

TOBAKKINDUSTRIENS FELLESKONTOR

Helse- og omsorgsdepartementet

Sendes elektronisk til:
postmottak@hod.dep.no

Oslo, den 19.04.12

AD: HØRING AV FORSLAG TIL ENDRINGER I TOBAKKSSKADELOVEN

1. Innledning:

Det vises til Helse- og Omsorgsdepartementets høringsnotat om endringer i tobakkskadeloven, med anmodning om tilbakemeldinger fra høringsinstansene.

Tobakkindustriens Felleskontor representerer medlemsbedriftene British American Tobacco, Imperial Tobacco, Japan Tobacco International og Conrad Langaard.

Til å begynne med vil Tobakkindustriens Felleskontor gi uttrykk for sin støtte til departementets mål om at unge mennesker under 18 år ikke har tilgang til tobakksprodukter. Et ønske om å sikre at unge mennesker ikke skal ha tilgang til tobakksprodukter er i godt samsvar med Tobakkindustriens Felleskontors overordnede syn om at tobakk skal være et produkt forbeholdt voksne og at det ikke skal kunne skaffes med mindre dette skjer i kraft av myndighet og selvbestemmelsesrett.

Tobakkindustriens Felleskontor vil i det følgende kommentere hovedinnholdet i departementets forslag, og vil begrense seg til å kommentere de punkter hvor slike kommentarer anses hensiktsmessig.

2. Ny formålsparagraf:

2.1. Generelt:

Tobakkindustriens Felleskontor stiller seg tvilende til den legislative holdbarhet av å lovfeste en målsetting som ikke gjenspeiler den reelle målsetting bak lovens enkelte bestemmelser.

Den tradisjonelle begrunnelse for formålsparagrafer har så langt i norsk rettstradisjon vært å gi en beskrivelse av det mål som tilsiktes nådd gjennom den aktuelle lovs bestemmelser, samt derved å tjene som en støtte ved fortolkningen av lovens bestemmelser. Dette forutsetter at det er samsvar mellom formålet og lovens øvrige bestemmelser.

Den foreslåtte formålsparagraf angir en målsetting som ikke kan oppnås gjennom lovens øvrige bestemmelser. Ettersom tobakk i dag er et fullt ut lovlig produkt, vil et mål om et tobakksfritt samfunn ikke kunne nås ved hjelp av dagens lov. Tvert i mot tar nåværende lov sikte på å regulere omsetningen og bruken av tobakk, hvilket står i skarp kontrast til tanken om et tobakksfritt samfunn. Oppnåelsen av et mål om et tobakksfritt samfunn vil således ikke kunne finne sted uten etter omfattende lovendringer som nødvendigvis også må gripe inn i grunnleggende rettigheter og friheter, som for eksempel retten til selvbestemmelse, ytringsfriheten, eiendomsretten og retten til privatliv, for å nevne noen. Ettersom ingen slike lovendringer i dag er vurdert eller planlagt vurdert, forutsetter

departementets forslag at det skal lovfestes et konkret mål uten at det samtidig tas stilling til holdbarheten av de lovendringer som må til for å oppnå målet.

Dersom forslaget vedtas vil dette være første gang i norsk rettshistorie hvor det lovfestes en målsetting som forutsetter en vesentlig annen rettstilstand enn den loven selv foreskriver.

2.2. Problemer knyttet til departementets forslag:

Det er Tobakkindustriens Felleskontors syn at den foreslåtte formålsparagraf ville medføre flere problemer hvis den ble vedtatt.

For det første vil et utsagn om at «*Formålet med denne lov er å ... oppnå et tobakksfritt samfunn.*», utgjøre et lovfestet positivt uriktig utsagn. Det er på det rene at tobakkskadeloven *ikke* har til hensikt å oppnå et tobakksfritt samfunn, verken slik den i dag er eller slik den vil kunne bli dersom departementets siste endringsforslag vedtas.

For det andre vil formålsbestemmelsen miste sin funksjon som tolkningsmoment. En formålsbestemmelse som ikke uttaler lovens reelle mål kan ikke benyttes som tolkningsmoment.

For det tredje vil den foreslåtte formålsparagraf implisitt forutsette fremtidige lovendringer. Dette vil medføre at lovgiver samtidig legger en lovfestet føring på egen fremtidig lovgivning. En slik form for foregripende lovgivning vil, i tillegg til å være helt unødvendig fra et lovgivningsperspektiv, også være uheldig i et konstitusjonelt perspektiv. Ved å vedta det foreslåtte formål vil lovgiver i praksis avgi et løfte hvis oppfyllelse forutsetter inngrep i en rekke grunnleggende friheter.

For det fjerde vil en slik fremtidsrettet lovgivning innebære en risiko for «skjult» lovgivning. Formålsbestemmelsen gis under et pretendert ønske om å forberede borgerne på fremtidig lovgivning, men den reelle virkningen kan bli at terskelen for å gripe inn i borgernes rettigheter indirekte senkes ved at borgerne anses å ha blitt forberedt. Grunnlovsfestede rettigheter som ytringsfrihet, eiendomsrett og næringsfrihet er vernet av grunnlovens § 112 og terskelen for inngrep bør ikke kunne påvirkes ved at det gis forberedende formålsbestemmelser i vanlig lov. Den eventuelle fordel borgerne vil få av at lovgiver forhåndsvarsler mulige inngrep vil ikke på langt nær veie opp for den ulempen som ligger i risikoen for at terskelen for inngrep derved samtidig senkes.

Tobakkindustriens Felleskontor mener at det må foretas en grundig vurdering av de konstitusjonelle sider av å lovfeste et formål som forutsetter et senere inngrep i grunnlovsfestede rettigheter. Departementet berører ikke disse problemer i sitt høringsnotat.

Så vidt Tobakkindustriens Felleskontor bekjent til er Finland det eneste landet, som det for Norge er naturlig å sammenligne seg med, som har implementert en lignende formålsangivelse. Dette skjedde i 2010 og formålsparagrafen ble vedtatt på tross av den finske konstitusjonskomitéens anbefalinger. Ingen andre land har senere vedtatt en tilsvarende bestemmelse, og Norge er så vidt bekjent det første land etter Finland som vurderer å innføre en lignende bestemmelse.

2.3. Nærmere om innføringen av formålsparagrafen i Finland:

Finland inntok i 2010 følgende ordlyd i sin formålsparagraf:

«Syftet med lagen är att användningen av tobaksprodukter, som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende, ska upphöra.»

Da den finske regjeringens forslag av 2. oktober 2009 (RP 180/2009 rd) ble forelagt den finske konstitusjonskomitéen, fant komitéen saken så viktig at man valgte å sende den foreslåtte formålsendring på særskilt høring til fire juridiske eksperter, hvorav tre var professorer. De eksperter som uttalte seg i saken var professor Mikael Hidén, professor Tuomas Ojanen og assistent Juha Lavapuro, som alle avga utførlige juridiske betenkninger knyttet til den foreslåtte formålsparagraf. Samtlige fant vesentlige problemer knyttet til regjeringens forslag.

Professor Mikael Hidén påpekte at løfter fra lovgiver om fremtidige lovgivning ikke hører hjemme i lov. Hidén adresserte også den finske regjeringens argument om at formålsbestemmelsen skulle ha til

hensikt å forberede industrien på at det ville komme fremtidige restriksjoner, og pekte i den anledning på faren for at et slikt «varsel» kunne bli brukt som et argument for å begrense grunnleggende friheter under henvisning til at industrien har blitt behørig advart, og uttalte at en slik mening i så fall ikke kan implementeres gjennom en alminnelig lovgivningsprosess. Professor Hidén konkluderte med at den foreslåtte formålsparagraf burde strykes.

Professor Tuomas Ojanen pekte på vanskelighetene ved å benytte som tolkningsmoment en formålsbestemmelse som ikke gjenspeiler lovens reelle mål. Ojanen viste blant annet til at bestemmelser som innebærer begrensninger i fundamentale rettigheter må tolkes innskrenkende fremfor utvidende. Ojanen mente på den bakgrunn at det, ved tolkningen av tobakksloven, ikke ville kunne legges vekt på at lovgiver har gitt uttrykk for at det vil komme potensielle lovendringer i fremtiden.

Assistent Juha Lavapuro pekte særlig på de konstitusjonelle betenkeligheter ved å innføre et formål som forutsetter fremtidige inngrep i grunnleggende konstitusjonelle rettigheter. Lavapuro uttalte konkret at behovet for å fremme én samfunnsinteresse ikke kan rettferdiggjøre en undergraving av andre konstitusjonelle rettigheter. Lavapuro viste som et eksempel til det faktum at et tobakksfritt samfunn aldri vil kunne oppnås uten at man samtidig forbyr røyking i de private hjem, hvilket i sin tur vil forutsette et betydelig inngrep i menneskers rett til privatliv. Lavapuro gikk også inn på den manglende proporsjonalitet mellom formålsparagrafen og det reelle innhold av den foreslåtte tobakkslov, og satt et spørsmålstejn ved berettigelsen av å innta politiske retningslinjer i en formell lov.

Etter å ha vurdert den foreslåtte formålsparagraf avga den samlede finske konstitusjonskomité følgende formelle uttalelse:

«Enligt 1 § 2 mom. i lagförslag 1 är syftet med lagen att användningen av tobaksprodukter, som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende, ska upphöra. Varken den gällande lagen eller de nya paragrafer som föreslås innehåller dock bestämmelser som möjliggör detta. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna är risken att den används som stöd för tolkningar som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna i stället för att man i problemsituationer tillämpar den tolkning som bättre följer de grundläggande fri- och rättigheterna. Av konstitutionella skäl är det därför viktigt att en sådan bestämmelse som liknar en allmän politisk linjedragning stryks eller att den åtminstone omformuleras så att den bättre motsvarar innehållet i lagen.»¹

Konstitusjonskomitéen overlot imidlertid den endelige beslutning til sosial- og helseutvalget, som valgte likevel å beholde det foreslåtte formål uendret under henvisning til ønsket om et klart mål. Sosial- og helseutvalget uttalte imidlertid konkret at formålet i fremtiden ikke ville kunne benyttes som et tolkningsmoment på bekostning av grunnleggende rettigheter².

Ved å studere lovgivningsprosessen i Finland er det klart at det i dag eksisterer et ikke ubetydelig spenningsforhold mellom de vurderinger som ble gjort av konstitusjonskomitéen og den bestemmelse som faktisk ble vedtatt. Formålsparagrafen har så vidt vites ikke vært gjenstand for senere formell prøving i Finland.

2.4. Nødvendigheten av videre utredninger:

Departementets høringsnotat synes overhodet ikke å berøre de negative konsekvenser av den foreslåtte formålsparagraf. Det er derfor viktig for Tobakkindustriens Felleskontor å påpeke at vedtakelsen av den finske formålsparagraf på ingen måte var uproblematisk.

Helsedepartementets forslag går ut på å lovfeste et formål som ikke tilsiktes nådd gjennom lovens bestemmelser, men som derimot forutsetter at det skal skje fremtidige inngrep i grunnlovsfestede menneskerettigheter.

¹ Grunlagsutskottets utlåtande 21/2010 rd, (GrUU 21/2010 rd - RP 180/2009 rd)

² ShUB 14/2010 rd — RP 180/2009 rd, s. 3

Det kan ikke utledes fra det faktum at Finland har vedtatt en lignende formålsparagraf, at Norge derved kan eller bør gjøre det samme. Den finske formålsparagraf ble undergitt en særdeles grundig vurdering, og forslaget ble vedtatt *mot* konstitusjonskomitéens offisielle anbefaling. Dette viser at det på ingen måte er uproblematisk for Norge å vedta en lignende bestemmelse uten videre. Helsedepartementets forslag må på dette punkt undergis en rettslig vurdering opp mot norsk konstitusjonell rett.

For øvrig påpekes at ordlyden i det norske forslaget strekker seg *lenger* enn ordlyden i den finske formålsparagraf. Mens den finske formålsbestemmelse etter sin ordlyd begrenser seg til å omfatte tobakk «*som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende*», omfatter det norske forslag etter sin ordlyd all tobakk uten videre.

2.5. Tobakkindustriens Felleskontors syn:

Tobakkindustriens Felleskontor er etter dette av den prinsipielle oppfatning at Norge ikke bør lovfeste et formål som forutsetter fremtidige inngrep i grunnlovsfestede rettigheter.

Tobakkindustriens Felleskontor er også av den oppfatning at det vil medføre et markert brudd med norsk rettstradisjon å vedta et formål som ikke stemmer overens med lovens faktiske bestemmelser. Myndighetenes praksis viser at tobakkskadelovens formål gjennomgående tillegges stor vekt ved myndighetenes fortolkning av loven. Tobakkindustriens Felleskontor mener at den foreslåtte formålsparagraf ikke bør vedtas, da et slikt formål vil kunne bidra til en utvidende fortolkning av tobakkskadelovens begrensninger i grunnleggende friheter.

Tobakkindustriens Felleskontor er etter dette av den oppfatning at den foreslåtte endring av lovens formålsparagraf bør strykes.

Det opplyses for øvrig at Tobakkindustriens Felleskontor har sendt et separat brev til Justis- og beredskapsdepartementet i den hensikt å belyse særskilt de problematiske sider ved helsedepartementets forslag på dette punkt. Brevet vedlegges høringsuttalelsen i kopi.

3. Kommunal bevillingsordning for salg av tobakk:

3.1. Generelt om forslaget:

Spørsmålet om innføring av bevillingsordning har tidligere vært oppe til vurdering. Tobakkindustriens Felleskontor mente da at dagens regelverk er tilstrekkelig til å ivareta kontrollen med 18-årsgrensen.

Tobakkindustriens Felleskontor vil påpeke det prinsipielt uheldige i at myndighetene innfører et omfattende virkemiddel for å håndheve en aldersgrense som aldri har blitt forsøkt håndhevet gjennom enklere virkemidler. Virkningen av dette blir dermed at selv de utsalgssteder som lojalt har fulgt aldersgrensen pålegges å betale for et tilsyn som er foranlediget av at myndighetene selv har unnlatt å føre tilsyn med aldersgrensen gjennom lempeligere virkemidler.

3.2. Bevillingsplikt:

Tobakkindustriens Felleskontor støtter departementets forslag om at det, ved innføringen av en bevillingsordning, skal gjøres unntak fra kommunal bevillingsplikt for avgiftsfritt salg av tobakk.

I forslag til ny § 24 annet ledd er unntaket imidlertid begrenset til «*salg til reisende på vei til utland fra norske flyplasser eller til reisende som ankommer norske flyplasser fra utland.*» Bestemmelsen vil etter sin ordlyd utelukke avgiftsfritt salg om bord på ferger til og fra utlandet, og følgelig representere en rettsendring. Ettersom reglene for avgiftsfritt salg på flyplasser nødvendigvis også må gjelde for avgiftsfritt salg på fergeselskaper, antas det at dette skyldes en inkurie.

3.3. Bevillingsperiode:

Forslag til ny § 26 går ut på at bevilning kan gis «for en bestemt del av året, men ikke for en enkelt anledning». Tobakkindustriens Felleskontor mener det er noe uklart om bevilning for eksempel vil kunne gis for «august 2013». Det synes følgelig noe uklart hvorvidt hensikten bak forslaget er at ny § 26 ikke skal gi grunnlag for tilsvarende ambulerende bevilninger slik som alkoholloven § 4-5 åpner for.

Tobakkindustriens Felleskontor er av den oppfatning at det ikke bør gjøres forskjell mellom alkohollovens og tobakkskadelovens ordning på dette punkt, og kan heller ikke se at departementet har redegjort for at en slik forskjellsbehandling er tilsiktet.

4. Registreringsplikt for importører og produsenter av tobakksvarer:

Tobakkindustriens Felleskontor vil påpeke at den informasjon som etter departementets forslag skal registreres hos Helsedirektoratet allerede i dag er gjenstand for registrering hos toll- og avgiftsmyndighetene.

En plikt til å registrere den samme informasjonen på nytt hos Helsedirektoratet vil dermed innebære en plikt til dobbeltregistrering hos det offentlige. Slik Tobakkindustriens Felleskontor ser det vil en slik ordning påføre industrien en unødvendig ulempe som enkelt kan unngås gjennom andre virkemidler.

Etter Tobakkindustriens Felleskontors syn vil det videre utgjøre en inkonsistent lovgivning å pålegge næringsdrivende å oppgi samme informasjon flere ganger, til ulike offentlige instanser, med grunnlag i ulike regelverk. De forskjellige offentlige instansene har, eller kan gjennom lovgivning enkelt skaffe seg, full adgang til å utveksle informasjon seg imellom. Det vil enkelt kunne etableres en ordning som gjør at Helsedirektoratet kan motta eller innhente den nødvendige informasjon direkte fra toll- og avgiftsmyndighetene.

Som følge av dette mener Tobakkindustriens Felleskontor at en plikt for næringsdrivende til å registrere samme informasjon to ganger vil pålegge industrien en unødvendig og urimelig kostnad og ulempe. Kostnadene ved å registrere to ganger vil langt overstige kostnadene ved at Helsedirektoratet innhenter eller mottar informasjonen hos toll- og avgiftsmyndighetene. En løsning med dobbelt registrering av samme informasjon vil derfor heller ikke være samfunnsøkonomisk gunstig.

På denne bakgrunn er Tobakkindustriens Felleskontor av den oppfatning at forslaget ikke bør gjennomføres slik som det er foreslått.

5. Aldersgrensen for kjøper og selger av tobakksvarer:

Tobakkindustriens Felleskontor ser poenget i departementets vurderinger om at det bør være 18 års aldersgrense også for salg av tobakksprodukter. Forslaget kan imidlertid skape utfordringer i den del av handelen som sysselsetter ungdom under 18 år.

6. Presisering av forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer:

Tobakkindustriens Felleskontor forstår hensikten bak presiseringen av denne del av regelverket. Tobakkindustriens Felleskontor er imidlertid av den oppfatning at det bør åpnes for å merke hyller, skap, kjøleskap og lignende hvor tobakksvarer oppbevares med en angivelse av hvilken kategori de ulike produktene tilhører. Dette har først og fremst praktisk betydning for å kunne vise kunder hvilke produktkategorier den enkelte butikk fører.

Videre er Tobakkindustriens Felleskontor av den oppfatning at et kategorisk forbud mot andre formater enn A4 ikke nødvendigvis vil være hensiktsmessig. For at butikkunder skal kunne lese innholdet vil det i så fall være nødvendig at arket plasseres så nær butikkunders synsfelt at det blir lesbart. Tobakkindustriens Felleskontor mener derfor at det bør tillates A3 format, dersom avstanden er minst to meter fra det næreste punkt butikkunden kan komme oppslaget. Hensynet bak departementets forslag om at fontene ikke skal fremstå for dominerende vil da være ivaretatt, samtidig som handelens behov for hensiktsmessig organisering ikke vil rammes.

7. Forbud mot selvbetjening:

Tobakkindustriens Felleskontor vil påpeke at et forbud mot selvbetjening vil få store konsekvenser for handelen i form av ytterligere ombyggingskostnader i forlengelsen av de kostnader som allerede har blitt påført handelen som en konsekvens av forbudet mot synlig oppstilling.

Tobakkindustriens Felleskontor er av den oppfatning at et selvbetjeningsforbud vil ha liten eller ingen effekt på håndhevelse av aldersgrensen og/eller synlighetsforbudet for øvrig. Kjøp må fortsatt skje ved betaling i kassen, hvor aldersgrensen forutsettes kontrollert. Videre er det vanskelig å se at en selvbetjeningsenhet vil virke mindre kjøpsoppfordrende hvis den plasseres bak kassen. Tvert i mot er kassen det eneste punkt som hver enkelt kunde, brukere av tobakk så vel som ikke-brukere, er nødt til å passere i løpet av en handleøkt, og da gjerne i et langsomt tempo som følge av mulig kø.

Dersom selvbetjening likevel skulle forbys vil Tobakkindustriens Felleskontor støtte departementets forslag om at det bør gjøres unntak for spesialforretninger og for avgiftsfritt salg på flyplasser. Et slikt unntak bør imidlertid også her omfatte avgiftsfritt salg om bord på ferger til og fra utlandet, hvilket ikke synes å omfattes av ordlyden. Se for øvrig kommentaren ovenfor knyttet til bevilningsplikten om dette.

8. Tobakksfrie arenaer:

Forbudet mot røyking innendørs har så langt latt seg gjennomføre uten at det har grepet inn i voksne menneskers rett til å røyke uten sjenanse for andre, ved at det også er gitt adgang til å ha separate røykerom.

Departementets forslag om å oppheve adgangen til å opprette separate røykerom vil, hvis forslaget blir vedtatt, innebære et generelt totalforbud mot røyking innendørs, unntatt i de private hjem.

Tobakkindustriens Felleskontor mener at røykerom i private virksomheter fortsatt bør tillates, ettersom et fullstendig røykeforbud innendørs vil gripe inn i voksne menneskers rett til å røyke uten fare for å sjenere andre. Ved å oppheve adgangen til separate røykerom vil den som ønsker å røyke ikke kunne gjøre dette uten først å bevege seg vekk fra det sted vedkommende oppholder seg. Dette vil medføre at det medgår unødig tidsbruk til slik forflytting, som det tidligere har vært mulig å unngå gjennom separate røykerom.

Arbeidsgivere bør ha friheten til selv å definere sine interne ordninger knyttet til røyking slik at dette best kan tilpasses forholdene på den konkrete arbeidsplass. Tobakkindustriens Felleskontor støtter løsninger som er fordelaktige både for røykere og for ikke-røykere. Tobakkindustriens Felleskontor er av den tro at forhold knyttet til røyking på offentlige steder kan tilrettelegges gjennom sunn fornuft og alminnelig høflighet og ved at man introduserer praktiske løsninger så vel som godt ventilerte røykeområder og røykfrie områder på arbeidsplasser, restauranter og andre steder.

På denne bakgrunn er Tobakkindustriens Felleskontor av den oppfatning at departementets forslag vil innebære et urimelig inngrep i voksne menneskers rett til å røyke uten at det sjenere andre.

9. Overgangsperiode:

Tobakkindustriens Felleskontor vil understreke behovet for å gi en overgangsperiode som er tilstrekkelig lang til at industrien og forhandlerne får reell anledning til å tilpasse seg alle de nye reglene.

10. Generelt om dokumentasjonskrav for effekt av virkemidler:

Tobakkindustriens Felleskontor ønsker på generelt grunnlag å understreke at det bør stilles visse krav til dokumentasjon for at ethvert tiltenkt virkemiddel faktisk vil ha en effekt før et omfattende og for næringslivet økonomisk kostnadskrevende tiltak iverksettes. Tobakkindustriens Felleskontor kan ikke se at det så langt foreligger mer enn antakelser for så vidt angår en mulige virkninger av de påtenkte virkemidler.

11. Avslutning:

Avslutningsvis vil Tobakkindustriens Felleskontor gi uttrykk for sitt generelle ønske om å medvirke i den grad det er mulig for å sikre et så godt som mulig samarbeid mellom tobakkindustrien og helsemyndighetene.

Med vennlig hilsen
Tobakkindustriens Felleskontor


Fredrik Agerup
Forretningsfører

Vedlegg:

-
- Brev av 13.04.11 til Justis- og beredskapsdepartementet