



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

**Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide**

Številka: 543-03-1/2019/5 EPA 643-VIII  
Ljubljana, 24. 6. 2019

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je, na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 - odl. US in 21/13 - ZFDO-F in 81/18-odl. US) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), pripravila

**Mnenje**

**k Predlogu zakona o spremembah Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (ZOUTPI-B) – skrajšani postopek**

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je na 4. izredni seji 21. 6. 2019 obravnavala Predlog zakona o spremembah Zakona o omejevanju tobačnih in povezanih izdelkov (ZOUTPI-B), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru po skrajšanem postopku predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Jernejem Vrtovcem.

Komisija ugotavlja, da predlagatelji s predlaganim zamikom uporabe ukrepa enotne embalaže tobačnih izdelkov do 1. 1. 2023 zasledujejo več ciljev. Med drugim želijo omogočiti strokovni javnosti, Ministrstvu za zdravje in zakonodajalcu, da zberejo empirične podatke, ki bi pomagali oceniti, ali in kakšen vpliv ima uvedba enotne embalaže na zmanjšanje porabe tobačnih izdelkov, na povečanje nelegalne trgovine s tobačnimi izdelki, zmanjšanje javnofinančnih prihodkov in okrepitev obsega ponarejenih proizvodov. Na podlagi zbranih podatkov naj bi se nato izvedla analiza morebitnih pozitivnih in negativnih posledic uvedbe enotne embalaže tobačnih izdelkov in ocenilo sorazmernost ukrepa z vidika kršenja pravic iz naslova intelektualne lastnine. Predlagatelji novele predlagatelju ZOUTPI (Vladi Republike Slovenije oziroma Ministrstvu za zdravje) očitajo, da pred predložitvijo zakona v zakonodajno proceduro ni proučil vseh posledic uvedbe enotne embalaže tobačnih izdelkov (pravnih in dejanskih) ter morebitnih negativnih učinkov predlaganega ukrepa.

Predlagatelji menijo, da bi zaradi uvedbe enotne embalaže tobačnih izdelkov lahko prišlo do upada javnofinančnih prihodkov ter prihodkov gospodarstva, saj bi Slovenija bila edina v regiji in edina med najpomembnejšimi trgovinskimi partnericami Slovenije, ki bi leta 2020 uvedla enotno embalažo tobačnih izdelkov. S tem bi si po oceni predlagateljev novele bistveno poslabšala položaj z vidika prihodkov od tranzita kot tudi obmejnih trgovinskih aktivnosti (Trgovinska zbornica ocenjuje, da bi



60  
LET  
STAVBE

se prodaja v omenjenem segmentu zmanjšala za 25 % oz. za 25 milijonov evrov, ob ocenah 100-milijonskih prihodkov na podlagi tranzita in obmejne prodaje). Predlagatelji v zvezi s tem dodatno opozarjajo na možnost zmanjšanja trošarinskih prihodkov, izgube delovnih mest, porast nelegalne trgovine, črnega uvoza ter prodaje ponarejenih izdelkov.

Predstavniki predlagateljev, poslanec Državnega zbora Jernej Vrtovec, je komisiji dodatno pojasnil, da svoj podpis pod predlagane spremembe zakonodaje ni prispeval zaradi sodelovanja ali pritiskov tobačne industrije, kot se predlagateljem očita v javnosti, temveč zaradi lastnega ideološkega prepričanja, da se lahko večje učinke pri omejevanju porabe tobaka doseže s preventivnimi aktivnostmi, ozaveščanjem posameznika in ustrezno vzgojo otrok in mladih, namesto z restrikcijo. Hkrati je poudaril, da je uvedbi enotne embalaže nasprotoval že ob sprejemu ZOUTPI. Po njegovem mnenju bi bilo treba zagotoviti, da bodo mladi in starejši toliko odgovorni, da bodo sami znali oceniti, kaj je prav in kaj ni, namesto da se uvaja ukrepe, katerih posledice niso znane. Poslanec ne zanika škodljivosti kajenja, tako aktivnega kot pasivnega, se pa sprašuje, če enotna embalaža res lahko prepreči mladim dostop do tobaka, ali bi bili bolj primerni kakšni drugi ukrepi.

Kot pomemben dodaten pomislek predlagateljev je bil izpostavljen poseg v poslovno pobudo oziroma kršenje pravic iz naslova intelektualne lastnine na podlagi uvedbe enotne embalaže za tobačne izdelke. Iz uvoda v predlog zakona izhajajo, da predlagatelji ocenjujejo, da bi se lahko z uvedbo enotne embalaže kršilo 24. člen Direktive 2014/40/EU o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov, v povezavi z omejevanjem svobodne trgovine med državami članicami. Obenem naj bi se u navedenim ukrepom neutemeljeno poseglo tudi v ustavno zaščitene pravice proizvajalcev tobačnih izdelkov in imetnikov blagovnih znamk, ki jih, kot opozarjajo predlagatelji novele, ščitita Ustava Republike Slovenije, Zakon o intelektualni lastnini, Uredba EU 2017/1001 z dne 14. 6. 2017 ter mednarodne pogodbe (npr. Pariška konvencija za varstvo industrijske lastnine). Po novem naj bi bilo po navedbah predlagateljev novele proizvajalcem tobačnih izdelkov namreč dovoljeno le povzemanje in navajanje znamk (dopustna uporaba zgolj enotno določene barve in velikosti črk, brez stiliziranosti itd.), ki pa so povečini figurativne in s katerimi trenutno proizvajalci tobačnih izdelkov, poleg sestavljenih opozoril (slik), opremljajo embalažo tobačnih izdelkov. Po začetku uporabe 18., 19. in 20. člena veljavnega ZOUTPI s 1. 1. 2020, uporaba navedenih znamk, kot opozarjajo predlagatelji novele, ne bi bila več možna, in menijo, da gre za nesorazmeren ukrep.

Komisija na podlagi predložene novele Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (v nadaljevanju: ZOUTPI) ugotavlja, da se dodatno predlaga tudi sprememba veljavnega 6. člena ZOUTPI, s katero naj bi se zagotovilo po obsegu večji in stabilnejši vir sredstev za izvajanje programov zmanjševanja rabe tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov, saj so trenutna sredstva, namenjena preventivnim aktivnostim, ki jih na tem področju izvajajo nevladne organizacije, po oceni predlagateljev prenizka.

Komisija je bila seznanjena z mnenjem Ministrstva za zdravje, ki pojasnjuje, da se z uvedbo enotne embalaže tobačnih izdelkov zmanjšuje privlačnost tobačnih izdelkov, predvsem med mladostniki in ženskami, izboljšuje se učinkovitost zdravstvenih sporočil na embalaži in omejuje možnost zavajanja potrošnikov z uporabo različnih oznak, barv in materialov pri izdelavi embalaže tobačnih izdelkov. Poudarja, da zaradi nekaterih drugih že veljavnih omejitev na področju prodaje in promocije tobačnih izdelkov, embalaža tobačnih izdelkov predstavlja pomemben del marketinške strategije t. i. tobačne industrije, ki je povečini usmerjena v mlade (predvsem deklice, na podlagi privlačne embalaže). Raziskave tudi kažejo, da osebe večinoma pričnejo kaditi v mlajših letih, po 25. letu poskusov kajenja praktično ni več. Navedeno nakazuje na to, da je treba zaščititi predvsem najmlajše – otroke in mladostnike, ki se večinoma niso sposobni sami objektivno odločiti, kaj je dobro za njihovo zdravje.

Ministrstvo za zdravje opozarja, da v Sloveniji vsako leto zaradi posledic uporabe tobaka umre več kot 3.000 ljudi, krepi se trend pljučnega raka pri ženskah (zadnjih 10 let se je število kadilk ženskega spola bistveno zvišalo), osebna in zdravstvena škoda, ki nastaneta zaradi kajenja, sta ogromni (stroški zdravljenja kar tri-kratno presegajo prihodke države od trošarin na tobačne izdelke, in predstavljajo 5 % BDP, kar je v primerjavi z ostalimi državami članicami EU nadpovprečno). Da je tobak karcinogen, je bilo znanstveno dokazano že v 50.-ih letih prejšnjega stoletja in ugotovitve iz prakse kažejo, da bistvenega napredka pri omejevanju njegove uporabe in preprečevanju njegovih škodljivih posledic brez ukrepov v zvezi s prepovedjo oglaševanja in dostopnosti tobačnih izdelkov ni možno doseči. Preventivi se sicer, kot pojasnjuje Ministrstvo za zdravje, posveča veliko pozornosti, a je slednja brez drugih ukrepov neuspešna, še zlasti, če so kadilci ali potencialni kadilci vseskozi izpostavljeni različnim impulzom, ki jih spodbujajo h kajenju, predvsem reklamnim akcijam tobačne industrije.

Ministrstvo za zdravje poroča, da je trenutno podobna zakonodaja, kot jo je Slovenija sprejela že 2017, v obravnavi kar v 37 drugih državah sveta. Pričakovati je, da se bo število držav, ki bodo uzakonile in uvedle takšne ukrepe kot Slovenija, kmalu bistveno zvišalo, zaradi česar so odveč bojazni predlagateljev, da bi bila Slovenija pri teh aktivnostih osamljena. Trenutno ima po podatkih Ministrstva za zdravje enotno embalažo tobačnih izdelkov uzakonjenih in v uporabi že kar nekaj držav (Avstralija, Francija, Združeno kraljestvo, Nova Zelandija, Norveška in Irska, delno tudi Madžarska (ukrep enotne embalaže se nanaša na vse nove tržne znamke, dane na trg po avgustu 2016)), katerih izkušnje kažejo, da je to učinkovit ukrep za zmanjšanje uporabe tobačnih izdelkov prav pri tistih starostnih skupinah, ki jim je namenjen – otrokom in mladim odraslim. Tako npr. iz Francije poročajo, da se je med 18- do 75-letnimi Francozi pomembno zmanjšal odstotek tistih, ki kadijo dnevno, podatki iz francoskega barometra za javno zdravje pa kažejo, da je tistih, ki jim je neprijetno, da jih bodo drugih videli z enotno embalažo tobačnih izdelkov v rokah, dvakrat več kot pred uvedbo navedenega ukrepa, prav tako so zaznali znatno zmanjšanje privlačnosti tobačnih izdelkov in bistven premik k denormalizaciji kajenja v Franciji.

Uvedba enotne embalaže tobačnih izdelkov po pojasnilih Ministrstva za zdravje vpliva na percepcijo tobačnih izdelkov in tudi Svetovna zdravstvena organizacija

(SZO) jo ocenjuje kot stroškovno najbolj učinkovit ukrep. Ministrstvo za zdravje, tako kot predlagatelj, poudarja, da je eden izmed najbolj učinkovitih ukrepov za zmanjšanje uporabe tobačnih izdelkov tudi njihova cena, najbolj učinkovita pa je kombinacija različnih ukrepov. Ob tem pojasnjuje, da v Sloveniji postopoma dvigamo tudi trošarinske obremenitve, čeprav po mnenju nekaterih prepočasi.

Ministrstvo za zdravje zavrača opozorila predlagateljev, da se z uvedbo enotne embalaže tobačnih izdelkov negativno vpliva na poslovne priložnosti in krši pravice industrijske lastnine, saj odločitve sodišč in drugih institucij s celega sveta (Sodišča EU, višjega sodišča v Londonu, francoskega ustavnega sodišča, avstralskega vrhovna sodišča, irskih in norveških sodišč in Mednarodnega centra za reševanje investicijskih sporov, Svetovne banke, Svetovne trgovinske organizacije glede spora, ki ga je v zvezi z ukrepi v Avstraliji sprožilo pet držav, določene odločitve so bile sprejete tudi na Madžarskem itd.) kažejo na to, da ne gre za nesorazmeren ukrep glede uresničevanja poslovne ali gospodarske pobude in pri odločitvah je vedno prevladal interes zaščite (javnega) zdravja.

Glede opozoril predlagateljev o morebitni okrepitvi nelegalne trgovine s tobačnimi izdelki Ministrstvo za zdravje pojasnjuje, da podatki, ki jih zbirajo države, ki so ukrep enotne embalaže tobačnih izdelkov že uvedle, ne kažejo na to, da bi bila ta opozorila upravičena. Ministrstvo za zdravje dodatno poudarja, da negativnih učinkov uvedbe enotne embalaže tobačnih izdelkov ni, razen tistih, ki se jih je z uzakonitvijo dejansko želelo doseči – zmanjšati uporabo tobačnih izdelkov, zlasti med mladimi.

Po pojasnilih Ministrstva za zdravje tudi SZO v posebnem pismu, naslovljenem na predsednika Državnega zbora Republike Slovenije, predsednika Vlade Republike Slovenije in ministra za zunanje zadeve, opozarja, da bi v primeru sprejema obravnavane novele prišlo do koraka nazaj z vidika uresničevanja Okvirne konvencije SZO za nadzor nad tobakom. SZO opozarja, da se podobni procesi odvijajo tudi v številnih drugih državah, kjer tobačna industrija z enakimi argumenti, kot jih vsebuje aktualni poslanski predlog zakona, izvaja pritisk v države, ki so ta ukrep že sprejele, kot tudi na tiste, ki ga še nameravajo. SZO dodatno ocenjuje, da se želi z odlogom uveljavitve enotne embalaže tobačnih izdelkov oslabiti opravljanje nadzora nad tobakom in poudarja, da uvedba enotne embalaže tobačnih izdelkov predstavlja učinkovit ukrep, katerega uvedbo v Sloveniji priporočajo še zlasti zato, ker še vedno beležimo 18 %-ni delež kadilcev v starosti 13 let in manj. Države, ki so ukrep že uvedle, beležijo uspehe tako z vidika boljše vidnosti zdravstvenih opozoril na embalaži, zmanjšanja privlačnosti tobačnih izdelkov in predvsem onemogočanja oglaševanja prek cigaretnih škatlice (SZO poudarja, da je bil to zadnjih 15 let glavni oglaševalski ukrep, usmerjen predvsem v mlade ženske; katerega posledice se tudi v Sloveniji kažejo v povečanem deležu kadilk med njimi, tudi med nosečnicami). SZO v pismu poziva Vlado, da se ustavi poskuse tobačne industrije in zavaruje zdravje prebivalcev Slovenije, še zlasti mladih, kar bi pomenilo tudi dober zgled ostalim državam.

Ministrstvo za zdravje zaradi vsega navedenega predlaganih sprememb ZOUTPI ne podpira, saj meni, da pozitivni učinki uvedbe ukrepa enotne embalaže tobačnih izdelkov presegajo domnevne negativne posledice njegove uvedbe, na katere

opozarjajo predlagatelji novele ZOUTPI. Ministrstvo dodatno pojasnjuje, da je nujno implementirati določbe ZOUTPI na vseh ključnih področjih (dostopnost, prepoved oglaševanja in sankcije (uzakonjena je možnost odvzema dovoljenja za prodajo tobačnih izdelkov na prodajnih mestih, na katerih bi prišlo do prodaje tobačnih izdelkov, mlajšim od 18 let (30. člen ZOUTPI)).

Komisija je bila seznanjena tudi s stališčem Ministrstva za finance v delu, ki se nanaša na predlog za ustanovitev stalnega in namenskega proračunskega sklada ZOUTPI, v katerega bi se stekali prihodki iz naslova trošarin za tobačne izdelke in iz katerega bi se financiralo naloge koordinacijske skupine iz 4. člena ZOUTPI. Ministrstvo za finance predlog zakona ocenjuje kot neprimernega za nadaljnjo obravnavo, saj bi se s predlaganim 1. členom ZOUTPI-B po njegovem mnenju kršilo načelo nenamenskosti zbranih proračunskih sredstev (šesti odstavek 2. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – UPB, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18) določa, da vsi proračunski prejemki služijo za pokrivanje vseh proračunskih izdatkov). Hkrati Ministrstvo za finance opozarja, da opredelitev posebnega proračunskega sklada v ZOUTPI ne zadošča, saj bi moral biti slednji v skladu s prvim odstavkom 43. člena Zakona o javnih financah posebej opredeljen tudi z zakonom, ki se nanaša na izvrševanje državnega proračuna. Glede na predlagano spodbujanje preventivnih aktivnosti na področju omejevanja uporabe tobačnih izdelkov pa Ministrstvo za finance poudarja, da so sredstva za preventivne aktivnosti s ciljem krepitve zdravja ter preprečevanja dejavnikov tveganja za najpogostejše kronične nenalezljive bolezni v proračunu že zagotovljena in da so tudi za področje preprečevanja uporabe iz zmanjševanja posledic uporabe tobačnih in povezanih izdelkov zagotovljena sredstva v višini 800.000 evrov letno. Ministrstvo za zdravje ob tem dodatno pojasnjuje, da se navedena sredstva med drugim namenja za sofinanciranje več kot 86 preventivnih programov različnih nevladnih organizacij in združenj, s katerimi se želi na lokalni ravni, torej čim bolj blizu ljudem, ozaveščati javnost o škodljivosti kajenja oziroma uporabe tobačnih izdelkov za zdravje posameznika.

Komisija je bila seznanjena tudi s stališčem Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ), ki prav tako nasprotuje predlaganim spremembam zakonodaje na področju omejevanja uporabe tobačnih in povezanih izdelkov. NIJZ poudarja, da se nihče ne rodi s potrebo po nikotinu, ampak slednjo umetno ustvarja tobačna industrija s svojimi marketinškimi akcijami. Dodatno opozarja, da ko enkrat človek postane odvisen od posamezne substance, praviloma izgubi vso svobodo samoodločanja, zato ne vidi rešitve zgolj v zanašanju na to, da bosta vzgoja in ozaveščanje prebivalstva učinkovita pri zmanjšanju uporabe tobačnih izdelkov, ampak zagovarja uvedbo tudi drugih preverjeno učinkovitih ukrepov, med katere sodi tudi enotna embalaža tobačnih izdelkov.

NIJZ ocenjuje, da so naporji tobačne industrije, da bi zaustavila že uzakonjene ukrepe za zmanjšanje uporabe tobačnih izdelkov, sami po sebi dovolj zgovorni ter opozarja, da je slednja že v preteklosti poskušala ustaviti različne aktivnosti Slovenije pri omejevanju porabe tobačnih izdelkov in celo prek ponudb za financiranje preventivnih aktivnosti uveljavljati svoje interese (primer predloga uporabe mota »kajenje je samo za odrasle«, kar bi samo še bolj spodbudilo interes mladih za

kajenje). Za argumente predlagateljev, na katerih temelji njihova odločitev o zamiku uporabe določb 18., 19., in 20. člena ZOUTPI na 1. 1. 2023, pa NIJZ meni, da temeljijo zgolj na občutkih in predvidevanjih, namesto na dokazih. Poleg tega se v uvodu v predlog zakona, kot opozarja NIJZ, navaja mnenja strokovnjakov in študije, ki niso neodvisne, ampak je njihov naročnik tobačna industrija oziroma so ljudje, katerih strokovna mnenja se navaja, dokazano povezani s tobačno industrijo.

NIJZ prav tako meni, da enotna embalaža tobačnih izdelkov z vidika nelegalne trgovine pomeni prednost in ne slabost, saj bo inšpektor izdelek, ki ne bo skladen z zakonskimi in podzakonskimi določbami, še lažje prepoznal. Glede svobode poslovne pobude NIJZ opozarja, da slednja ni neomejena, saj je treba upoštevati tudi koristi javnega zdravja. Prav tako ocenjuje, da so podatki, ki so navedeni v uvodu v predlog zakona, zavajajoči in neobjektivni, saj številne analize v državah, ki so že uvedle enotno embalažo tobačnih izdelkov, kažejo, da navedeni ukrep vpliva na zmanjšanje deleža kadilcev. NIJZ sicer neodvisno od aktualne novele podpira okrepitev vira sredstev, namenjenih preventivi, saj s preventivnimi aktivnostmi v Sloveniji trenutno težko pariramo finančno veliko močnejši tobačni industriji.

Komisija je bila seznanjena tudi s stališči nekaterih nevladnih organizacij (Slovenska zveza za javno zdravje, okolje in tobačno kontrolo, Mladinska zveza Brez izgovora Slovenija, Nacionalna mreža nevladnih organizacij s področja javnega zdravja 25 x 25, Inštitut za mladinsko participacijo, zdravje in trajnostni razvoj), ki prav tako kot Ministrstvo za zdravje in NIJZ poudarjajo, da tobak predstavlja najbolj pogostega morilca sodobnega sveta. Prav tako se vse nevladne organizacije strinjajo, da so utemeljitve iz uvoda v predlog zakona nestrokovne, neznanstvene in zavajajoče. Argumente proti uvedbi enotne embalaže tobačnih izdelkov pa prepoznavajo kot enake tistim, ki jih tobačna industrija uporablja v boju proti uveljavitvi navedenega ukrepa tudi v ostalih državah, ki želijo uvajati ali pa so že uvedle spremembe na tem področju.

Navedene nevladne organizacije opozarjajo, da ne drži, da enotna embalaža vodi v povečano nezakonito trgovino (primer Združenega kraljestva in Francije z nizko stopnjo nedovoljene trgovine s tobačnimi izdelki), prav tako ne drži, da enotna embalaža ne predstavlja učinkovitega ukrepa, saj dokazano zmanjšuje privlačnost tobačnih izdelkov in zmanjšuje možnost zavajanj z oglaševanjem, kar prispeva k izboljšanju javnega zdravja. Pritrjujejo tudi ugotovitvam Ministrstva za zdravje glede sodnih in drugih odločitev, v katerih je javno zdravje in zdravje otrok in mladostnikov vedno pretehtalo nad zasebnimi komercialnimi interesi tobačne industrije. Zanikajo tudi možnost negativnega vpliva na poslovne priložnosti tobačne industrije, saj enotna embalaža ne otežuje prodaje, prav tako pa ne podaljšuje transakcijskih časov (proizvodnja tobačnih izdelkov je popolnoma avtomatizirana).

Predstavniki nevladnih organizacij opozarjajo, da je tobak vodilni povzročitelj smrti in glavni preprečljiv dejavnik tveganja za srčno-žilne in rakave bolezni. Slovenska zveza za javno zdravje, okolje in tobačno kontrolo posebej izpostavlja podatke SZO o 9,6 milijona letno umrlih zaradi posledic rakavih obolenj ter napovedi o podvojitvi smrtnosti iz navedenega razloga do 2030, če se ne bo pravočasno ukrepalo. Opozarja tudi, da celovita politika nadzora nad tobakom v skladu z Okvirno

konvencijo SZO za nadzor nad tobakom zajema tudi enotno embalažo tobačnih izdelkov, na kar je opozorilo že Ministrstvo za zdravje.

Nevladne organizacije, prisotne na seji komisije, so tako kot Ministrstvo za zdravje in NIJZ izpostavile, da je ukrep enotne embalaže tobačnih izdelkov dokazano učinkovit pri zmanjšanju uporabe tobaka med ciljno skupino, ki ji je namenjen – otrokom in mladim. Prav tako pojasnjujejo, da same po svojih najboljših močeh izvajajo preventivne aktivnosti, s katerimi se skuša doseči, da mladi sploh ne bi prišli v stik s tobačnimi izdelki in se odločili za njihovo uporabo, a do to ne zadošča za doseganje zadanih ciljev.

Nevladne organizacije starševsko vzgojo in preventivo, katere del so tudi same, sicer prepoznavajo kot zelo pomemben del omejevanja uporabe tobaka, a Mladinska zveza Brez izgovora opozarja, da slednje ne more predstavljati edine rešitve za vse mlade. Pri tem izpostavljajo pomemben element – neenakost v zdravju in tiste mlade, ki izhajajo iz okolij, v katerih so izpostavljeni več dejavnikom tveganja, zato pogosteje in hitreje posežejo po snoveh, ki povzročajo odvisnost. Slovenska zveza za javno zdravje, okolje in tobačno kontrolo pa ob tem navaja tudi mnenje predsednice Mednarodnega združenja za boj proti raku, ki opozarja, da mladi ljudje niso sposobni procesirati vseh negativnih posledic dolgotrajne uporabe tobaka za njihovo zdravje. Za njihovo zaščito je zato po opozorilih nevladnih organizacij nujno zagotoviti tudi univerzalne ukrepe za zaščito pred odvisnostjo, kot sta npr. višja cena in enotna embalaža tobačnih izdelkov.

Slovenska zveza za javno zdravje, okolje in tobačno kontrolo poudarja, da se Slovenijo na vseh evropskih in mednarodnih konferencah v zvezi z javnim zdravjem in uporabo tobaka predstavlja kot primer dobre prakse na poti k družbi brez tobaka. Po vzoru Irske, Škotske, Finske, Norveške in Romunije je želja nevladnih organizacij in Ministrstva za zdravje, da se tudi v Sloveniji v naslednjih nekaj letih doseže, da bi v državi tobačne izdelke uporabljalo manj kot 5 % odraslih. Kot opozarja Slovenska zveza za javno zdravje, okolje in tobačno kontrolo, Slovenijo tudi evropski akcijski načrt preventive in zmanjšanja kroničnih nenalezljivih bolezni zavezuje, da mora zmanjšati uporabo tobačnih izdelkov, prav tako pa tudi Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025, ki predvideva zmanjšanje kajenja do 2025 za 30 %.

Slovenska zveza za javno zdravje, okolje in tobačno kontrolo opozarja tudi na to, da kajenje in onesnaževanje zraka z vidika škodljive okoljske izpostavljenosti posameznika predstavljata ključni element pri razvoju prihodnjih strategij, povezanih s sistemi zdravstvenega varstva. Tako na primer navaja razmišljanja evropskega komisarja za zdravje na Globalnem forumu o človekovih pravicah in svetu brez tobaka, ki je pred dvema mesecema potekal v Romuniji. Komisar je na navedenem forumu opozoril, da je svet brez tobaka za trajnostni razvoj naše družbe enakega pomena kot ohranjanje čiste pitne vode. Pri tem je zgovoren tudi podatek, da en sam odvržen cigaretni filter ali ogorek onesnaži 500 litrov vode. Zato je po mnenju Slovenske zveze za javno zdravje, okolje in tobačno kontrolo nujen celovit pristop k zmanjševanju uporabe tobačnih izdelkov, ki vključuje tudi spopadanje s posledicami uporabe tobaka za okolje.

Slovenska zveza za javno zdravje, okolje in tobačno kontrolo dodatno opozarja, da škode, ki je povzročena otrokom bodisi s pasivnim bodisi aktivnim kajenjem, ni moč izbrisati. Tako na primer pasivno kajenje vpliva na razvoj pljuč v prenatalnem in postnatalnem obdobju, škodljivi delci iz tobačnega dima pa lahko prečkajo placentno pregrado, kar povzroča zmanjšano pljučno funkcijo, okužbe dihal in poveča tveganje za astmo v otroštvu. Zaščita zdravja otrok in mladine po mnenju navedene zveze predstavlja boj za človekove pravice, katerih uresničevanje na žalost ni samoumevno.

Nevladne organizacije prav tako menijo, da argumenti predlagateljev, povezanih s škodo, ki bo povzročena gospodarstvu in naj bi se odražala v nižjih prejemkih iz naslova trošarin na tobačne izdelke, ne prestanejo testa javnega interesa, saj poraba tobaka predstavlja največji za zdravje ogrožajoč dejavnik, ki se mu lahko izognemo in ki državi, posameznikom in zdravstvenemu sistemu povzroča veliko večje stroške od morebitnega upada prej navedenih proračunskih prejemkov. Slovenska zveza za javno zdravje, okolje in tobačno kontrolo pri tem poudarja že večkrat zaznano načrtno preusmerjanje bistva razprave o škodljivosti tobačnih izdelkov v drugo smer – v smer prikrievanja pravih podatkov, napeljevanja na razpravo o zaslužkih tobačne industrije in davkih ter o neškodljivosti novih tobačnih izdelkov. Kot primer tovrstnih neprimernih praks izpostavlja dogajanje leta 1999, ko je ena od tobačnih družb trdila, da je češka vlada na račun davkov od prodaje tobačnih izdelkov prihranila 140 milijonov dolarjev, ker je zaradi prezgodnjih smrti kadilcev imela nižje izdatke za pokojnine in oskrbo starejših.

Nevladne organizacije so na seji komisije izpostavile tudi odgovornost politikov za sprejemanje odločitev, ki so v javnem interesu, v tem primeru v interesu javnega zdravja. Hkrati se sprašujejo, zakaj se z obravnavo predloga zakona tako zelo mudi in se ne počaka na odločitev Komisije za preprečevanje korupcije Republike Slovenije, ki je na lastno pobudo uvedla preiskavo glede suma nezakonitega vplivanja na pripravo predloga sprememb ZOUTPI, ker je zaznala določena tveganja in sum nepravilnosti v povezavi s predlogom sprememb kadilskega zakona ter posledično ocenila, da je obravnava zadeve v interesu javnosti.

Inštitut za mladinsko participacijo, zdravje in trajnostni razvoj med drugim poziva, da naj poslanci pri sprejemanju odločitev upoštevajo mnenje zdravstvene stroke oziroma stroke s področja javnega zdravja, pri pripravi zakonodaje pa naj se upošteva neodvisne in strokovne analize ter preverjene podatke. Nacionalna mreža nevladnih organizacij s področja javnega zdravja 25 x 25 pa poziva, da naj se v okviru zakonodajnega postopka naredi vse, kar je možno, da se prepreči sprejem novele zakona, ki je po njihovem mnenju, mnenju ostalih nevladnih organizacij in stroke s področja varovanja zdravja neprimerna za nadaljnjo obravnavo. Med drugim pozivajo tudi Državni svet, da v primeru sprejema novele zakona nanjo sprejme odločilni veto.

Komisija meni, da je tobačna industrija s svojo veliko finančno močjo dolga desetletja uspela blokirati strokovna mnenja v zvezi s posledicami kajenja in primernimi ukrepi za zmanjšanje njegove pojavnosti v družbi, česar ne bi smeli več dopuščati. Mnenje stroke s področja zdravstva in zaščite javnega zdravja ter



nevladnih organizacij, ki skrbijo za preventivne aktivnosti z namenom preprečevanja različnih oblik odvisnosti, je tudi ob obravnavi tokratnega predloga zakona jasno – ukrep uvedbe enotne embalaže tobačnih izdelkov je dokazano prepoznan kot dober in lahko ob ostalih ukrepih pripomore k zmanjšanju pojavnosti kajenja v družbi.

Komisija se zaveda, da je treba delovanje tobačne industrije postaviti v širši kontekst, saj je na svetovni ravni, zlasti v državah proizvajalkah tobaka, od njenih aktivnosti odvisnih več milijonov ljudi, a ob tem na drugo stran tehtnice postavlja javno zdravje in zdravje posameznikov. Kot opozarja Ministrstvo za zdravje, bi morali pri sprejemanju nacionalne zakonodaje izhajati predvsem iz skrbi za prebivalce Slovenije, ki od proizvodnje in prodaje tobaka ni neposredno odvisna.

Komisija se prav tako zaveda, da je tobačna industrija v veliko segmentih (pre)močan igravec na slovenskem in svetovnem trgu, da bi lahko z lahkoto in popolnoma zajezili negativne posledice njenega delovanja, zato je treba toliko bolj premišljeno izbirati primerne ukrepe, predvsem pa urejati področje celovito in ne zgolj po segmentih.

Komisija se strinja z oceno Ministrstva za zdravje, NIJZ ter nevladnih organizacij, ki so se udeležile seje komisije, da se predlagatelji v uvodu v predlog zakona sklicujejo zgolj na določene navedbe, ne pa na znanstveno priznane in neodvisne študije. Prav tako predlagatelji nenehno pozivajo, da naj Ministrstvo za zdravje in strokovna javnost dokažeta, da ukrep enotne embalaže deluje, namesto da bi njihove trditve, da ne deluje, podprli sami s svojimi argumenti.

Komisija pri tem uvedbo enotne embalaže tobačnih izdelkov prepoznava kot ukrep v splošno korist prebivalstva, ki glede na izkušnje iz tujine lahko bistveno pripomore k doseganju zadanih ciljev glede zmanjšanja kajenja. Komisija ugotavlja, da je glede na izkušnje iz Avstralije in Francije (komisija je bila seznanjena s pisnimi pojasnili in podatki o uspešnosti uvajanja ukrepa enotne embalaže, ki jih je Slovenski zvezi za javno zdravje, okolje in tobačno kontrolo posredovalo francosko Ministrstvo za zdravje), jasno, da ukrep enotne embalaže tobačnih izdelkov deluje in dejansko vpliva na zmanjšanje kajenja. Komisija tudi po močnih odzivih tobačne industrije in njenemu lobističnemu delovanju, ki se izkazuje v predloženi zakonodajni iniciativi, sklepa, da bi bil navedeni ukrep dejansko učinkovit.

Komisija se zaveda, da uvajanje enotne embalaže tobačnih izdelkov predstavlja zgolj enega od možnih načinov vpliva na zmanjšanje kajenja in se strinja z Ministrstvom za zdravje in nevladnimi organizacijami, da bi se s hkratnim izvajanjem večjega števila dokazano učinkovitih ukrepov lahko doseglo (še) več. Kot dodatne ukrepe komisija v razmislek predlaga izrazito zvišanje cen tobačnih izdelkov (še vedno so relativno (pre)nizke, tudi v primerjavi z večino sosednjih držav) ter občutno zvišanje trošarin na tobačne izdelke, ki bi jih namenili tudi za odpravljanje posledic kajenja. S tem bi se na eni strani omejilo ponudbo in na drugi povpraševanje, hkrati pa zagotovilo prepotrebna dodatna sredstva za preventivne aktivnosti in pokrivanje stroškov zdravljenja obolelih za posledicami uporabe tobaka. Ob tem je bila komisija seznanjena, da sta Nacionalna mreža nevladnih organizacij s področja javnega zdravja 25 x 25 in Slovenska zveza za javno zdravje, okolje in tobačno kontrolo

Ministrstvu za zdravje že predložili v proučitev predlog zakona, s katerim bi se trošarine za tobačne izdelke višalo bistveno hitreje kot do zdaj.

Komisija prav tako meni, da bi bilo treba poleg zakonodajnih rešitev še več energije kot do zdaj vlagati v ozaveščanje prebivalstva (veliko vlogo pri tem lahko odigrajo mediji s poudarkom na filmski produkciji) in preventivne aktivnosti. Pri tem se komisija zavzema, da bi bilo na voljo še več sredstev za preventivne aktivnosti od trenutnih 800.000, neodvisno od predložene novele zakona pa podpira tudi vzpostavitev posebnega sklada, v katerem bi se namensko zbirala sredstva od trošarin na tobačne izdelke, ki pa bi se jih po mnenju komisije morale porabljeni izključno v okviru zdravstvenega sistema, ki je najbolj neposredno obremenjen s stroški preprečevanja negativnih posledic uporabe tobačnih izdelkov.

Komisija ob tem opozarja, da se je o možnosti ustanovitve tovrstnega posebnega sklada z namensko porabo sredstev razpravljalo že ob sprejemanju ZOUTPI. Glede na študijo Evropske komisije iz 2012, ki govori o tem, da stroški zdravljenja raka predstavljajo 3 % vseh izdatkov v zdravstvu, lahko na podlagi podatkov o skupnih tekočih izdatkih za zdravstvo v Sloveniji (3,4 milijarde evrov po podatki Statističnega urada Republike Slovenije) ugotovimo, da za zdravljenje posledic rakavih obolenj, med katerimi izrazito prevladuje pljučni rak zaradi posledic kajenja, porabimo vsaj 100 milijonov evrov. Glede na 420 milijonov evrov, ki se v proračun stekajo iz naslova trošarin na tobačne izdelke, ter glede na dejstvo, da je Slovenija ena izmed držav EU, ki za zdravstvo iz državnega proračuna namenijo najnižji procent sredstev, bi bilo po mnenju komisije prav, da se določen delež teh sredstev namensko preusmeri v zdravstveni sistem za zdravljenje bolezni, ki jih povzroča kajenje.

Glede opozoril predlagateljev, da bi uvedba enotne embalaže tobačnih izdelkov sprožila povečanje nelegalne trgovine z omenjenimi izdelki, komisija, tudi na podlagi pojasnil Finančne uprave Republike Slovenije ugotavlja, da je oceno posledic navedenega ukrepa na nelegalno trgovino s tobačnimi izdelki nemogoče podati, pri čemer FURS dvomi, da bi lahko enotna embalaža predstavljala pomemben dejavnik pri zmanjšanju ali povečanju navedenih aktivnosti. Komisija dodatno meni, da bo določen del tobačnih izdelkov v vsakem primeru pristal na črnem trgu, česar ne moremo preprečiti z zakonodajo na aktualno obravnavanem področju, ampak na druge načine. V razpravi pa je bilo posebej opozorjeno tudi na to, da bo enotna embalaža, ki je zakonsko in podzakonsko zelo podrobno opredeljena, obenem zavarovana tudi s posebnim varnostnim elementom, ki lahko predstavlja dodatno varovalko pred morebitnimi malverzacijami z zavojčki tobačnih izdelkov.

Komisija na podlagi pojasnil Ministrstva za zdravje ugotavlja, da zakonske določbe ZOUTPI, ki že veljajo (npr. opremljanje zavojčkov tobačnih izdelkov s slikami škodljivih posledic kajenja), ter izvajanje preventivnih aktivnosti že dajejo pozitivne rezultate, saj se je po zadnjih podatkih pomembno znižal delež kadilcev med 15- in 17-letniki, prav tako je že znano, da je med 13-letniki delež kadilcev v primerjavi z letom 2014, ko je znašal 14,2 %, leta 2018 znašal 10,4 %, med 15-letniki pa se je v istem obdobju znižal s 40 % na 26 %. Gre za rezultate, ki jih bo po mnenju Ministrstva za zdravje možno še dodatno izboljšati z implementacijo že uzakonjenega ukrepa enotne embalaže tobačnih izdelkov. Komisija vpliv ukrepov na omenjeno

starostno skupino ocenjuje kot zelo pomemben, saj, kot je bilo že opozorjeno, mladi predstavljajo enega od bolj ranljivih segmentov populacije, kar se tiče dovzetnosti za oglaševalske akcije tobačne industrije.

Komisija z razočaranjem ugotavlja, da se je pod predlog sprememb zakonodaje podpisala več kot tretjina vseh poslancev Državnega zbora, potem ko je bil zakon v prvotni različici leta 2017 sprejet z 61 glasovi za in nobenim proti (74 prisotnih). Navedeni zakon je soglasno podprla tudi komisija, podporo pa mu je izrazil tudi plenum Državnega sveta, zaradi zavedanja o škodljivosti uporabe tobaka tako z vidika velikih stroškov, ki jih slednja povzroča zdravstvenemu sistemu, predvsem pa z vidika številnih negativnih, tudi smrtonosnih, posledic za zdravje ljudi. Že takrat sta se komisija in Državni svet zavzela za celovite, medsebojno usklajene ukrepe in ugotavljala, da je (takrat še predlog) ZOUTPI zastavljen v omenjeni smeri. Po mnenju komisije bi zato sprejem predložene novele zakona pomenil velik korak nazaj v prizadevanjih slovenske družbe, da bi se zajezilo uporabo tobačnih izdelkov, ki tako kot druge oblike odvisnosti vpliva na zdravje državljanov, ne glede na to, ali gre za njegovo aktivno ali pasivno uporabo.

Komisija ugotavlja, da so poslanci v javnih izjavah sami priznali, da je bila vsebina predloga zakona pripravljena v sodelovanju s tobačno industrijo, ki na slovenskem trgu ustvari 1,5 milijarde prihodkov letno in ki je izkoristila možnost vplivanja na vsebino sprejete zakonodaje. Ob tem je ključnega pomena predvsem vprašanje sprejemljivosti njenih predlogov, o čemer bodo svojo oceno lahko podali tako državne svetnice in svetniki kot poslanke in poslanci. Komisija meni, da bo na nadaljevanje zakonodajnega postopka pomembno vplivalo mnenje Vlade Republike Slovenije, ki v primerjavi z odklonilnimi stališči Ministrstva za zdravje in Ministrstva za finance do predložene zakonske novele, do seje komisije še ni bilo znano.

V razpravi članov komisije je bilo posebej izpostavljeno, da lahko Državni svet, če opozorila stroke, nevladnih organizacij in posameznih resornih ministrstev o neprimernosti predloga zakona za nadaljnjo obravnavo v nadaljevanju zakonodajnega postopka ne bodo upoštevana, v skladu s svojimi pristojnostmi prevzame vlogo zagovornika javnega interesa v obliki odločilnega veta na navedeni zakon.

Komisija je po zaključeni razpravi soglasno odločila, da predloga zakona **ne podpira**.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Tomaž Horvat.

Sekretarka komisije  
mag. Nuša Zupanec, l.r.

Predsednik komisije  
mag. Peter Požun, l.r.

V vednost:

- Jernej Vrtovec, poslanec Državnega zbora
- Ministrstvo za zdravje
- Ministrstvo za finance
- Ministrstvo za notranje zadeve
- Finančna uprava Republike Slovenije
- Komisija za preprečevanje korupcije Republike Slovenije
- Nacionalni inštitut za javno zdravje
- prim. Nadja Triller, Slovensko zdravniško društvo - Združenje pulmologov Slovenije
- Nacionalna mreža NVO s področja zdravja 25 x 25
- Društvo pljučnih in alergijskih bolnikov Slovenije
- Mladinska zveza Brez izgovora Slovenija
- Slovenska zveza za javno zdravje, okolje in tobačno kontrolo
- Inštitut Utrip
- Inštitut za mladinsko participacijo, zdravje in trajnostni razvoj