upplýsingum um annars konar vöru eða þjónustu.
- 7.3. Með auglýsingum er í lögum þessum m. a. átt við hvers konar tilkynningar til almenninga, eftirlíkingar af tóbaksvarningi, skilti og svipaðan búnað, útstillingar og notkun tóbaksvöruheita og auðkenna.
- 7.4. Leitast skal við að koma tóbaki þannig fyrir á útsölustöðum að það beri sem minnst fyrir augu viðskiptavina. Hollustuvernd ríkisins setur reglur þar að lútandi.
- 7.5. Þrátt fyrir ákvæði þessarar greinar er tóbaksvarnaráði heimilt að gefa út skrá um skaðleg efni í reyk tóbakstegunda sem á markaði eru.

8. gr.

- 8.1. Tóbak má ekki selja einstaklingum yngri en 16 ára.
- 8.2. Bannað er að selja tóbak úr sjálfsöllum.
- 8.3. Ekki má selja tóbak í heilbrigðisstofnunum, skólum eða stofnunum fyrir börn og unglinga.

III. KAFLI

Takmörkun á tóbaksreykingum.

9. gr.

- 9.1. Tóbaksnotkun er óheimil í þeim hlutum af húsnæði stofnana, fyrirtækja og annarra, þar sem almenningi er ætlaður aðgangur í sambandi við afgreiðslu eða þjónustu, sem þessir aðilar veita. Þetta gildir þó ekki um veitinga- og skemmtistaði.
- 9.2. Þar sem tóbaksnotkun er óheimil samkv. 1. tl. skal það gefið til kynna með merki eða á annan greinilegan hátt.

10. gr.

- 10.1. Tóbaksnotkun er óheimil:
 1. Í grunnskólum, dagvistum barna og húsakynnum, sem eru fyrst og fremst ætluð börnum og unglingum yngri en 16 ára til félags- og tómstundastarfa.

2. Á opinberum samkomum innanhúss fyrir börn eða unglinga, hafi börn innan 16 ára aldurs aðgang að þeim.
3. Í heilsugæslustöðvum.
- 10.2. Yfirmanni stofnunar, skv. 1. og 3. mgr., er þó heimilt að leyfa reykingar í hluta þess húsnæðis, sem ætlað er starfsfólki sérstaklega, enda skal þess gætt að það valdi ekki óþægindum þeim starfsmönnum, sem ekki reykja.
- 10.3. Á sjúkrahúsum má einungis leyfa reykingar á tilteknum stöðum, þar sem þær eru ekki til óþæginda fyrir þá, sem reykja ekki.

11. gr.

- 11.1 Forráðamenn húsnæðis, sem almenningur hefur aðgang að en ekki fellur undir 9. og 10. gr. laga þessara, geta sjálfir ákveðið að takmarka reykingar í húsnæðinu. Skal slíkt greinilega gefið til kynna á staðnum og tilkynnt heilbrigðisnefnd og gilda þá ákvæði laga þessara eftir því sem við á.

12. gr.

- 12.1. Um tóbaksnotkun á vinnustöðum öðrum en skv. 9. og 10. gr. fer skv. nánari reglum, sem setja skal í samráði við Vinnueftirlit ríkisins. Skal þess gætt sérstaklega að þeir sem ekki nota tóbak verði ekki fyrir óþægindum.

13. gr.

- 13.1. Tóbaksnotkun er óheimil í almenningsfarartækjum sem rekin eru gegn gjaldtöku.
- 13.2. Forráðamenn flugvéla í millilandaflugi geta þó heimilað reykingar í hluta vélar en gæta skal þess að slíkt valdi ekki óþægindum fyrir þá sem ekki reykja. Með sömu skilyrðum má heimila reykingar í afmörkuðum hluta af almennu farþegarými skipa.

IV. KAFLI

Fræðslustarfsemi.

14. gr.

- 14.1. Menntamálaráðuneytið skal í samráði við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið sjá til þess að fram fari reglubundin fræðsla um skaðsemi tóbaksneyslu:
 1. Í skólum landsins. Sérstök áhersla skal lögð á slíka fræðslu í grunnskólum og skólum þeim sem mennta fólk til starfa að uppeldis-, fræðslu- og heilbrigðismálum.
 2. Í ríkisfjölmíðlum.
- 14.2. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið gengst fyrir aðstoð við þá sem hætta vilja að reykja:
 1. Á vegum heilsugæslustöðva.
 2. Með námskeiðum í samvinnu við félagasamtök, stofnanir og fyrirtæki.

V. KAFLI

Almenn ákvæði.

15. gr.

- 15.1. Ákveða skal á fjárlögum ár hvert framlag úr ríkissjóði til reykingavarna.
- 15.2. Tóbaksvarnaráð gerir tillögur til ráðherra um ráðstöfun fjárisins.

16. gr.

- 16.1. Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna.

VI. KAFLI
Eftirlit og viðurlög.

17. gr.

- 17.1 Heilbrigðisnefndir undir yfirumsjón Hollustuverndar ríkisins hafa eftirlit með útsölu-
stöðum fyrir tóbak og fylgjast með því í umdæmi sínu, að virt séu ákvæði þessara laga
um sölu tóbaks, tóbaksauglýsingar og takmarkanir á tóbaksneyslu.
- 17.2. Ef ljóst er að ekki er fullnægt fyrir mælum laga þessara eða brotið er gegn lögnum að
öðru leyti gefur heilbrigðisnefnd viðeigandi fyrir mæli um að fullnægt skuli laga-
skyldunni eða látið af hinu ólöglega athæfi.
- 17.3. Sé fyrir mælum heilbrigðisnefndar ekki framfylgt skal nefndin tilkynna það:
 1. Lögreglustjóra, sé um að ræða brot gegn ákvæðum 1. og 2. mgr. 8. gr.
 2. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, ef um er að ræða brot gegn 6. gr., 7. gr.
og 3. mgr. 8. gr.

18. gr.

- 18.1 Sé um að ræða brot gegn 6. gr. 1. mgr. getur heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið
látið stöðva hina ólöglegu sölu þegar í stað.
- 18.2. Hafi verið brotið gegn ákvæðum 7. gr. skal ráðuneytið leggja bann við því að hinu
ólöglega athæfi sé haldið áfram eða það endurtekið.
- 18.3. Sé brotið gegn 3. mgr. 8. gr. skal ráðuneytið koma í veg fyrir frekari brot.

19. gr.

- 19.1. Sá sem brýtur gegn ákvæðum 6. og 7. gr. skal sæta sektum en varðhaldi séu sakir
miklar eða brot ítrekað.
- 19.2. Brot gegn ákvæðum 1. mgr. 8. gr. varða sektum. Fella má refsingu niður ef málsbætur
eru miklar.
- 19.3. Brot gegn ákvæðum 2. og 3. mgr. 8. gr. varða sektum.
- 19.4. Um tilraun til brots eða hlutdeild gilda ákvæði almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

20. gr.

- 20.1 Það varðar mann sektum, haldi hann áfram að reykja í húsakynnum eða farartæki þar
sem bannað er að reykja, skv. 9., 10. og 13. gr., sbr. einnig 11. gr., enda hafi umráða-
maður húsakynna eða stjórnandi farartækis eða fulltrúi þeirra veitt honum
áminningu.
- 20.2 Sömu aðilar geta, með aðstoð lögreglu ef með þarf, vísað hinum brotlega úr farar-
tækinu eða húsakynnum, láti hann ekki segjast.
- 20.3. Því aðeins skal ákæra fyrir brot skv. 1. mgr. að umráðamaður húsakynna eða farar-
tækis krefjist þess.

21. gr.

- 21.1. Með mál, sem kunna að rísa vegna brota á lögum þessum og reglugerðum settum skv.
þeim, skal farið að hætti opinberra mála.

VII. KAFLI
Gildistaka.

22. gr.

- 22.1. Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1985. Jafnframt falla úr gildi lög nr. 27/1977 um
ráðstafanir til að draga úr tóbaksreykingum.

Ákvæði til bráðabirgða.

1. Þegar í stað skal skipa í tóbaksvarnaráð sem annast skal tóbaksvarnastarf skv. lögum nr. 27/1977 og undirbúning að gildistöku laga þessara.
2. Reglugerð skv. 6. gr. 2. tl. um merkingar á tóbaki skal unnin þegar í stað og öðlast gildi um leið og lögin.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta var fyrst lagt fram á síðasta þingi en sakir þess hversu seint það var lagt fram hlaut það ekki afgreiðslu. Er frumvarpið því lagt fram í annað sinn óbreytt. Með frumvarpinu fylgdu eftirfarandi athugasemdir þegar það var flutt á síðasta þingi:

I. Inngangur.

Með bréfi dagsettu 27. mars 1980 skipaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, Svavar Gestsson, nefnd, sem falið var það hlutverk að endurskoða lög nr. 27/1977, um ráðstafanir til þess að draga úr tóbaksneyslu með hliðsjón af fenginni reynslu.

Við endurskoðun laganna skyldi nefndin m. a. gera tillögur um:

1. Stefnumótun varðandi framkvæmd tóbaksvarnalaga og eftirlit með þeim.
2. Merkingar á tóbaksvarningi.
3. Auglýsingar á tóbaksvarningi, jafnt beinar sem óbeinar.
4. Bann við reykingum í opinberum húsakynnum og almenningsfarartækjum.
5. Fræðslu um skaðsemi tóbaksreykinga.

Auk endurskoðunar laganna var nefndinni falið að annast framkvæmd gildandi laga í samvinnu við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, þar til annað yrði ákveðið. Í nefndina voru skipaðir:

Ingimar Sigurðsson, deildarlögfræðingur, formaður,
Auðólfur Gunnarsson, læknir,
Þorvarður Örnólfsson, framkvæmdastjóri,
Sigrún Stefánsdóttir, fréttamaður og
Björn Bjarman, rithöfundur.

Í fjarveru Sigrúnar Stefánsdóttur og Auðólfs Gunnarssonar störfuðu með nefndinni Helgi Helgason fréttamaður og Sigurgeir Kjartansson yfirlæknir og hafa allir þessir aðilar unnið að frumvarpi þessu.

Með skipun nefndarinnar í mars 1980 má segja að á vissan hátt hafi verið brotið blað í sögu tóbaksvarnamála hér á landi, þar sem þá var í fyrsta skipti lögð til ákveðin stefnumótun varðandi gerð tóbaksvarnalaga. Nefndin hóf þegar störf og vann að þessu máli sleitulítið í tæp tvö ár. Nefndin gekk frá sínum fyrstu drögum í októbermánuði 1980 og sendi til umsagnar, að höfðu samráði við heilbrigðisráðherra, Læknafélagi Íslands, Krabbameinsfélagi Íslands, Samtökum heilbrigðisstétta, landlæknisembættinu, Hjartavernd, ÁTVR, Kvenfélagasambandi Íslands, læknadeild Háskóla Íslands, Félagi skólastjóra og yfirkennara, Kennarasambandi Íslands, flugmálastjóra, siglingamálastjóra, Heilbrigðisfulltrúafélagi Íslands, Sambandi ísl. sveitarfélaga, Vinnuveitendasambandi Íslands, ASÍ, BSRB, BHM, Vinnumálasambandi samvinnufélaganna, eiturefnanefnd, Vinnueftirliti ríkisins, Heilbrigðiseftirliti ríkisins, ríkissaksóknara, manneldisráði, Íslenska bindindisfélaginu, Félagi forstöðumanna sjúkrastofnana, menntamálaráðuneytinu, skólayfirlækni, Félagi auglýsingastofa, Félagi bókaútgefenda, Blaðamannafélaginu, ÍSÍ, SÍBS, Rauða krossi Íslands og Samtökum gegn astma og ofnæmi.

Enn fremur leituðu nefndarmenn álits valinkunnra aðila eftir því sem þeim þótti þörf á. Allmargir ofangreindra aðila skiluðu umsögn um fyrstu drög. Voru þessar umsagnir misjafnlega ítarlegar og lögðu sumir í þær töluverða vinnu. Að fengnum umsögnum, sem voru

að berast langt fram eftir s. l. ári, tók nefndin saman önnur drög sín, þar sem reynt var að samræma sjónarmið þeirra er umsögn gáfu eins og unnt var. Lágu önnur drög fyrir s. l. haust og voru þau send til umsagnar þeim, er sent höfðu umsögn áður. Voru þessar umsagnir síðan að berast fram yfir s. l. áramót 1981—82 en að þeim fengnum tók nefndin lokaspjett og skilaði álit í formi frumvarps til laga um tóbaksvarnir til ráðherra 24. febrúar 1982.

Vert er að benda á að umsagnir þeirra, sem fjölluðu um frumvarpið, voru mjög á einn veg og yfirleitt eindregnar stuðningsyfirlýsingar við frumvarpið eins og það birtist hér. Sem dæmi skal hér tekin umsögn Íþróttasambands Íslands en hún hljóðar svo: „Framkvæmdastjórn ÍSÍ mælir með því að drög II að frumvarpi um tóbaksvarnir verði samþykkt af Alþingi, þar sem hún telur framgang þeirra muni leiða til takmarkana á notkun tóbaks, sem brýna nauðsyn ber til að hefna með lagabóði og aukinni fræðslu um skaðsemi tóbaksnotkunar, en hvort tveggja telst í frumvarpsdrögum II um tóbaksvarnir.“

Enn fremur má nefna hér annað dæmi. Það er umsögn Kvenfélagasambands Íslands, en hún hljóðar svo: „Á stjórnarfundum Kvenfélagasambands Íslands, 28. júlí 1981, var tekið til athugunar frumvarp til laga um reykingavarnir, sem samstarfsnefnd um reykingavarnir sendi KÍ til umsagnar. Stjórn KÍ lýsir yfir fullum stuðningi við frumvarpið og gerir engar athugasemdir við það“.

Það sem einkum var gagnrýnt við frumvarpið eru ákvæðin í 6. gr. um merkingar tóbaksvarnings. Sú gagnrýni kom einkum frá Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, sem taldi ýmis tormeðingum á slíkum merkingum og verður nánar vikið að því síðar í athugasemdum við 6. gr.

Það er skoðun nefndarinnar að tilgangur lagasetningar sem þessarar hljóti að vera að draga úr neyslu tóbaks og þar með því heilsutjóni sem hún veldur og að vernda fólk fyrir því sem kallað hefur verið óbeinar reykingar. Til þess að ná þessu markmiði eru nefndarmenn sammála um að kveða þurfi á um:

- 1) Aðvaranir á umbúðum tóbaksvarnings með hliðsjón af skaðsemi hans.
- 2) Fortakslaust auglýsingabann á tóbaki og tóbaksvörum.
- 3) Bann við sölu tóbaks til barna og á ákveðnum stöðum sem tengjast heilbrigðisþjónustu og uppeldi barna.
- 4) Takmarkanir á tóbaksreykingum í húsnæði þar sem almenningur nýtur þjónustu eða afgreiðslu af ýmsu tagi, og bann við reykingum á ákveðnum stöðum sem sérstaklega eru ætlaðir börnum og unglingum og í almenningsfarartækjum sem rekin eru gegn gjaldtöku.
- 5) Ábyrgð hins opinbera hvað snertir fræðslu um skaðsemi reykinga.
- 6) Að tóbaksvarnir séu edlilegur þáttur heilsugæslunnar, þannig að þeir sem njóta þurfa aðstoðar við að hætta að reykja geti leitað til heilsugæslustöðva.
- 7) Að starfandi verði ráð sérfróðra manna um tóbaksvarnir og skaðsemi tóbaks, tóbaksvarnaráð, ráðherra til halds og trausts.
- 8) Að eftirlit verði í höndum heilbrigðisnefnda undir yfirumsjón Hollustuverndar ríkisins í samræmi við lög nr. 50/1981, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit.

Í nýlegri sérfræðingaskýrslu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar um reykingavarnir (frá 1979), stimplar stofnunin reykingar og þá sérstaklega sigarettureykingar sem sannkallaða farsótt. Stofnunin telur að ekki verði lengur á það fallist að reykingar komi einstaklingunum einum við eða hér sé um frjálst val að ræða, þar sem öllum sé kunnugt um þá sjúkdómshættu sem fylgir reykingum og viðurkennt sé að reykingar séu bæði læknisfræðilegt vandamál og félagslegt. Sjúkdómar af völdum reykinga, aðallega hjarta-, æða- og lungnasjúkdómar valda í dag gríðarlegum skaða í heiminum með ótímabærum dauðsföllum og örorku, svo ekki sé minnst á þann fjárhagsbagga sem þær reisa heilbrigðisþjónustunni svo og almannatryggingakerfinu. Það er vissulega vel kunnugt að hlutfall dauðsfalla, sjúkleika, fjarvista frá vinnu og slysa er verulega hærra hjá þeim sem reykja en þeim sem ekki reykja.

Skýrslur frá Bandaríkjunum, Frakklandi, Sviss, Ástralíu og öðrum löndum sýna hvernig viðkomandi ríki glata of fjár vegna heilsugæslukostnaðar af völdum sjúkdóma í tengslum við reykingar. Í Ástralíu kom skýrt fram við úttekt á sjúkdómum tengdum reykingum að kostnaður hefur á undanförunum árum aukist 10 sinnum meira en skatttekjur af tóbaki og svo mætti lengi telja. Á þingi Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar í Genf vorið 1980 var samþykkt ályktun, þar sem þess er farið á leit við allar ríkisstjórnir þáttökulanda, að þær m. a. með löggjöf um tóbaksvarnir beiti sér af heilum hug og alefli gegn tóbaksvágestinum, sem stofnunin telur þann einstakan þáttinn, sem heilsu manna stendur hvað mest hættu af í dag og það svo að líkja megi við farsóttir fyrri alda. Mengun af völdum reykinga veldur fólki sem ekki reykir óþægindum og jafnvel heilsuspjöllum. Reykingaávani fullorðinna er slæmt fordæmi fyrir ungu kynslóðina og leiðir til þess að hún tekur meira eða minna upp þennan hættulega ávana.

Góð heilsa er dýrmætasta eign hvers einstaklings og hefur áhrif á alla aðra þætti þjóðlífsins og þá ekki eingöngu heilbrigðisþjónustuna í hefðbundnum skilningi þess orðs. Á vegum hins opinbera er talið nauðsynlegt að hafa slysavarnir vegna þeirra tolla sem umferðin tekur en um nauðsyn umferðar verður ekki deilt. Hið sama má segja um slys á vinnustöðum, en um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi hafa fyrir nokkrum misserum verið samþykkt stefnumótandi lög, þ. e. a. s. lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, en þeim er m. a. ætlað að koma í veg fyrir slys, sem óneitanlega fylgja atvinnustarfsemi. Þannig eiga opinberar tóbaksvarnir sér vissulega margar hliðstæður. Þegar kemur að tóbaksvörnum hefur oft komið annað hljóð í strokkinn, þótt engum blandist hugur um að tóbaksreykingar séu ónauðsynlegar og sannanir liggja fyrir um að tóbaksreykingar taki verulegan toll. Það er reginmisskilningur að ríkið hafi hagnað af tóbakssölu. Gjöldin eru mikil og verða aldrei að fullu virt til fjár. Hið opinbera verður að gera sér grein fyrir því, að til lengdar verður ekki tjaldað til einnar nætur á þessu sviði fremur en öðrum.

Hörmungar mannanna eru margar og sumar að því er virðist óviðráðanlegar og óyfirstigánlegar. Markmiðið hlýtur því að vera að komast hjá þeim hörmungum sem maðurinn á að geta ráðið við. Að slíku verður ekki unnið með löggjöf og opinberum reglum nema að takmörkuðu leyti og tekur frumvarp þetta sem hér liggur frammi mið af því. Frumvarpið tekur að ýmsu leyti mið af þeirri löggjöf sem samín hefur verið á Norðurlöndum svo og annars staðar í Vestur-Evrópu um tóbaksvarnir. Finnar settu árið 1977 stefnumótandi löggjöf á þessu sviði sem þykir mjög til fyrirmyndar og er einhver sú einarðasta sem litið hefur dagsins ljós. Þessi löggjöf hefur mest verið höfð til hliðsjónar.

Nefndin leggur áherslu á, að hún telur þær tillögur sem liggja hér frammi í formi frumvarps, vera fyllilega raunhæfar enda eru þær byggðar á ítarlegri yfirvegun og settar fram að fenginni umsögn sérfróðra og valinkunnra aðila sem sumir hverjir hafa látið sig þessi mál hvað mestu skipta. Mjög þótti koma til greina að ganga að ýmsu leyti lengra en hér er gert, t. d. varðandi takmarkanir á sölu tóbaks og tóbaksreykingum á almenningsstöðum. Verður getið um sumt af því í skýringum við einstakar frumvarpsgreinar. Verði frumvarpið að lögum telur nefndin að vænta megi af þeim verulegs árangurs í samræmi við tilgang þeirra.

Greinargerð sú sem hér fylgir með er tekin saman af þeim nefndarmönnum Ingimar Sigurðssyni, Sigurgeiri Kjartanssyni og Þorvarði Örnólfssyni.

2. Skaðsemi tóbaksneyslu.

2.1. Tóbaksreykur.

Tóbaksreykur inniheldur yfir 4000 efni og efnasambönd, ýmist í formi lofttegunda, úða eða örsmárra rykagna. Meðal þeirra eru efni sem hafa staðbundin, ertandi áhrif á vefi líkamans, ýmist við beina snertingu reyksins eða þá að þau berast til lungna og síast þar inn í blóðrásina og hafa þannig greiðan aðgang að verka á nánast öll vefjakerfi líkamans.

Þær lofttegundir sem einna mestri eringu valda eru köfnunarefnistvísýringur, formaldehýð, akróleín og vetnissýaníð (blásýra). Við tóbaksreykingar lama þessi efni þá starfsemi bifháraþekjunnar að flytja slím upp úr berkjupípum, um barka og upp í kok. Við reykingar hindrast þar með eðlileg hreinsun lungnaþípnanna, en af því leiðir að efni tóbaksreyks setjast til í lungunum og valda skaðlegum áhrifum yfir miklu lengri tíma en reykt er.

Hættulegustu efni rykagna í tóbaksreyk eru hin svo nefndu fjölhringlaga, arómatísku kolvatnsefni, en þau eru krabbameinsvaldar (carcinogen), en auk þess eru í reyknunum efni, krabbameinshvatar (co-carcinogen) sem stuðla að myndun krabbameins sumpart fyrir áhrif annarra efna eða með samspieli við þau. Helst þeirra eru fenól, fitusýruesterar og friar fitusýrur. Einnig hefur hiti frá glóð vindils, pípu eða sígarettu ertandi áhrif í munnholi.

Langvarandi áhrif ofangreindra þátta stuðla að krabbameinsmyndun og eykst hættan á því í réttu hlutfalli við magn reykinga og þann tíma sem vefirnir eru útsettir fyrir tóbaksreyk.

Af öðrum skaðlegum efnunum í tóbaksreyk ber fyrst og fremst að nefna kolsýrling (kolmónoxíð), hættulega lofttegund sem binst blóðrauðanum í stað súrefnis, og nikótín. Helstu áhrif af neyslu nikótíns eru þessi:

1. Lyfjafræðileg áhrif þess eru meðal annars róandi og sljóvgandi á heilastarfsemina.
2. Nikótín úr reyknun frá einni sígarettu getur valdið flökurleika, svima og þróttleysi hjá þeim sem reykja ekki að staðaldri en vanir reykingamenn þola nikótín í mun stærri skömmtum.

3. Hætti reykingamaður reykingum hefur það að jafnaði í för með sér andlega og líkamlega vanlíðan, fráhrarfseinkenni.

4. Endurtekin nikótínneysla leiðir af sér þörf fyrir sívaxandi neyslu að vissu marki, sem er einstaklingsbundið en oftast á bilinu 15—25 sígarettur á dag og aukið þol gagnvart efninu.

Nikótíni hefur samkvæmt ofangreindum atriðum verið skipað í flokk ávanabindandi, róandi nautnalyfja.

Í rykfasa tóbaksreyks, þ. e. í formi örsmárra agna, eru efni sem berast út í blóðrásina og þar með til allra vefja líkamans og geta bundist þar og safnast fyrir, reyndar í litlum mæli, en með áratuga tóbaksneyslu eru taldar líkur á að upphleðsla slíkra efna í vefjunum nái þeim mörkum, sem hættuleg geta talist.

Í ýmsum löndum er skylda að taka fram á sígarettupökkum hve mikið af nokkrum skaðlegustu efnunum berist til neytenda úr hverri sígarettu við venjulegar neysluvenjur.

Árið 1977 reyndist meðaltjörumagn í reyknun af sígarettum sem seldar voru í Svíþjóð vera um 20 mg. Af kolsýrlingi voru það 15 mg og af nikótíni 1,3 mg.

Annars eru þessi efni að sjálfsögðu breytileg milli tóbakstegunda og jafnvel árganga uppskerunnar.

2.2. Mikilvægar skýrslur.

Það sem vitað er um samband reykinga og sjúkdóma er einkum byggt á faraldsfræðilegum rannsóknum sem hafa náð til mjög stórra þjóðfélagshópa.

Dýratilraunir, rannsóknir á sjúklingum og rannsóknir í líffærafræði, m. a. víðtækar krufningarannsóknir, hafa einnig rennt mikilvægum stöðum undir þær niðurstöður sem fengist hafa.

Heilbrigðisyfirvöld, nefndir skipaðar af hinu opinbera, læknafélög og heilbrigðissamtök hafa víða um heim tekið þessar rannsóknir til rækilegrar athugunar og birt mat sitt og ályktanir í sérstökum skýrslum sem orðnar eru æði margar.

Þekktastar eru skýrslur Konunglega breska lyflæknafélagsins, bandaríska landlæknisins og Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar. Fyrsta skýrsla breska lyflæknafélagsins kom út 1962. Nefndist hún „Smoking and Health“ (reykingar og heilsa). Athyglisvert er að þriðja skýrslan, sem út kom 1977, nefndist „Smoking or Health“ (reykingar eða heilsa).

Bandaríski landlæknirinn (the Surgeon General) hefur sent frá sér margar slíkar skýrslur, hina fyrstu árið 1964. Sérstaklega má nefna viðamikla skýrslu „Smoking and Health“ sem kom út í janúar 1979 og hefur að geyma geysimikinn fróðleik um tengsl reykinga og sjúkdóma og um aðrar hliðar reykingavandamálsins, svo og þær skýrslur sem út hafa komið árlega síðan.

Alþjóðaheilbrigðisstofnunin hefur gefið út þrjár sérfræðingaskýrslur um áhrif reykinga og reykingavarnir: „Health Consequences of Smoking“ 1971, „Smoking and its Effects on Health“ 1975 og „Controlling the Smoking Epidemic“ 1979.

Niðurstöðurnar í þessum skýrslum eru óvenju samhljóða miðað við það sem menn eiga að venjast í lækisfræði. Auk þess hafa þær orðið sífellt alvarlegri og uggvænlegri eftir því sem árin hafa liðið.

Í skýrslu Konunglega breska lyflæknafélagsins 1971 og aftur 1977 er lýst yfir því að „sígarettureykingar séu jafnveigamikil orsök dauðsfalla og hinar miklu farsóttir sem herjuðu á fyrri kynslóðir í landinu“ og ályktað að „átak til verndar almenningi gegn þeim skaða sem svo margur maðurinn bíður af völdum sígarettureykinga myndi hafa meiri áhrif á almannaheilsu í landinu en nokkuð annað sem nú sé unnt að gera á sviði fyrirbyggjandi lækisfræði (preventive medicine)“.

Þetta á við um Stóra-Bretland þar sem heilsutjón af völdum tóbaksreykinga er sérlega algengt. Það á einnig við Ísland þó að afleiðinga þessarar nútíma farsóttar gæti hér ekki enn í jafnríkum mæli. Við höfum ennþá tækifæri til að sporna við henni þannig að harmleikurinn verði aldrei eins mikill hér og í þeim löndum þar sem hann hefur orðið hvað mestur.

2.3. Sjúkdómar og dauðsföll af völdum reykinga.

Það er nú fullsannað að reykingar valda margs konar sjúkdómum, eins og reyndar vænta má af edli og samsetningu tóbaksreyks svo sem áður er rakið.

Hér verður aðeins tæpt á nokkrum helstu atriðum þessa máls en að öðru leyti skal vísað til ítarlegrar samantektar í bæklingnum „Reykingar og heilsa“ (bls. 5—16) sem út var gefinn af reykingavarnanefnd í samvinnu við Krabbameinsfélag Reykjavíkur og ætlaður er almenningi til uppfræðslu og frekari glöggvunar.

DÁNARTÍÐNI

Frá 35 ára aldri er hætt á dauðsföllum lengst af hlutfallslega mun hærri í öllum aldursflokkum hjá reykingamönnum en þeim sem reykja ekki. Einna mestur er munurinn hjá körlum 45—54 ára. Hjá þeim eru dánarlíkur nær þrefaldar miðað við jafnaldra þeirra sem ekki reykja.

Við framreikning á lífslíkum 25 ára karla má skv. erlendum rannsóknum búast við að þeir sem ekki reykja nái 73,6 ára aldri en þeir sem reykja 40 sígarettur eða meira nái aðeins 65,3 ára aldri að jafnaði.

Mismunurinn 8,3 ár er sá tími sem stórreykingamenn lifa að jafnaði skemur.

Í aldurshópnum 45—64 ára eru dánarlíkur af öllum ástæðum nær tvöfaldaðar hjá þeim sem reykja miðað við þá sem reykja ekki. Einkum er þetta áberandi hvað snertir dauðsföll af völdum öndunarfæra-, hjarta- og æðasjúkdóma hjá körlum. Svipaðrar tilhneigingar gætir hjá konum en í heldur minna mæli.

Athuganir á vinnutapi yfirleitt, hvort heldur er af heilsufarsástæðum eða öðrum ótilgreindum ástæðum, sýna að fjarvistir fara vaxandi með reykingamagni bæði hjá konum og körlum.

SJÚKDÓMAR AF VÖLDUM REYKINGA

Lungnasjúkdómar eru hvað algengastir fylgikvillar reykinga. Þekktast er samband reykinga og lungnakrabbameins. Tíðni þess hefur alls staðar aukist með auknum sígarettu-reykingum, sem eru taldar langveigamesta orsök sjúkdómsins. Á 5 ára tímabili frá 1975—79 voru alls 262 sjúklingar greindir með lungnakrabbamein hér á landi en aðeins 34 allt tímabilið 1931—1954 (24 ár). Árangur meðferðar hefur verið takmarkaður allt til þessa og má búast við að einungis tíunda hluta sjúklinganna takist að bjarga með aðgerðum. Þannig eru um níu tíundu sjúklinganna látnir innan fimm ára frá greiningu, en langflestir þeirra þegar innan þriggja ára.

Aðrir algengir lungnasjúkdómar af völdum reykinga eru þrálát berkjubólga og lungnaþemba. Valda þeir fjölda fólks örkumlun um aldur fram.

Reykingar eru einn mikilvægasti áhættuþáttur kransæðasjúkdóma og dánartíðni vegna þeirra sjúkdóma er mun hærri meðal reykingamanna en þeirra sem reykja ekki. Tengsl reykinga við kölkun og þar með þrengsli og gúlamyndanir í slagæðum annars staðar í líkamanum eru þó enn meira sláandi. Heita má að allir þeir, jafnt konur sem karlar, sem leita lækninga vegna greindra slagæðasjúkdóma, séu reykingamenn. Afleiðingar þeirra eru heilablóðfall (slag) með helftarlömun um lengri eða skemmri tíma, oftast þó ævilöng örkuml, eða verulega skert starfsgeta vegna þreytu (cladictio intermittens) í ganglimum eða þá drep í tám eða framleistum, er leiðir til aflimunar, sem hendir stöku sinnum enn í dag þrátt fyrir framfarir á þessu sviði læknisfræðinnar.

Af öðrum sjúkdómum er greinilega tengjast reykingum ber einkum að nefna krabbamein í munnholi, barkakýli, vélinda, þvagblöðru, brisi og nýrum.

Þá er reykingamönnum öðrum hættara við maga- eða skeifugarnarsárum. Skaðleg áhrif reykinga barnshafandi kvenna á fóstur eru nú löngu orðin viðurkennd staðreynd. Verður lítillega fjallað um þau hér á eftir í sambandi við óbeinar reykingar.

2.4. Skaðsemi óbeinna reykinga.

Síðasta áratug hefur almenningur í hinum tæknivædda heimi orðið í vaxandi mæli meðvitandi um nauðsyn þess að hamla gegn mengun umhverfisins og hugtakið umhverfisvernd orðið til.

Skorin hefur verið upp herör gegn hvers konar mengun frá orku- og iðjuverum, hvort heldur er í eigu einstaklinga, félaga eða ríkisins.

Andrúmsloftið er sameign allra og óhjákvæmileg nauðsyn hverjum þeim sem lífsanda dregur. Er það samfélagsskylda að viðhalda hreinleika andrúmslofts ekki síður en neysluvatns sem ætlað er almenningi.

Með sömu rökum er það réttur hvers manns að fá að neyta ómengaðs andrúmslofts jafnt í hvíld sem starfi, og heyra frávik frá því aðeins til undantekninga.

Vitundin um þennan rétt hefur m. a. verið undirrót lagasetningar er miðar að því að takmarka reykingar á almannafæri.

Nefna má sem ljóst dæmi um þetta lagabálk sem kenndur er við Howard County í Bandaríkjunum. — Venjulega er vitnað til hans sem „Howard County Indoor Clean Air Act of 1977.“

Í lögum þessum er kveðið á um að matsölustöðum, verslunum, skrifstofum og öðrum svæðum sem ætluð eru almenningi til afnota sé annað hvort skipt í reykingasvæði og reyklusvæði ellegar, ef stjórn stofnana ákveður svo, algjört bann sé við reykingum á nefndum svæðum.

Í forsendum þessara laga er gengið út frá því að tóbaksreykur sé hættulegur heilsu almennings. Þau eru þó fyrst og fremst ætluð til verndar almennri heilsu og vellíðan þeirra sem ekki reykja. Lögð er áhersla á að þeim sem vilja reykja sé skylt að virða rétt hinna sem

reykja ekki og vilja komast hjá skaðlegum áhrifum af reykingum í næsta umhverfi sínu. Reykingar eru alls ekki einkamál þeirra sem reykja.

Til eru teknir í forsendum laganna fjórir flokkar einstaklinga sem eigi það sameiginlegt að heilsufari þeirra sé ógnað með reykingum annarra:

1. Fólkhaldið ofnæmis- eða astmasjúkdómum.
2. Börn og ungmenni vegna viðkvæmni gagnvart bólgu í öndunarfærum.
3. Sjúklingar með langvarandi hjarta- og lungnasjúkdóma.
4. Fólkhaldið með augnlinsur.

Eftir að Howard County bálkurinn var settur hefur margt nýtt komið í ljós varðandi skaðsemi óbeinna reykinga m. a. að því er varðar varanlegar skemmdir á lungnavef og aukna áhættu á lungnakrabbameini.

Verður nánar að því vikið hér á eftir og jafnframt stiklað á stóru um áhrif óbeinna reykinga yfirleitt.

Rannsóknir sýna að um 75% þeirra sem reykja ekki finnst óþægilegt að vera í tóbaksreyk en um 50% kenna beinnar vanlíðunar af einhverju tagi svo sem óþæginda í augum, ertingar í nefi, hósta og sárinda í hálsi.

Er þetta sá þögli meirihluti sem orðið hefur svo lengi að anda að sér reykmettuðu andrúmslofti nauðugur viljugur.

Ofnæmissjúklingar eru jafnvel enn líklegri en aðrir til að fá þessi einkenni af völdum óbeinna reykinga og tóbaksreykur er eitthvert argasta vandamál sem astmasjúklingar eiga við að stríða í daglegu lífi sínu.

Hjartasjúklingum getur beinlínis verið bráð hætta búin af óbeinum reykingum og sjúklingar með þraláta berkjubólgu eða lungnaþembu þola illa að vera í miklum tóbaksreyk.

Tóbaksreykur getur valdið hvarmabólgu, jafnvel hjá fullhraustu fólki, og getur valdið óbærilegri ertingu hjá fólki með augnlinsur.

Börnum á heimilum þar sem er reykt er mun hættara en öðrum börnum við kvefi og hvers konar bólgu í öndunarfærum og þar með eyrum. Oft lagast þessi einkenni þegar hætt er að reykja á heimilinu.

Börnum og unglíngum sem alast upp við reykingar á heimilum er miklu hættara við að byrja reykingar en hinum sem alast upp á reyklausum heimilum. Fordæmi á hér efalaust hlut að máli en spurning hlýtur þó að vakna um eins konar óbeina og óviljandi ávanabindingu strax í foreldrahúsum.

Undanfarið hefur fjölgað rannsóknum á skaðlegum áhrifum óbeinna reykinga á lungnastarfsemi o. fl. Af því sem þegar hefur komið fram má álykta að þau séu meiri en áður var talið og séu háð heildarreykmagni sem borist hefur til öndunarfæra.

Nýlegar rannsóknir á starfsemi lungna, sem einkum beinast að ástandi smæstu berkju-pípna og samdráttarhæfni lungna, unnar á um 2000 einstaklingum við Kaliforniaháskóla, leiddu í ljós að einstaklingar sem störfuðu með reykingafólki (20—40 sigarettur á dag) um 20 ára skeið, en reyktu ekki sjálfir höfðu skerta lungnastarfsemi (um 25—35%) miðað við sambærilegan hóp sem ekki reykti og starfaði í ómengdu andrúmslofti.

Hér eru metin áhrif á lungun ein saman en ekki tekið tillit til áhrifa á hjarta- og blóðrásarkerfi, né heldur krabbamein.

Áhrif á lungun ein jafngilda þó áhrifum þess að reykja um 5—10 sigarettur á dag, eða reykja pípu eða vindla án þess að reykja ofan í sig.

Rannsóknir á um 91 000 giftum konum, húsmæðrum í Japan, sýndu tvöfalda tíðni lungnakrabbameins hjá þeim konum sem höfðu verið giftar um 20 ára skeið mönnum sem reyktu 20—40 sigarettur á dag miðað við konur sem giftar voru mönnum sem ekki reyktu. Allt voru þetta konur sem ekki reyktu sjálfar.

Svipuð var útkoma úr rannsóknum í Grikklandi á vegum Harvardháskóla.

Mun fleiri rannsóknir styðja kenningar um skaðsemi óbeinna reykinga, og bent hefur verið á að tíðni lungnakrabbameins hjá Mormónum, sem hvergi er há því að Mormónar reykja ekki, er mun lægri í Utah en hjá Mormónum annars staðar í Bandaríkjunum. Liggur nærri að ætla að reykmenngun á vinnustöðum utan Utah eigi hér nokkurn hlut að máli.

Áhrifa óbeinna reykinga fer þegar að gæta í fósturlífi. Nikótín, kolsýrlingur og e. t. v. fleiri efni tóbaksreyks ná svipuðum eða jafnvel meiri þéttleika í fóstri en í móðurinni sem reykir.

Bitnar þetta á vexti og þroska fósturs. Fóstur verða pastursminni og hætta á fyrirburðum og andvana fæddum börnum er mun meiri hjá konum sem reykja.

Börnum mæðra sem reykja á meðgöngutímanum er því þúið mun rýrara veganesti út í lífið en öðrum börnum, og mismunur á þroska eykst jafnvel enn hjá börnum á brjósti reykjandi mæðra. Þau sjúga ekki einungis mengaða móðurmjólkheldur anda einnig að sér reykmettuðu andrúmslofti á heimilinu.

3. Tóbaksneysla á Íslandi.

3.1. Þróun síðustu áratuga.

Sú meginbreyting hefur orðið á tóbaksneyslunum hér á landi frá fyrstu áratugum þessarar aldar að neysla munntóbaks og neftóbaks, sem samanlagt nam þremur fjórðu hlutum tóbaksinnflutningsins árin 1912—1915, hefur smátt og smátt dregist saman og er nú hverfandi lítil en sigarettureykingar, sem voru þá rétt að byrja, hafa aukist hröðum skrefum, enda hefur heildarneysla tóbaks aukist mikið á þessu tímabili.

Sigarettureykingar urðu þó ekki algengar hér fyrr en um og eftir síðari heimsstyrjöld. Salan óx úr 450 sigarettum á mann árið 1940 í 900 árið 1950. Er það mesta aukning sem hefur orðið á einum áratug.

Fyrst urðu sigarettureykingar hér almennar meðal karla en nokkru síðar einnig meðal kvenna. Árin 1967—68 var svo komið samkvæmt rannsóknum Hjartaverndar á fólki 34 ára—61 árs að tiltölulega mun fleiri konur en karlar reyktu sigarettur. Átti það við um alla aldursflokka sem könnunin náði til nema hinna allra elstu. Könnun sem Hjartavernd gerði á 20—34 ára gömlu fólki árið 1973 sýndi einnig að tiltölulega miklu fleiri konur en karlar á þessum aldri reyktu sigarettur, sbr. og það sem síðar segir um reykingar unglinga. Konur reykja að vísu nokkru minna að jafnaði en karlar en munurinn virðist fara síminnkandi.

Annað sem einkennir þróunina í þessum málum er það að menn hafa undanfarið almennt byrjað yngri að reykja en áður tíðkaðist. Í því sambandi má m. a. vísa til kannana sem borgarlæknirinn í Reykjavík lét gera í barna- og gagnfræðaskólum borgarinnar, fyrst árin 1959 (unglinga- og gagnfræðaskólar) og 1962 (barnaskólar) og aftur árið 1974. Á þeim árum sem liðu milli kannananna tvö- til þrefaldaðist hlutfallstala reykjandi stúlkna í nær öllum aldursflokkum frá 12 ára aldri til 17 ára aldurs og daglegar reykingar höfðu farið mjög í vöxt hjá báðum kynjum. Athyglisvert er að frá og með 13 ára aldri voru daglegar reykingar algengari meðal stúlkna en pilta. Svo var einnig árið 1978 þegar þriðja könnun borgarlæknis var gerð í Reykjavík en þá hafði þó dregið verulega úr reykingum barna og unglinga í borginni (um meira en fjórðung), einkum 12 og 13 ára gamalla.

Eitt helsta einkenni á þróun reykingavenja hér á landi síðustu tvo áratugina er það að svonefndar filtersigarettur hafa smátt og smátt rutt sér til rúms á markaðnum á kostnað filterlausra og eru nú meira en fjórir fimmtu hlutar af þeim sigarettum sem hér eru seldar.

Jafnframt hefur tjara og nikótín í reyknum farið minnkandi að vegnu meðaltali. Hver sigaretta gaf þannig að jafnaði 9% minna nikótín árið 1982 en fimm árum áður svo að dæmi sé tekið (1,23 mg á móti 1,35 mg).

Árið 1981 var sala á sigarettum komin upp í 1760 stykki á hvern íbúa eða rúmlega 2400 stykki á hvern íbúa 15 ára og eldri. Hefur hún aldrei orðið jafnmikil á hvorn veginn sem

reiknað er. Önnur tóbakssala hefur hins vegar dregist svo mikið saman að undanförunu að heildarsala tóbaks í grömmum á hvern íbúa 15 ára og eldri var árið 1981 nokkru minni en árin 1974—1976 en þá hefur hún mest orðið.

3.2. Könnun reykingavarnanefndar.

Á árunum 1980 og 1981 lét reykingavarnanefnd í samvinnu við manneldisráð gera könnun á reykingavenjum fólks á höfuðborgarsvæðinu og nokkrum þéttbýlisstöðum utan þess. Spurt var einnig um afstöðu til reykinga og takmarkana á reykingum.

Könnunin náði til 237 einstaklinga á höfuðborgarsvæðinu og 142 utan þess. Voru konur álíka margar og karlar. Meðalaldur þátttakenda var um 38 ár en þeir voru frá 20 ára til 66 ára.

Um 48% þátttakenda sögðust reykja og var hlutur kvennanna nokkru minni en karlanna (um 42% og 54%). Utan höfuðborgarsvæðisins reyndust reykingar mun algengari heldur en í Reykjavík og nágrenni, 55% á móti 44%.

Sígarettureykingamenn voru 35% af öllum hópnum. Þeir reyktu að meðaltali 14 sígarettur á dag og höfðu flestir (80%) byrjað að reykja fyrir tvítugsaldur. Könnunin leiddi í ljós að fleiri konur en karlar reykja sígarettur (40% á móti 29%). Er það í samræmi við niðurstöður Hjartaverndar (sjá hér áður).

Athyglisvert er hve stór hluti aðspurðra vildi takmarka reykingar á almannafæri. Mest fylgi höfðu hömlur á reykingum í almenningsfarartækjum (84%), en mikinn hljómgrunn höfðu einnig aðgerðir á opinberum stöðum (73%) og á vinnustöðum (57%).

Tæplega fjórðungur þátttakendanna hafði reykt en var hættur. Aðeins fimmti hver reykingamaður hafði aldrei reynt að hætta. En svo var líka fólk sem hafði aldrei reykt, tæplega þrjátíu af hundraði aðspurðra.

Af þeim sem reyktu þegar könnunin var gerð sögðust 56% vilja hætta að reykja, enda töldu nær allir þátttakendur í þessari könnun að reykingar væru heilsuspillandi.

Með því að könnun þessi náði einungis til fárra staða utan höfuðborgarsvæðis og alls ekki til strjálbýlis og var einnig öðrum takmörkunum háð, t. d. varðandi aldur þátttakenda og hjúskaparstétt, ber að taka niðurstöður hennar með nokkrum fyrirvara. Þær ættu þó að gefa verulega vísbendingu um stöðu þessara mála.

Ástæða er til að gera viðtækari kannanir á reykingavenjum landsmanna reglulega, t. d. annað hvert ár, til þess að hægt sé að gera sér grein fyrir breytingum á hlutfallslegum fjölda reykingamanna í þjóðfélaginu og öðru sem máli skiptir í mati á því hvert stefnir. Söluölur ÁTVR gefa engan veginn fullnægjandi upplýsingar í því efni.

4. Löggjöf um tóbaksvarnir.

Saga skipulagðra afskipta hins opinbera af tóbaksvörnum er ekki löng hér á landi. Hófast slík afskipti ekki fyrr en löngu eftir að öllum var ljóst að vissar hættur voru samfara tóbaksreykingum en á því sviði áttu Íslendingar frumherja, Niels Dungal prófessor, en hann benti þegar á það laust eftir 1950, hversu reykingar væru skaðlegar, og lagði fram röksemdir sem síðan hafa verið staðfestar. Fyrsta lagaákvæði um tóbaksvarnir hér á landi leit dagsins ljós 1969, en þá var kveðið á um aðvaranir um skaðsemi tóbaks og að slíkt skyldi merkt vandlega á umbúðir tóbaksvarnings. Þetta þótti ekki gefast vel enda illa að merkingum staðið og þær ófullnægjandi. Í reynd má segja að saga opinberra tóbaksvarna hefjist ekki fyrr en 1971, þegar ákveðið var í lögum um verslun ríkisins með áfengi, tóbak o. fl. að banna tóbaksauglýsingar utandyra og í kvikmyndahúsum og fjölmiðlum. Enn fremur átti að ráðstafa 2% af brúttótekjum vegna sölu tóbaks í landinu til þess að vara við tóbaksreykingum en aðvaranir á sígarettupökkum voru lagðar niður. Í kjölfar þessara breytinga var árið 1972 sett á laggirnar svokölluð samstarfsnefnd um reykingavarnir, en í henni áttu sæti fulltrúar

Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, Hjartaverndar og Krabbameinsfélags Íslands. Nefndin hafði það eitt hlutverk að vara við hættu af tóbaksvörum með því að birta auglýsingar varðandi þessi mál í fjölmiðlum og ráðstafa því fé sem til þessara hluta rann með þetta að markmiði. Starfaði nefndin til 1977. Lengst af störfuðu í nefndinni Jón Kjartansson forstjóri, Sigurður Samúelsson prófessor og Bjarni Bjarnason læknir en eftir andlát Bjarna 1975 tók Ólafur Bjarnason, prófessor sæti í nefndinni.

Fljótlega kom í ljós að ákvæði um tóbaksauglýsingar í lögnum frá 1971 þjónuðu ekki þeim tilgangi sem ætlast var til og talið var æskilegt, þar sem tóbaksframleiðendur gátu haldið uppi auglýsingaherferðum innandyra, t. d. í matvöruverslunum svo og á skemmtistöðum. Enn fremur leituðust þeir við að koma auglýsingaspjöldum svo fyrir að auðvelt væri að sjá til þeirra utandyra. Einnig efndu tóbaksframleiðendur til samkeppni meðal kaupmanna um það hver væri duglegastur við sölustarfsemi og voru í boði verðlaun. Mönnum eru sjálfsgagt í fersku minni þær snörur, sem tóbaksframleiðendur reyndu að leggja fyrir sérsambönd innan íþróttahreyfingarinnar, þótt þeim yrði ekki kápan úr því klæðinu.

Þetta leiddi til þess að á Alþingi 1977 var lagt fram frumvarp til laga um ráðstafanir til þess að draga úr tóbaksreykingum og varð það að lögum þá um vorið, lög nr. 27/1977. Í lögnum er lagt blátt bann við hvers konar auglýsingum á tóbaki og tóbaksvarningi hér á landi og enn fremur er bannað að nota neyslú og hvers konar meðferð tóbaks og tóbaksvarnings í auglýsingum eða upplýsingum um annars konar vörur eða þjónustu. Samkvæmt lögnum er ráðherra heimilt að leggja bann við tóbaksreykingum í húsakynnum, sem eru til almenningsafnota, og við veitingar heimilda til reksturs langferðabifreiða, flugvéla, farþega-skipa og leigubifreiða og hvers konar annarra farartækja, sem rekin eru gegn gjaldtöku, er heimilt að setja skilyrði um reykingabann að nokkru leyti eða öllu leyti í farartækjum. Önnur nýmæli laganna eru þau að heilbrigðismálaráðherra er fengin heimild til að skipa nefnd til að annast framkvæmd laganna svo og aðrar aðgerðir til að hamla gegn tóbaksreykingum. Í kjölfar þessara laga var samstarfsnefnd um reykingavarnir nr. II skipuð. Áttu í henni sæti Ólafur Ragnarsson ritstjóri, formaður, Ásgeir Guðmundsson skólastjóri og Þorvarður Örnólfsson framkvæmdastjóri. Starfaði nefnd þessi af harðfylgi allt til áramóta 1979—80.

Lög nr. 27/1977 um ráðstafanir til þess að draga úr tóbaksreykingum hafa, að svo miklu leyti sem þau hafa að geyma hrein fyrirmæli, dugað mjög vel. Ákvæðin um auglýsingabann hafa náð fram að ganga og hefur þeim verið fylgt svo til brotalaust. Stærsti galli laganna er sá að þau byggja mikið á heimildum og hafa þær verið vannýttar einhverra hluta vegna. Að vísu hafa verið bannaðar reykingar í leigubifreiðum með stöð í þessum lögum og í einstaka stofnunum en um almenna notkun hefur ekki verið að ræða.

Eins og áður hefur fram komið var ákveðið með lögnum 1971 að 2% af brúttótekjum ríkisins af tóbakssölu skyldi verið til tóbaksvarna. Með setningu laga nr. 27/1977 varð sú breyting á að ákveða skyldi á fjárlögum ár hvert hve miklu fé ætti að verja í þessu skyni. Var ætlunin efalaust sú að stórauka fjárframlög til þessara mála eins og glögglega kom í ljós á seinni hluta ársins 1977. Langt er frá því að þeirri stefnu hafi verið haldið. Árið 1980 voru lagðar 27 milljónir kr. til tóbaksvarna og vantaði 13 milljónir kr. upp á að framlagið svaraði til 2% reglunnar, hefði hún verið áfram í lögum, hvað þá að um sé að ræða aukningu. Sá tvískinnungur sem fram hefur komið í fjárframlögum ríkisins til tóbaksvarna á undanförunum árum leiðir óhjákvæmilega til þess að úr þeim dregur. Var það þó alls ekki ætlun Alþingis með samþykkt laganna 1977.

5. Helstu nýmæli frumvarpsins.

1. Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til sú stefnuyfirlýsing að lögnum sé ætlað það markmið að draga úr tóbaksneyslu og þar með því heilsutjóni, sem hún veldur, og að vernda fólk fyrir áhrifum tóbaksneyslu, þ. m. t. óbeinna tóbaksreykinga.
2. Í 2. gr. eru skýr ákvæði um það, hvað átt sé við með tóbaki. Enn fremur til hvaða annars

varnings lögin nái með hliðsjón af sambærilegri neyslu, þótt ekki innihaldi viðkomandi varningur tóbak.

3. Í 4. gr. eru lögð til ótvíræð ákvæði um það hver eigi að fara með yfirstjórn tóbaksvarnamála, þ. e. a. s. heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra.
4. Í 5. gr. er að finna ákvæði um tóbaksvarnaráð, hvernig í það skuli skipað og hvaða hlutverki það skuli fyrst og fremst gegna.
5. Í 6. gr. er að finna ákvæði um aðvaranir á tóbaksvarningi vegna skaðsemi hans.
6. Í 7. gr. er reynt að skilgreina hvað átt sé við með auglýsingum í kjölfar þess að ákveðið er að halda í hið fortakslausa auglýsingabann, sem sett var með lögum nr. 27/1977.
7. Í 8. gr. er að finna ákvæði þar sem segir að tóbak megi ekki selja einstaklingum yngri en 16 ára. Jafnframt að bannað sé að selja tóbak úr sjálfsölum og í heilbrigðisstofnunum, skólum eða stofnunum fyrir börn og unglinga.
8. Í 9. gr. er lagt til að tóbaksnotkun verði bönnuð í þeim hlutum af húsnæði stofnana, fyrirtækja og annarra þar sem almenningi er ætlaður aðgangur í sambandi við afgreiðslu og þjónustu sem þessir aðilar reka. Skv. gildandi lögum er slíkt heimilt með ráðherraákvörðun.
9. Lögð er til sú aðalregla í 10. gr. að tóbaksnotkun sé óheimil í grunnskólum, dagvistum barna og húsakynnum sem fyrst og fremst eru ætluð börnum og unglingum yngri en 16 ára til félags- og tómstundastarfa, og á opinberum samkomum innanhúss fyrir börn og unglinga hafi börn innan 16 ára aldurs aðgang að þeim og í heilsugæslustöðvum. Undantekningar eru heimilaðar en þó skal sérstaklega gætt að óbeinum reykingum. Varðandi sjúkrahús skulu reykingar einungis heimilaðar á tilteknum stöðum.
10. Í 11. gr. er forráðamönnum húsnæðis, sem almenningur hefur aðgang að, en ekki fellur undir reykingabann 11. gr., heimilað að ákveða slíkt bann sjálfir í húsi sínu.
11. Í 13. gr. er lögð til sú aðalregla að tóbaksreykingar séu bannaðar í farartækjum sem rekin eru gegn gjaldtöku. Lögð er til undantekning sé um að ræða millilandaflug og almennt farþegarými skipa.
12. Í 14. gr. eru lögð til stefnumótandi ákvæði varðandi fræðslu og ábyrgð menntamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis á því að henni sé sinnt í skólum landsins og ríkisfjölmiðlum.
13. Í 14. gr. er líka lagt til að litið verði á tóbaksvarnir sem eðlilegan þátt heilsugæslunnar, þannig að þeir sem hætta vilja að reykja geti notið aðstoðar lækna og hjúkrunarliðs heilsugæslustöðvanna.
14. Í 17. gr. er lagt til að heilbrigðisnefndir undir yfirstjórn Hollustuverndar ríkisins, sbr. nánar lög nr. 50/1981, hafi eftirlit með framkvæmd laganna að svo miklu leyti sem um hrein framkvæmdaatriði er að ræða, þ. e. a. s. eftirlit með útsölustöðum, og að virt séu ákvæði laganna um sölu tóbaks, tóbaksauglýsingar og takmarkanir á tóbaksreykingum. Enn fremur eru lagðar til ákveðnar aðgerðir vegna meintra brota á lögnum, þ. e. a. s. hvernig heilbrigðisnefndir skuli standa að slíku m. a. með að tilkynna lögreglustjóra það eða heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er kveðið á um markmið laganna og að það skuli vera að draga úr tóbaksneyslu vegna þess heilsutjóns sem af henni hlýst og enn fremur að vernda fólk fyrir áhrifum óbeinna reykinga.

Það er löngu sannað að tóbaksreykingar eru gríðarlegur sjúkdómavaldur, einkum í öndunarvegi og æðakerfi. Nauðsyn ber til að reyna að stemma stigu við heilsutjóni af þeirra

völdum. Enn fremur liggur ljóst fyrir að sá sjálfsagði réttur manna að fá að lifa í reyklösu lofti hefur verið fótum troðinn, þar sem tóbaksreykingar eru annars vegar. Nú þykir sjálfsagt að ströng ákvæði gildi um mengun ytra umhverfis svo og mengun á vinnustöðum.

Lög um tóbaksvarnir eru að öðrum þræði mengunarvarnalög, þ. e. a. s. lög um mengunarvarnir innan dyra. Fjallað er sérstaklega í greinargerð hér að framan um óbeinar reykingar og vísast til þess sem þar segir.

Um 2. gr.

Hér er fjallað um þann varning sem lögnum er ætlað að ná yfir en það eru fyrst og fremst sjálfar tóbaksjurtirnar (nikótína) svo og allur varningur sem unninn er úr þeim og ætlaður til neyslu. Enn fremur er talin fyllsta ástæða til að lögina nái til varnings sem ætlaður er til neyslu með sama hætti og tóbak, þótt ekki innihaldi tóbak, enda gildi ekki um hann önnur lög. Hér má sem dæmi nefna svokallaðar gervisígarettur, sem ekki innihalda nikótín en kunna að hafa önnur skaðleg efni að geyma, bæði fyrir neytandann og aðra er ekki komast hjá því að anda reyknunum að sér.

Lögnum er ekki ætlað að ná yfir tóbak að svo miklu leyti sem það er notað sem lyf skv. lyfjalögnum. Enn fremur er ekki ætlast til þess að lögina nái yfir tóbak sem notað er sem eitrefni, sbr. lög nr. 85/1968 um eitrefni og hættuleg efni, en dæmi eru um það að tóbak sé notað sem skordýraeitur.

Um 3. gr.

Vegna ákvæða frumvarpsins um tóbaksauglýsingar, sbr. 7. gr., er nauðsynlegt að kveða á um það hvað átt sé við með reykfærum, sbr. nánar ákvæði 7. gr. Reynslan hefur sýnt að víða er leitað fanga til þess að fara í kringum auglýsingabann laga sem þessara og því nauðsynlegt að hafa hér mjög víðtækt ákvæði til þess að stemma stigu við slíku í framtíðinni.

Um 4. gr.

Hér eru lögð til skýr ákvæði um það undir hvaða ráðherra tóbaksvarnamál heyri. Slíkt hefur ekki verið gert áður. Með breytingum á lögum um verslun ríkisins með tóbak, áfengi o. fl. 1971 var Samstarfsnefnd um reykingavarnir sett undir fjármálaráðuneytið og þar með einnig tóbaksvarnastarfið, þótt þá hefði þegar tekið til starfa sérstakt heilbrigðismálaráðuneyti. Með lögum nr. 27/1977 voru þessi mál sett undir heilbrigðismálaráðherra, án þess að lögina kvæðu skýrt á um slíkt, en lögina voru sett að tilstuðlan þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, Matthíasar Bjarnasonar.

Um 5. gr.

Hér er að finna ákvæði um að skipa skuli svokallað tóbaksvarnaráð og að í því eigi sæti þrjú sérfróðir aðilar um skaðsemi tóbaks eða tóbaksvarnir. Skv. gildandi lögum er heimilt að skipa nefnd til þess að annast framkvæmd gildandi laga og hefur það heimildarákvæði verið notað eins og kunnugt er. Hér eru lögð til skýr ákvæði um það að ráðherra beri að skipa slíkt ráð, þótt ekki sé reynt að binda hendur hans varðandi skipun manna í ráðið að öðru leyti en því að þeir skulu vera sérfróðir um skaðsemi tóbaks og tóbaksvarnir.

Í þessari grein er enn fremur nokkuð tæmandi ákvæði um störf tóbaksvarnaráðs en þau eru fyrst og fremst ráðgefandi störf fyrir opinbera aðila svo og tillögugerð um ráðstafanir til þess að vinna gegn neyslu tóbaks og beita sér fyrir átaki í tóbaksvörnum. Enn fremur er ætlast til þess að fjármálaráðuneytið hafi samráð við tóbaksvarnaráð varðandi innflutning og verðlagningu tóbaks. Varðandi innflutning kemur fyrst og fremst til greina eftir hvaða sjónarmiðum skuli valið eða hafnað. Reiknað er með því að tóbaksvarnaráð fjalli um allar reglugerðir um tóbaksvarnir og tóbakssölu án tillits til þess, hvort um er að ræða reglugerðir á vegum heilbrigðisráðuneytis eða annarra ráðuneyta. Enn fremur er gert ráð fyrir því að

tóbaksvarnaráð starfi í samvinnu við Hollustuvernd ríkisins og er reyndar eðlilegast að það starfi innan veggja Hollustuverndar ríkisins, þar sem Hollustuverndinni er falin yfirumsjón með eftirliti með lögnum, sbr. nánar 17. gr.

Tóbaksvarnaráði er fyrst og fremst ætlað að starfa faglega en ekki eins og núverandi reykingavarnanefnd sem er jafnframt falið að fylgjast með framkvæmd gildandi laga.

Um 6. gr.

Samkvæmt þessari grein má því aðeins dreifa tóbaki og hafa það til sölu að skráð sé aðvörun um skaðsemi vörunnar á umbúðir hennar, þ. e. a. s. á neytendaumbúðir. Merking af þessu tagi hefur verið reynd hér á landi og þótti ekki gefa góða raun enda þannig að henni staðið að nánast var útilokað að menn veittu henni athygli. Var aðvörunarmiðinn límdur á þann enda sigarettupakkans sem jafnan er ekki rifinn upp og auk þess utan á sellofanpappír.

Því hefur verið haldið fram að erfitt yrði að merkja umbúðir tóbaksvarnings. Íslenski tóbaksmarkaðurinn sé svo lítill að mikill fjöldi tóbaksframleiðenda mundi ekki sjá sér fært að annast merkingu á íslensku á framleiðslu sinni. Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins heldur því fram í umsögn sinni um frumvarpið að framleiðendur og umboðsmenn þeirra muni ekki taka á sig kostnað við merkingu umbúða, heldur hækka útsöluverð vöru sinnar sem auka-kostnaði nemur, þ. e. a. s. þeir sem ekki hætti útflutningi til Íslands.

Röksemdir gegn aðvörunarmerkingu eru að mati reykingavarnanefndar léttvægar. Hér er um að ræða neysluvarning miklu skaðmeiri en gerist og gengur sem engin rök mæla með að um gildi vægari reglur en um annan neysluvarning. Í reglugerð nr. 250/1976, um tilbúning og dreifingu matvæla og annarra neyslu- og nauðsynjavara, sem sett er með stöð í matvæla-lögum frá 1936, eru ítarleg ákvæði um merkingar matvæla. Skv. reglugerðinni ber að merkja vörur og þá sérstaklega viðkvæmar matvörur alveg sérstaklega ekki síst með hliðsjón af þeim efnum sem í þeim eru. Engin ástæða er til þess að láta annað gilda um tóbak enda á að vera hægt að merkja tóbak þegar við þökkun eins og gert er t. d. við innflutning til Skandinavíu. Kæmi ef til vill til greina að koma á samnorrænum reglum á þessu sviði, þannig að allt tóbak, sem flutt yrði til Norðurlandanna, yrði merkt á sama hátt, öllum Norðurlandabúum skiljanlegt. Alþjóðaheilbrigðisstofnunin hefur mælt sérstaklega með aðvörunarmerkingum. Nefndin hefur að vísu ekki gert tillögu um innihaldslýsingu á tóbaksumbúðum svo sem lögboðnar eru sums staðar erlendis. Nefndin telur að slíkar upplýsingar (tölur) einar gefi óljósar og jafnvel villandi hugmyndir um skaðsemi vörunnar. Öðru máli gegnir um upplýsingar er varða beinlínis samband tóbaksneyslu og sjúkdóma og annars ófarnaðar. Þær má setja þannig fram að öllum skiljist. Hér er kjörin leið til að koma þeim á framfæri, neytendum og öðrum til umhugsunar.

Lagt er til að ráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um merkingar þessar. Vill nefndin benda á að fordæmi Svía í þessu efni þykir sérlega eftirbreytnivert en þeir leggja m. a. upp úr fjölbreyttum og breytilegum aðvörunartextum. Reiknað er með að reglugerð um merkingarnar líti dagsins ljós eigi síðar en við gildistöku laganna, þ. e. a. s. 1. janúar 1985, sbr. nánar ákvæði til bráðabirgða, tölulið 2.

Lögð eru til ótvíræð ákvæði um það, að það sé tobakstramleiðenda eða umboðsmanna þeirra að standa straum af kostnaði við merkingar skv. þessari grein.

Um 7. gr.

Hér er lagt til að haldið verði í það fortakslausu auglýsingabann sem sett var inn í lög 1977 og að það gildi einnig um reykfæri, sbr. það sem segir hér að framan um 3. gr.

Ákvæðunum um auglýsingabann er þó ekki ætlað að ná til rita sem gefin eru út utanlands af erlendum aðilum á erlendum tungumálum sé megintilgangur þeirra ekki að auglýsa slíkar vörur. Hér eru tekin af öll tvímæli og undantekningin gerð svo þröng sem mögulegt er.

Lögin frá 1977 banna einnig það sem nefna má óbeinar tóbaksauglýsingar og er gert ráð fyrir því að það ákvæði haldist efnislega óbreytt.

Hér er sem sagt ekki um að ræða neina efnislega breytingu frá núgildandi ákvæðum um bann við tóbaksauglýsingum enda hafa þau verið fyllilega raunhæf og réttmæti þeirra ekki dregið í efa. Má segja að því fráleitara sé að leyfa að halda tóbaki að fólki með auglýsingum sem meira er vitað um hvílikur skaðvaldur það er.

Auglýsingabannið tekur einnig til útstillinga á tóbaki en hefur ekki verið skilið svo að það hindri að tóbak sé haft í hillum á útsölustöðum þar sem það er sýnilegt viðskiptavinum. Ákvæðinu í 4. mgr. 7. gr. er ætlað að draga úr hættu á misnotkun í auglýsingaskyni. Nefndin íhugaði þann möguleika að banna að hafa tóbaksvörur sýnilegar í verslunum enda virðist það samræmast best ákvæðunum um auglýsingabann. Má vera að síðar verði horfið að því ráði.

Heimildin í 5. mgr. á sér ekki hliðstæðu í gildandi lögum og er sett til að taka af tvímæli um það hver megi gefa út skrár sem þar um ræðir. Slíkar skrár eru gefnar út reglulega víða um lönd og sums staðar lögskýlt að skrá á umbúðir tölur sem sýna hversu mikið er af tjöru, nikótíni og jafnvel kolsýrtingi í reyk einnar sígarettu þeirrar tegundar sem í hlut á. Hér er ekki gerð tillaga um slíkar merkingar sbr. það sem áður segir. Skráin um skaðleg efni getur að nokkru leyti komið í þeirra stað. Mætti t. d. gefa hana út einu sinni á ári með hliðsjón af erlendum skráum og í samráði við íslenskar rannsóknastofur. Sérstaklega skal bent á að heimild ÁTVR skv. 4. gr. tóbaksvarnalaga frá 1977 til að auglýsa verðskrár yfir tóbaksvörur er hér felld niður, enda hefur verslunin ekki notað þessa heimild um árabil. Vitanlega er þó ekki ætlast til að hætt sé að birta venjulegar fréttir um breytingar á tóbaksverði.

Um 8. gr.

Lagt er til að ekki mega selja tóbak börnum yngri en 16 ára. Er það í samræmi við tilmæli Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar sem hefur að vísu ekki orðað sérstakt aldurstakmark. Ákvæði um bann við tóbakssölu til barna eru allvíða í lögum, m. a. í Noregi og Finnlandi. Er í báðum löndunum miðað við yngri en 16 ára (í finnsku lögum: „sem augljóslega eru yngri en 16 ára.“). Þótt viðurkennt sé að hér sé það ákvæði þessara laga sem einna erfiðlegast gengur að framkvæma þá er það talið ómissandi í tóbakslöggjöf beggja þjóðanna.

Ákvæðið um bann við að selja börnum tóbak er í reynd opinber staðfesting á því viðhorfi stjórnvalda að nauðsynlegt sé að hamla gegn því að menn byrji að reykja. Jafnframt styðst það við niðurstöður fjölmargra rannsókna sem sýna að hættulegast er að byrja reykingar á barns- og unglingsárum.

Lagt er til í 2. mgr. að bannað verði að selja tóbak úr sjálfsölum. Nefndin hyggur að vísu að tóbakssala með þeim hætti sé hér óþekkt fyrirbæri en telur ástæðu til að girða fyrir að sá háttur verði upp tekinn, ekki síst með hliðsjón af ákvæðum um bann við að selja börnum tóbak.

Um þá tillögu (3. mgr.) að banna tóbakssölu í heilbrigðisstofnunum og stofnunum fyrir börn og unglunga þarf vart að hafa mörg orð. Mörgum þykir skjóta skökku við að selja slíkan heilsupjóf á stöðum þar sem m. a. og ekki síst er verið að glíma við afleiðingar tóbaksneyslu og vísa veginn til heilsusamlegri lífnaðarháttá. Tóbak er nú selt á nokkrum sjúkrahúsum sem kunnugt er. Er sú starfsemi mörgum þyrnir í augum.

Svo sjálfsagður hlutur er að banna tóbakssölu í skólum fyrir börn og unglunga að það þarfnast ekki skýringa.

Um 9. gr.

Þessi grein fjallar um bann við tóbaksreykingum í þeim hlutum af húsnæði stofnana, fyrirtækja og annarra, þar sem almenningi er ætlaður aðgangur í sambandi við afgreiðslu eða

þjónustu, sem þessir aðilar veita. Hér er um að ræða úrræði til þess að vernda þá sem ekki reykja. Í gildandi löggjöf er að finna heimildarákvæði fyrir ráðherra til þess að leggja bann við tóbaksreykingum í húsnæði sem þessu, en fyllsta ástæða er til að lögfesta þetta sérstaklega. Flestir hafa orðið fyrir þeirri reynslu, að koma í slíkt húsnæði þar sem varla hefur verið vært fyrir tóbaksreyk. Það er með öllu óverjandi að þeir sem vilja vera án slíks á þessum stöðum þurfi að þola það. Á þessu sviði virðist réttur þess sem ekki reykir sérstaklega fyrir borð borinn. Lagt er til að þar sem reykingar eru bannaðar skv. þessari grein skuli það sérstaklega gefið til kynna með merkingum eða á annan greinilegan hátt þannig að ekki fari á milli mála að reykingar séu bannaðar.

Gert er ráð fyrir þeirri undantekningu að bannið gildi ekki um veitinga- og skemmtistaði. Þetta kann að hljóma ankannalega, en að mati reykingavarnanefndar er ekki raunhæft að banna reykingar á slíkum stöðum.

Um 10. gr.

Lögð er til sú aðalregla að reykingar séu bannaðar annars vegar í grunnskólum, dagvistum barna og húsakynnum fyrir félags- og tómstundastarf barna og unglinga, hins vegar í heilsugæslustöðvum. Styðst þetta eins og ákvæði 9. gr. við þann tilgang laganna að vernda fólk gegn óbeinum reykingum. Sú vernd er einmitt hvað brýnust þegar eiga í hlut börn og þeir sem eru ekki heilir heilsu, þó að hér séu vissulega fleiri hafðir í huga.

Jafnframt er hér um að ræða staði þar sem er sérstaklega æskilegt að starfsfólk gefi það fordæmi að reykja ekki. Nefndinni er kunnugt um að samkomlag er um það hjá starfsfólki í allmörgum grunnskólum að þar sé ekki reykt, a. m. k. ekki á vinnutíma. Í nokkrum skólum hefur verið tekinn upp sá háttur að leyfa reykingar einungis í tilteknu herbergi eða skoti. Hér er lagt til með tilliti til þess starfsfólks sem sættir sig ekki við annað en fá að reykja á þessum vinnustöðum að forstöðumaður geti leyft reykingar í hluta þess húsnæðis sem er ætlað starfsfólkinu eingöngu. Ætlast er til að hann taki eins mikið tillit og mögulegt er til þeirra sjónarmiða sem liggja að baki aðalreglunni.

Með samkomum sem fjallað er um í 1. mgr. er átt við barnaskemmtanir, barnasýningar í kvikmyndahúsum og leikhúsum, skólaskemmtanir o. fl.

Engar samræmdar reglur eru hér á landi um reykingar á sjúkrahúsum. Óvíða munu þau mál hafa verið tekin föstum tókum svo sem þó er mikilvægt og raunar alveg nauðsynlegt. Að því er einmitt stefnt með 3. mgr. 10. gr. Samkvæmt henni eiga reykingar ekki að viðgangast á sjúkrahúsum nema á tilteknum stöðum þar sem þær eru sérstaklega leyfðar og baga ekki sjúklunga og starfsmenn sem ekki reykja. Aðstæður á sjúkrahúsum eru vitaskuld afar mismunandi. Verður að ákveða það á hverjum stað fyrir sig hvar reykja megi skv. þessu.

Um 11. gr.

Þar sem bannákvæði 9. og 10. gr. miðast við ákveðið húsnæði og starfsemi er lagt til að forráðamenn annars húsnæðis, sem almenningur hefur aðgang að en fellur ekki undir reykingabann 9. og 10. gr., geti sjálfir ákveðið að banna eða takmarka reykingar í húsnæðinu. Skuli það þá sérstaklega gefið til kynna á staðnum, þ. e. a. s. með ákveðnum merkingum, og tilkynnt viðkomandi heilbrigðisnefnd og gilda þá ákvæði laganna eftir því sem við á. Hér eru ekki síst hafðir í huga veitinga- og skemmtistaðir en forráðamönnum slíkrar starfsemi gæti þótt akkur í að takmarka reykingar, þannig að ákveðinn hluti húsnæðis yrði reyklus og er þá ekki annað en sanngjarnt að um þá staði gildi sömu reglur og um aðra, þar sem ríkir lögbundið tóbaksreykingabann.

Um 12. gr.

Mjög æskilegt er að upp verði teknar varnir gegn tóbaksreymengun á vinnustöðum almennt en ekki einungis þeim sem um ræðir hér á undan. Er það í raun og veru eðlilegur

þáttur í vinnuvernd. Þess vegna er lagt til að settar verði slíkar reglur í samráði við Vinnueftirlit ríkisins. Helst þetta í hendur við lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, en yfirumsjón með þeim málum hefur Vinnueftirlit ríkisins.

Um 13. gr.

Hér er lögð til sú aðalregla að tóbaksreykingar verði bannaðar í almenningsfarartækjum, sem rekin eru gegn gjaldtöku. Er þar komið að mjög veigamiklu atriði varðandi rétt þeirra sem reykja ekki að þeir geti ferðast með farartækjum án þess að verða fyrir óþægindum og vanlíðan vegna tóbaksreyks. Kvartanir yfir reykingum í áætlunarbílum og innanlandsflugi eru mjög algengar. Reykingar hafa þegar verið bannaðar í leigubifreiðum og það bann hefur gefist vel. Samgönguráðuneytið veitir sérleyfi til mannlutninga með því skilyrði að tekin séu frá „hæfilega mörg sæti“ í fremri hluta bifreiðar fyrir þá sem reykja ekki. Að þessu er í besta falli ófullkomin vernd og auðvitað alls engin ef skilyrðið er virt að vettugi svo sem dæmi eru um. Er því við borið að ógerlegt sé að halda uppi slíkri hálfkaksreglu. Aftur á móti hafa nokkrir sérleyfishafar bannað alveg reykingar í áætlunarbílum sínum og almennt munu sérleyfishafar kjósa slíkt bann þó að sumir treysti sér ekki til að framkvæma það nema með fullri lagastoð.

Engin torkerki eru á því að banna reykingar í innanlandsflugi með því að flugtími er aldrei meiri en rúmur klukkutími. Öðru máli gegnir með flug milli landa. Því er gerð sú undantekning að forráðamönnum flugvéla í millilandaflugi er heimilt að taka frá hluta vélar undir reykingar en gæta skal þess að það valdi ekki óþægindum fyrir þá sem ekki reykja. Sama gildir og um almennt farþegarými skipa.

Um 14. gr.

Í 14. gr. er kveðið á um fræðslustarfsemi varðandi skaðsemi tóbaksneyslu. Skipuleg fræðslustarfsemi á þessu sviði er nú eingöngu í höndum Krabbameinsfélags Reykjavíkur sem sinnir þessu starfi að eigin frumkvæði en að vísu með nokkrum fjárstyrk frá heilbrigðisráðuneyti og Reykjavíkurborg. Er það að mestu bundið við grunnskóla. Svo virðist sem fræðslufyrirvöld telji sig ekki hafa skyldum að gegna varðandi slíka fræðslu. Hér er um að ræða undirstöðupáttinn í öllu tóbaksvarnarstarfi, og tryggja verður að hann sé ekki vanræktur. Því er lagt til að menntamálaráðuneytið skuli í samráði við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið sjá til þess að fram fari reglubundin fræðsla um skaðsemi tóbaksneyslu í skólum landsins og ríkisfjölmiðlum. Auk grunnskóla er lagt til að áhersla sé lögð á slíka fræðslu í skólum sem mennta fólk til starfa að uppeldis-, fræðslu- og heilbrigðismálum, því að þau störf fela í sér mikilvægt hlutverk í tóbaksvörnum.

Lagt er til að skylt sé að almenningsfræðsla fari fram í ríkisfjölmiðlunum. Er það í samræmi við ákvæði í umferðarlögunum um umferðarfræðslu. Lagt er til að þeir sem þurfa aðstoð við að hætta að reykja geti leitað til heilsugæslustöðva sem starfa skv. lögum nr. 57/1978 um heilbrigðisþjónustu. Hér er á því byggt að litið verði á tóbaksvarnir sem eðlilegan þátt í heilsugæslustarfi, enda um að ræða það forvarnarstarf innan heilbrigðisþjónustunnar sem sennilega gæti skilað hvað bestum árangri. Auk þess er lagt til að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, sem fer með yfirstjórn heilbrigðismála, gangist fyrir námskeiðum fyrir þá sem vilja hætta að reykja í samvinnu við ýmsa aðra aðila.

Á það skal bent að reykingavarnanefnd hefur staðið fyrir nokkrum slíkum námskeiðum, aðallega í Reykjavík. Hafa þessi námskeið verið vel sótt en erfitt er að meta árangur á þessu stigi en hann virðist þó töluverður eftir því sem lauslegar heimildir herma.

Um 15. gr.

Hér er fjallað um fjárframlög til reykingavarna. Lagt er til að á fjárlögum ár hvert verði kveðið á um framlag ríkissjóðs til reykingavarna og er þetta í samræmi við gildandi lög. Eins

og fram hefur komið hafa fjárframlög til reykingavarna farið hriðlækkandi á undanförunum árum sérstaklega með hliðsjón af 2%o reglunni sem lögfest var 1971 en felld úr gildi 1977, þótt ætlunin væri þá að stórauka fé til tóbaksvarna. Þrátt fyrir þessa reynslu er ekki lagt til að tekinn verði upp afmarkaður tekjustofn enda fjárveitingavaldinu ekki að skapi. Í staðinn er lagt til að haldið verði í fyrra ákvæði í trausti þess að fé til tóbaksvarna verði aukið, en miðað við þá uppbyggingu sem frumvarp þetta gerir ráð fyrir ætti féð að nýtast betur en áður, þar sem ekki mundi þurfa að nota hluta af því til eftirlits með framkvæmd laganna.

Um 16. gr.

Nauðsynlegt er að hafa ákvæði um það að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna, sérstaklega með hliðsjón af því að lög sem þessi verða aldrei þannig úr garði gerð að tæmandi þyki og að sífellt eru að koma í ljós fleiri og fleiri hættur samfara reykingum. Þar sem markmið laganna er hnitmiðað ætti ekki til þess að koma að slík reglugerð gangi of langt.

Um 17. gr.

Lagt er til að heilbrigðisnefndir undir yfirumsjón Hollustuverndar ríkisins hafi eftirlit með útsölustöðum fyrir tóbak og fylgist með því í umdæmum sínum að virt séu ákvæði laganna um sölu tóbaks, tóbaksauglýsingar og takmarkanir á tóbaksreykingum. Ástæðan fyrir því að lagt er til að heilbrigðisnefndir taki þetta að sér er sú að með lögunum nr. 50/1981 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, sem öðluðust gildi 1. ágúst 1982, varð viss stefnubreyting í heilbrigðiseftirlitsmálum hér á landi. Í stað rúmlega 220 misjafnlega virkra heilbrigðisnefnda komu eingöngu 47 nefndir sem starfa innan 11 svæða og er öllum ætlað að hafa heilbrigðisfulltrúa á sínum snærum þannig að ekkert sveitarfélag á að vera án þjónustu heilbrigðisfulltrúa hér eftir. Hollustuvernd ríkisins, sem starfar skv. sömu lögum og í eru sameinaðir þeir þættir heilbrigðiseftirlits og rannsókna því tengdra sem undir heilbrigðisyfirvöld heyra, hefur yfirumsjón með þessu starfi. Hér er lögð til svipuð skipan og lögfest var í Finnlandi 1977 og hefur þótt gefa góða raun. Öllum er ljóst að sú skipan sem ríkir í dag varðandi eftirlit, þ. e. a. s. að fela það stjórnskipaðri nefnd, gengur ekki til lengdar.

Hvað snertir framkvæmd eftirlitsins er lagt til að sé ekki fullnægt fyrirmælum laganna eða brotið gegn þeim að öðru leyti þá skuli heilbrigðisnefnd gefa viðeigandi fyrirmæli um að fullnægja skuli lagaskyldunni að láta af hinu ólöglega athæfi. Þar með er lagt til að heilbrigðisnefndir reyni að leysa þessi mál sem mest hávaðalaust og aldrei komi til þess að mál fari til lögreglu nema um sé að ræða brot á slíkum fyrirmælum en þá skal heilbrigðisnefnd beita tvenns konar aðferðum eftir því um hvers konar brot er að ræða. Lagt er til að heilbrigðisnefnd tilkynni viðkomandi lögreglustjóra sé um að ræða brot gegn ákvæðum um bann við sölu tóbaks til einstaklinga yngri en 16 ára og tóbakssölu úr sjálfsölum en heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti sé um að ræða brot gegn reglum um merkingar, auglýsingar og sölu á tóbaki í heilbrigðisstofnunum, skólum eða stofnunum fyrir börn og unglinga.

Um 18. gr.

Lagt er til að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið sem æðsta stjórnvald á þessu sviði hafi ákveðnum skyldum að gegna við að koma í veg fyrir brot. Þannig er lagt til að ráðuneytið láti stöðva sölu á tóbaki sé brotið gegn ákvæðum um merkingar, að ráðuneytið komi í veg fyrir auglýsingar eða að auglýsingum verði haldið áfram og enn fremur að komið verði í veg fyrir að tóbak verði selt í heilbrigðisstofnunum, skólum eða stofnunum fyrir börn og unglinga. Á þennan hátt er lagt til að reynt verði að leysa meint brotamál á lögunum á sem einfaldastan hátt, þannig að ekki komi til afskipta ákærvalda nema í algjörum undantekningatilvikum. Slík skipan hlýtur að teljst eðlileg enda tóbaksvarnarstarfinu meira til framdráttar en ef beitt væri venjulegum ákæruleiðum.

Um 19. gr.

Í 19. gr. er fjallað um viðurlög. Lagt er til að sé brotið gegn ákvæðum 6. gr. um merkingar og 7. gr. um auglýsingabann skuli brotið sæta sektum en varðhaldi séu sakir miklar eða sé brot ítrekað. Enn fremur er lagt til að sé brotið gegn ákvæðum um sölubann til einstaklinga yngri en 16 ára varði það eingöngu sektum og að fella megi niður refsingu séu málsbætur miklar og er það gert þar sem oft er erfitt að henda reiður á aldri einstaklinga.

Lagt er til að brot gegn ákvæðum um bann við að selja tóbak í heilbrigðisstofnunum, skólum eða stofnunum fyrir börn og unglinga varði sektum.

Hér er um að ræða viðurlög, sem dómstólar geta beitt, þannig að ekki kemur til þess nema í þeim tilvikum, sem fyrirmælum heilbrigðisnefndar um að fullnægt skuli lagaskyldu eða látið skuli af ólöglegu athæfi er ekki framfylgt né fyrirmælum lögreglustjóra eða heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis í samræmi við það sem segir í 17. og 18. gr. Yrði ekki höfðað opinbert mál vegna brota á þessum lögum nema í undantekningatilvikum og þá eingöngu skv. kröfu viðkomandi lögreglustjóra eða heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins eftir að reynt hefði verið að leysa málin til þrautar.

Um 20. gr.

Lagt er til að það varði menn sektum að halda áfram að reykja í húsakynnum eða farartækjum þar sem bannað er að reykja skv. lögum þessum en þó því aðeins að umráðamaður húsakynna eða stjórnandi farartækis eða fulltrúi þeirra hafi veitt viðkomandi áminningu áður.

Lagt er til að ekki skuli ákært fyrir brot gegn reykingabanni nema umráðamaður húsakynna eða farartækis krefjist þess.

Um 21. gr.

Lagt er til að með mál, sem kunna að rísa vegna brota á lögum þessum og reglugerðum settum skv. þeim, skuli farið að hætti opinberra mála. Eins og fram hefur komið áður, sbr. athugasemdir við 18., 19. og 20. gr., er ekki eingöngu um að ræða hefðbundin viðurlög í þeim skilningi heldur eru og ákveðnar skyldur lagðar á framkvæmdavaldshafa. Verði hins vegar höfðað mál skulu vitanlega gilda um málsmeðferð ákvæði laga um opinbera málsmeðferð.

Um 22. gr.

Lagt er til að lögin öðlist gildi 1. janúar 1985. Þannig yrði nokkur gildistökufræstur en töluverða vinnu þarf að leggja í undirbúning að gildistöku, en skv. ákvæðum til bráðabirgða er tóbaksvarnaráði falið að gera það.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í 1. tl. er lagt til að tóbaksvarnaráð verði skipað strax og því falið að annast tóbaksvarnastarf í samræmi við lög nr. 27/1977, þ. e. a. s. fram að 1. janúar 1985, og undirbúa gildistöku laga þessara. Yrði reykingavarnanefnd því lögð niður.

Í 2. tl. er kveðið á um að reglugerð um merkingar á tóbaki skuli öðlast gildi um leið og lögin, enda eðlilegur fylgifiskur laganna, þar sem ekki er talin ástæða til að kveða sérstaklega á um merkingar í þeim sjálfum. Yrði eitt af fyrstu verkum tóbaksvarnaráðs að gera tillögur að slíkri reglugerð.