



Helse- og omsorgsdepartementet  
Postboks 8011 Dep  
0030 OSLO

DERES REF:  
201102411-HW

VÅR REF:  
2012/397

SAKSBEHANDLER:  
Hans Petter Buvik,

DATO:  
20.04.2012

## Forslag til endringer i tobakkskadeloven - høringsuttalelse

Høring av forslag til endringer i tobakkskadeloven ble behandlet i Skedsmo formannskap den 18.april 2012 i sak PS 12/66. Følgende ble enstemmig vedtatt:

"Skedsmo kommune anerkjenner myndighetenes strategier i det tobakksforebyggende arbeidet og ser behovet for effektive virkemidler for å redusere skadevirkningene av tobakksbruk mot målet om et tobakksfritt samfunn. Tiltak for å hindre nye brukere av tobakk og tiltak mot passiv påvirkning av tobakksrøyk står nødvendigvis sentralt i dette arbeidet. Det er viktig at de mange forslagene til endringer i tobakkskadeloven imøtekommer Norges forpliktelser etter WHO's tobakkskonvensjon og FNs barnekonvensjon. Tobakksforebyggende arbeid er også viktig i relasjon til Samhandlingsreformen og det langsiktige og systematiske folkehelsearbeidet.

Skedsmo kommune viser til kommentarene under saksframleggets punkt 2 og avgir disse som høringsuttalelse til de konkrete forslagene om endringer i tobakkskadeloven."

Saksframleggets punkt 2, som i følge vedtaket utgjør Skedsmo kommunes høringsuttalelse, gjengis her:

### "2. Vurdering

#### 2.1 Kommentarer til forslag om tiltak for å begrense ungdoms tilgang til tobakk.

##### *Vedrørende bevillingsordning:*

Verdens helseorganisasjon (WHO) har fastslått at røyking er den viktigste enkeltfaktoren for både for tidlig død og tap av friske leveår i et høyinntektsland som Norge. Myndighetene har derfor høyst prisverdige og nødvendige mål og intensjoner med sitt tobakksforebyggende arbeid. Å hindre at barn og unge tar i bruk tobakk og styrke vernet mot passiv røyking gjennom reguleringer av hvor røyking kan foregå er åpenbart viktige virkemidlene mot helseskadene av tobakksbruk. Med støtte fra WHO fremholder departementet at en kommunal bevillingsordning for salg av tobakk vurderes som det viktigste virkemidlet for å hindre salg av tobakk til mindreårige.

Rådmannen deler departementets bekymring over at så mange ungdommer lett kan kjøpe tobakk til tross for at aldersgrensen er godt kjent i markedet. Rådmannen må allikevel gjenta signalet fra høringen av samme tema i 2004 (uttalelse avgitt til Handelsdepartementet den 17.07.2004) der Skedsmo kommune uttykte velbegrunnet skepsis til virkningen av de kontrollmekanismene som foreslås. Avskrekkingseffekten som myndighetene ønsker seg overfor utsalgsstedene som bryter gjeldende reglene vil være helt avhengig av sannsynligheten for å bli "tatt" og konsekvensene om så skjer.

Vi kan igjen peke på erfaringer fra den strenge bevillingsordningen og det jevnlig kontrollregimet som gjelder for salg av alkohol. Allikevel er det kjent at ungdom under 18 tidvis klarer å få tilgang til alkohol på egen hånd. Selv når tilsyn konsentreres til de perioder i uka hvor sannsynligheten for at ungdom "prøver seg" er størst, og endog situasjoner med ekstra spaning etter konkrete tips, har det vist seg svært vanskelig å avdekke regelbruddene.

Erfaringene tilsier at departementet uttrykker en overdreven tro på bevillingsordningens effekt på håndhevingen av aldersgrensen. Sannsynligheten for at et ulovlig salg av tobakk vil skje akkurat når en kontrollør er til stede i utsalget er med andre ord forvinnende liten innenfor de rammene av tilsynsinnsats det vil være rimelig å forvente på dette feltet. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om en tilnærmet teoretisk mulighet for tap av bevilling er avskrekkende nok til å oppnå endret handlingsmønster hos selgere som er for lettvinne med dagens regler.

Så lenge myndighetene ikke ønsker bruk av provokasjon ved kontroll (benytte ungdom til planlagte testkjøp, slik eksempelvis Irland praktiserer) kan vi vanskelig se at kontrollordningene kan bli særlig effektive. Departementet fastslår selv at et høyt etterlevelsensnivå krever en betydelig kontrollinnsats fra myndighetenes side. Den store ressursbruken en bevillingsordning representerer må da sees i sammenheng med helsegevinsten som kontrollordningen søker å oppnå. Kravet til forholdsmessighet er et bærende prinsipp ved myndighetsutøvelse i forvaltningen. Nyten av beskyttelsestiltaket skal avveies mot de kostnadene ordningen innebærer. Det er først dersom tilsynsordningen faktisk bidrar til redusert tobakksbruk blant ungdom at regnskapet kan sies å bli positivt.

Ansvar for visshet og kontroll av kjøpers alder ligger på selger. Aldersvurderingen og legitimasjonskrav må i alle tilfeller vurderes og håndteres på skjønn der og da. Mye kunne nok oppnås med strengere krav til uoppfordret legitimering fra kjøpers side og forsterket plikt til å etterspørre legitimasjon fra selgers side. Nå legges det opp til at også selger av tobakksvarer skal være myndig og slik sett fullt ut ansvarlig for sine handlinger. Det er derfor grunn til å spørre om ikke en mer privatrettslig tilnærming for sanksjonering der ordensmakten gis et mer direkte ansvar med sine vikemidler (straff/bøter) kan være et mer effektivt kontrollregime på dette feltet. Aldersgrensen for tobakkskjøp er tungt helsefaglig begrunnet og en streng håndheving av reglene anses som effektivt for å redusere tobakksbruk blant unge. Brudd på reglene bør derfor betraktes som et spørsmål om respekt for lov og orden med tilhørende risiko for personlige forføyninger – en oppgave som normalt er tillagt politiet.

Departementet foreslår også innføring av kommunal kunnskapsprøve for løyveinnehavere. Her i landet har vi flere eksempler på at drifts- og lederansvar for innretninger og tiltak med betydelig potensial for helseskade, og til dels komplisert bakenforliggende regelverk (kjøletårn, solarier, bassenganlegg etc.) kun forutsetter meldinger til myndighetene før etablering/oppstart. Meldeordningene legger til grunn at de ansvarlige for tiltaket kvitterer for kunnskap om regelverk, egenkontroll og dokumentasjonskrav. Nødvendig kjennskap til reglene omkring tobakksalg burde også kunne dokumenteres med egenerklæringer, gjerne i form av standardisert elektroniske meldeskjema sendt direkte til et dertil egnet sentralt organ. Med krav om slik melding for alle som bedriver tobakksalg vil sentrale myndigheter samtidig oppnå en samlet virksomhetsoversikt, og kvittering for meldingen kan gis i form av et salgssertifikat. Legges myndigheten til å utstede slike salgssertifikater til politimyndigheten så vil også spørsmålet om vandelskontroll kunne gjøres internt. Ved vurdering av sanksjonsvirkemidler kan det da eksempelvis sees hen til veitrafikkloven der ordensmakten benytter et sett av personlig rettede virkemidler ved overtredelser (både prikker, bøter, sertifikatbeslag og sågar fengselstraff er velkjent risiko ved regelbrudd).

#### Vedrørende øvrige forslag for å begrense ungdoms tilgang til tobakk

Rådmannen anser departementets øvrige forslag til tiltak for å begrense ungdoms tilgang til tobakk (slik det fremgår av høringsnotatets punkt 3.2 til 3.7) som relevante for å oppnå målsetningen i tobakkskadeloven, samt for å ivareta forpliktelser etter Tobakkkonvensjonen. Rådmannen stiller seg bak forslagene.

#### 2.2 Kommentarer til forslagene om nye tobakksfrie arenaer og bedre vern mot passiv røyking.

##### *Vedrørende røykfrie arbeidslokaler:*

En av røykelovens hovedintensjoner er vernet mot passiv røyking. I dag praktiserer nok de fleste arbeidsgivere et innendørs røykeforbud. Rådmannen kan stille seg bak forslaget om generelt forbud mot røykerom i arbeidslokaler og lokaler hvor allmennheten har adgang. Det kan tenkes spesielle

virksomheter der brann- og eksplosjonsvern forutsetter en særskilt tilrettelegging for røyking. Hensynet til private valg gjør også at enkelte overnattingssteder fortsatt tilbyr røykerom. Regelverket bør ha en åpning for lokale løsninger og særavtaler i slike tilfeller.

*Vedrørende håndheving av røykeforbudet på serveringssteder:*

Som departementet påpeker er det bare ved inngangspartier og i samband med uteserveringer at vi ser problemer ift røykeforbudet på serveringssteder i dag. De mange variantene av innbygginger og skjerminger og til dels ulik praksis ved håndheving/tilsyn mellom kommuner og mellom tilsynsmyndigheter (arbeidstilsyn/lokal helsemyndighet) gir grobunn for misnøye i markedet og mulighet for forskjellsbehandlinger på dette feltet. Rådmannen imøteser noen overordnede føringer og gjerne målbare standarder både ift innbygginger av uteserveringer og buffersoner ved inngangspartier. Slike nasjonale retningslinjer er nødvendig for å oppnå en enklere og større grad av likebehandling i forvaltningen på dette feltet.

*Vedrørende tobakksbruk i arbeidstiden:*

Rådmannen støtter synet om at arbeidsgivers styringsrett er ett tilstrekkelig virkemiddel ift dette temaet. Det er betimelig at styringsretten går langt i forhold til ansatte med særskilt ansvar som rollemodeller for barn og unge og for pasienter. Departementet bør oppfordre Helseminister og Kunnskapsminister om å utstede et styringsnotat på dette området tilsvarende hva de tidligere har meddelt Fylkeskommunen ift røyking ved videregående skoler.

*Vedrørende tobakksfrie skoler og barnehager og tobakksfri skoletid for elevene:* Opplæringsloven, barnehageloven og forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager setter klare helse- og miljøkrav til barnas miljøer i virksomhetene, der bla nevnte forskrift har konkrete bestemmelser om røyking. Det er nødvendig at lovverkene harmoniseres for å unngå sprikende dobbeltreguleringer. Arenaene utgjør "barnas arbeidsmiljø" hvor det er viktig at betingelsene på ingen måte stimulerer til tobakksvarebruk eller at brukerne utsettes for noen form for kontakt med tobakksrøyk. Rådmannen stiller seg derfor bak forslagene om å innføre ett generelt forbud mot tobakksbruk på virksomhetenes områder, herunder også innendørs i familiebarnehager (private hjem) utenom åpningstid (viktig helsevernprinsipp til tross for inngripen i den private sfære). Påbud om tobakksfri skoletid for alle elever opp til videregående skole kan vanskelig håndheves når elever oppholder seg på egen hånd utenom skolens område (midttimer etc.). En slik bestemmelse bør i så fall innrettes mot alle former for organisert aktivitet også utenfor skolens område – eller formes som en normativ bestemmelse (jfr. neste punkt).

*Vedrørende barns rett til passiv røyking og generell beskyttelse mot røyk i den private sfære:*

Det er forståelig at myndighetene ønsker å styrke rettsvernet for barn hva gjelder passiv røyking i den private sfære. Andre rettsprinsipper gjør det vanskelig å formalisere krav på dette feltet. Det kan eksempelvis vises til at landets generelle helseforskrifter (forskrift om miljørettet helsevern, som regulerer alle andre former for helseforhold ved eiendommer og virksomheter) ikke gjelder miljømessige forhold som oppstår i boligen med mindre forholdet påvirker omgivelsene (etter disse gjelder i utgangspunktet prinsippet om folks frie valg til å leve som de selv vil i egen bolig, men her kan det paradoksalt nok tenkes at mhv-forskriften kan benyttes mot røyking i den private sfære hvis slik adferd gir beviselig helseisiko for naboer).

Det kan være nyttig å understreke det private ansvar for å beskytte både barn og andre mot passiv røyking. Rådmannen stiller seg derfor bak forslaget om en normativ bestemmelse som understreker dette ansvaret.

*Vedrørende røyking i helseinstitusjoner:*

Beboelsesrom i institusjon betraktes også som privat sfære. Her møter vi hensynet til brukers/beboers rett til private valg på den ene siden og ansattes rett til røykfrie arbeidslokaler (gjelder også ved hjemmetjenester) på den andre. Også forholdet til allmennheten kan berøres dersom røyk fra privatrom i institusjoner siver ut i fellesarealer. Heller ikke Tobakkskonvensjonen gir konkrete anvisninger om hvordan disse utfordringene kan løses. Rådmannen ser det urimelige i å pålegge alle institusjonsbeboere/brukere (også ved fengsel, asylmottak etc.) røykeavholdenhet. Eier har ansvar for å ivareta hensynene til alle parter og en bevist holdning er nødvendig. Det kunne vært formålstjenelig med noen sentrale føringer på dette feltet, ikke minst ift ungdom som bor i institusjon, asylmottak m.v.. Rådmannen stiller seg ellers bak forslagene om å tillate røyking på institusjonens uteområder med unntak av ved inngangspartier (jfr neste punkt), samt et forbud mot egne røykerom.

*Vedrørende røyking ved inngangspartier:*

Ufrivillig eksponering av tobakksrøyk kan utløse akutte plager og endog akutte sykdomstilfeller hos særlig følsomme personer. Alle bør ha en rett til å ta seg inn på sin arbeidsplass eller inn i allment tilgjengelige lokaler og transportmidler uten risiko for eksponering av tobakksrøyk. Kravene som gjelder til røykfrihet innendørs bør derfor tilsvarende gjøres gjeldende for inngangspartiene ved de samme virksomhetene. Minstekrav til buffersoner bør innføres.

2.3 Kommentarer til diverse andre forslag (høringsnotatets kapittel 5)

Endringsforslagene som er listet her gjelder presiseringer av målsetninger og nødvendige avklaringer ved gjeldende rett. Rådmannen stiller seg bak forslagene.

2.4 Kommentarer til administrative og økonomiske konsekvenser.

De positive samfunnsøkonomiske analysene som ligger til grunn for forslagene om kommunal bevillingsordning forutsetter suksess med hensyn til nedgang i tobakksbruk blant unge for å slå inn. Ordningen vil innebære betydelige administrative og praktiske utfordringer for kommunene som neppe vil være fullt ut selvfinansierende selv med de foreslåtte gebyrordningene. Som nevnt under punk 2.1 ovenfor er det grunn til å tvile på den ønskede effekten av ordningen. Rådmannen anbefaler departementet å søke mer kostnadseffektive kontrollregimer for aldersbestemmelsene ved salg av tobakksvarer enn et omfattende kommunalt bevillingssystem.”

Med hilsen

Hans Petter Buvik  
overingeniør

Godkjent og ekspedert uten underskrift