

Saksframlegg

Saksbehandlar: Svein Hågård, Fylkesrådmannen
Sak nr.: 14/3506-8

Restriksjonar mot bruk av tobakk for tilsette og folkevalde i Sogn og Fjordane fylkeskommune

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gje slik tilråding:

Fylkesutvalet rår fylkestinget til å gjere slikt vedtak:

1. Sogn og Fjordane fylkeskommune innfører forbod mot røyking på fylkeskommunal grunn og i fylkeskommunale tenestebilar. Fylkesvegar vert ikkje omfatta.
2. Sogn og Fjordane fylkeskommune innfører røykfri arbeidstid for alle tilsette i arbeidstida. Dette gjeld ikkje når dei tilsette oppheld seg i ein privat sfære.
3. Dei folkevalde i Sogn og Fjordane fylkeskommune skal vere røykfrie i samband med utføringa av vervet som folkevald. Dette gjeld ikkje når dei folkevalde oppheld seg i ein privat sfære medan dei utfører vervet.
4. Sogn og Fjordane fylkeskommune innfører snusfri arbeidstid for tilsette som har kontakt med born og unge, pasientar eller publikum. Dette gjeld ikkje når dei tilsette ikkje har slik kontakt.
5. Sogn og Fjordane fylkeskommune innfører forbod mot tobakkssurrogat og tobakksimitasjonar som ikkje er godkjende av helsestyresmaktene. Dette gjeld i skuletida for elevar og studentar og i arbeidstida for tilsette som har kontakt med born og unge. Forbodat gjeld ikkje for dei tilsette når dei ikkje har slik kontakt.
6. Sogn og Fjordane fylkeskommune tilbyr tobakkavvenjingskurs til tilsette og folkevalde.
7. Fylkestinget ber fylkesrådmannen gi hovudsamarbeidsutvalet og dei lokale arbeidsmiljøutvala i oppdrag å følgje opp korleis regelverket vert handheva.
8. Vedtaket i denne saka har verknad frå 1. april 2015, med unntak av pkt 6, som har verknad frå 1. januar 2015.

Vedlegg:

Saksutgreiinga til hovudsamarbeidsutvalet

Fråsegn frå hovudsamarbeidsutvalet

Notat frå fylkesrådmannen til møte i fylkesutvalet 04.06.14

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

Som varsla i notat til møtet i fylkesutvalet 04.06.14, gjer fylkesrådmannen no framlegg om at fylkeskommunen innfører restriksjonar på bruk av tobakk for tilsette og folkevalde i fylkeskommunen, utover det som følgjer av reglane i tobakkskadelova. Bakgrunnen for framlegget er endringane i tobakkskadelova som vart iverksette 1. juli i år, samanhalde med fylkeskommunen si rolle som pådrivar i folkehelsearbeidet.

Omgrepet «tobakk» omfattar både røyk og snus. Det generelle synet i dag er at bruk av snus er mindre helseskadeleg enn røyk, både for brukaren sjølv og for personar som oppheld seg rundt brukaren. Fylkeskommunen sitt høve til å regulere dei tilsette sin snusbruk er difor ikkje like vidtgåande som for røyking.

Dette kjem til uttrykk i fylkesrådmannen sitt framlegg til vedtak, som går ut på følgjande:

- totalforbod mot røyking på fylkeskommunal grunn, inkludert tenestebilar
- røykfri arbeidstid, med visse avgrensingar, for alle tilsette i fylkeskommunen
- dei folkevalde skal vere røykfrie, med visse avgrensingar, i samband med utføringa av vervet som folkevald
- snusfri arbeidstid, med visse avgrensingar, for tilsette i fylkeskommunen som har kontakt med born og unge, pasientar og publikum
- forbod mot tobakksurrogat og tobakksimitasjonar som ikkje er godkjende av helsestyresmaktene. Forbodet gjeld i skuletida for elevar og studentar og i arbeidstida, med visse avgrensingar, for tilsette som har kontakt med born og unge.
- tilbod om tobakkavvenjingskurs til både tilsette og folkevalde
- hovudsamarbeidsutvalet og dei lokale arbeidsmiljøutvala får i oppdrag å følgje opp korleis regelverket vert handheva.

Heimelen – det rettslege grunnlaget – for dei føreslegne restriksjonane er delvis arbeidsgivar sin ulovfesta styringsrett over dei tilsette, delvis fylkeskommunen sin råderett over eigen fast eigedom og delvis dei folkevalde sitt høve til å regulere eiga åtferd medan dei utøver vervet som folkevalde.

2. Bakgrunn for saka

Tobakkskadelova vart endra med verknad frå 01.07.14. Alle elevar i grunnskulane og i dei vidaregåande skulane har no rett til eit tobakksfritt miljø på skulen. Elevane har såleis ikkje høve til å røyke eller snuse i skuletida. Tobakksforbodet gjeld også utanfor skulen sitt område.

I tillegg til totalforbod for elevane i skuletida gjeld det no eit generelt tobakksforbod på skulen sitt inne- og uteområde. Dette forbodet omfattar alle, også tilsette og besøkjande, heile døgeret. I praksis inneber dette at dei tilsette ved dei nemnde skulane - i motsetnad til elevane – i dag har lov til å bruke tobakk i skuletida dersom dei bevegar seg utanfor skuleområdet.

Fagskulen i Sogn og Fjordane er ikkje ein vidaregåande skule og vert såleis ikkje omfatta av endringane i tobakkskadelova. Styret for Fagskulen har i sak 17/14 difor revidert reglementet for skulen, slik at ingen lenger har lov til å bruke tobakk på skulen sitt område. Dette inneber at både studentane og dei tilsette har høve til å nytte tobakk utanfor skuleområdet, også i skuletida.

Også andre tilsette i fylkeskommunen har høve til å bruke tobakk i arbeidstida på særskild bestemte plassar. Heller ikkje for dei folkevalde gjeld det i dag særskilde restriksjonar på tobakksbruken.

I Prop. 55 L (2012-2013), «Endringer i tobaksskadeloven», kap. 4.3.5 om innføring av tobakksfrie skular, har Helse- og omsorgsdepartementet understreka «at arbeidsgiver med enkelte begrensninger står fritt til å pålegge ansatte ved skoler å avstå fra all bruk av tobakk, også snus, i arbeidstiden, da disse ansatte har et særskilt ansvar som rollemodeller».

Fylkesrådmannen ønskjer at fylkeskommunen ikkje skal nøye seg med å innføre ytterlegare restriksjonar berre for dei skuletilsette. Eg gjer framlegg om at fylkeskommunen innfører restriksjonar på bruk av tobakk for alle tilsette og folkevalde. Det er uheldig at det i dag gjeld sterke restriksjonar på tobakksbruk for elevane ved dei vidaregåande skulane, medan det gjeld meir lempelege reglar for dei tilsette ved skulane og at det langt på veg er «fritt fram» for andre tilsette og dei folkevalde. Det vil dessutan vere i tråd med fylkeskommunen si rolle i folkehelsearbeidet å innføre sterkare restriksjonar på høvet til å nytte tobakk i arbeidstida enn det som følgjer av tobaksskadelova.

Ved utforminga av framlegget til vedtak, har fylkesrådmannen sett hen til vedtaket til fylkestinget i Nordland fylkeskommune i sak 88-2013 om «tobakksfri arbeids- og skoletid ved alle fylkeskommunale virksomheter i Nordland». Vedtaket vart brakt inn til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til lovlegkontroll. Departementet fann vedtaket lovleg i avgjerd dagsett 13.05.14.

Fylkesrådmannen si saksutgreiing og framlegg til vedtak har vore sendt til uttale til dei lokale arbeidsmiljøutvala i fylkeskommunen og hovudsamarbeidsutvalet (HSU). Saksutgreiinga frå fylkesrådmannen til HSU, der fråsegnene frå dei lokale arbeidsmiljøutvala framgår, og fråsegna frå HSU, vert lagt ved saksutgreiinga. Fylkesrådmannen har endra tilrådinga til vedtak i tråd med uttalen frå HSU, jf. framlegg til vedtak pkt. 7 og 8.

3. Vurderingar og konsekvensar

3.1 Vurderingar

Med verknad frå 1. juli 2013 vart føremålsføresegna i tobaksskadelova - § 1 - endra til å innehalde ein visjon om eit tobakksfritt samfunn på sikt. I Prop. 55 L (2012-2013), «Endringer i tobaksskadeloven», pkt. 5.1.5, gjorde Helse- og omsorgsdepartementet i samband med dette følgjande vurdering:

«Tobakksprodukter er svært helseskadelige og ville ha blitt forbudt dersom de hadde blitt lansert for første gang i dag. Av historiske grunner er tobakkssalg imidlertid tillatt over hele verden, og av praktiske årsaker er det ikke aktuelt å forby tobakkssalg i Norge i den nærmeste framtid. Norske myndigheter tilstreber likevel å begrense salget og redusere forbruket av tobakksvarer i størst mulig grad, og har et langsiktig mål om et tobakksfritt samfunn.»

Fylkeskommunen ønskjer å vere ein helsefremjande arbeidsplass og skal dessutan vere pådrivarar i folkehelsearbeidet i fylket, jf. folkehelseleva § 20. Arbeidet kan skje gjennom både planlegging og eigne tiltak. Innføring av restriksjonar på tobakksbruk for eigne tilsette og folkevalde, utover det som følgjer av tobaksskadelova, er eit framifrå eige tiltak i folkehelsearbeidet og vil vere ei flott oppfølging av den nye visjonen om eit tobakksfritt norsk samfunn. Vaksne er som kjend rollemodellar for born og unge. Restriksjonane vil såleis ikkje berre kunne bidra til at det vert færre vaksne tobakksbrukarar, men også til at færre unge vert rekrutterte som brukarar av tobakk.

Det er vidare eit moment at det vert fleire og fleire røyk- og tobakksfrie arenaer i samfunnet. Nordland fylkeskommune har alt gjort vedtak om tobakksfri arbeidstid som liknar mykje på framlegget fylkesrådmannen kjem med i denne saka. Jernbaneverket har nyleg innført forbod mot røyking på alle etaten sine stasjonar og plattformer. Framlegget fylkesrådmannen kjem med i denne saka er såleis også ei oppfølging av at haldningane i samfunnet til tobakksbruk har endra seg vesentleg på kort tid.

Fylkesrådmannen går i det følgjande gjennom punkt for punkt av framlegget til vedtak.

1. Totalforbod mot røyking på fylkeskommunal grunn og i fylkeskommunale tenestebilar

a) Heimel: Det rettslege grunnlaget for forbodet er fylkeskommunen sin råderett over eigen eigedom. KMD har ved lovlegkontrollen av 13.05.14, jf. over, funne forbodet lovleg.

b) Vurdering: For å ivareta tilsette, folkevalde og besøkjande sin rett til å opphalde seg i eit røykfritt miljø som fullt ut vernar mot passiv røyking, gjer fylkesrådmannen framlegg om totalforbod mot røyking i fylkeskommunale bygningar og tomtegrunn i tilknytning til desse bygningane. Fylkeskommunen sine tenestebilar vert også omfatta av forbodet.

Fylkesvegar vert derimot ikkje omfatta av framlegget. Fylkesrådmannen bør etter ei konkret vurdering dessutan kunne gjere unntak frå røykeforbodet for eigedomar som fylkeskommunen festar bort eller leiger ut.

Eg presiserer at det alt gjeld totalforbod mot tobakk (snus og røyk) på dei vidaregåande skulane sine inne- og uteområde. Det same gjeld på Fagskulen sine inne- og uteområde. Å innføre eit generelt tobakkforbod, dvs. også snusforbod, på all fylkeskommunal grunn, vil vere eit for sterkt inngrep i den private sfæra til dei tilsette, folkevalde og besøkjande og vil difor vere ulovleg. Dette vert omtala nærmare under vurderinga av punkt 4 i framlegget til vedtak.

Etter tobakkskadelova § 25 andre ledd, bokstav a), kan det tillatast røyking på enkeltrom på institusjonar, t.d. internat, der det hovudsakleg bur personar over 18 år. I Sogn og Fjordane fylkeskommune gjeld dette for tida Sogn Jord- og Hagebruksskuleⁱ. Fylkesrådmannen tek ikkje med dette framlegget sikte på å gjere innskrenkingar i den lovfesta heimelen til å etablere røykerom på fylkeskommunale internat.

2. Røykfri arbeidstid for alle tilsette i fylkeskommunen. Påbodet gjeld ikkje når dei tilsette oppheld seg i ein privat sfære.

a) Heimel: Det rettslege grunnlaget for påbodet er arbeidsgivar sin styringsrett. KMD har ved lovlegkontrollen av 13.05.14 funne påbodet lovleg.

b) Vurdering: Med bakgrunn i omsynet til brukarane av tenestene våre, arbeidsmiljøet, dei tilsette sin funksjon som rollemodellar, og produktiviteten og helsa til dei tilsette, vil fylkeskommunen som arbeidsgivar ha høve til å regulere dei tilsette si røykeåtfærd i arbeidsforholdet. For å ivareta desse omsyna, føreslår fylkesrådmannen at fylkeskommunen, med visse avgrensingar, innfører røykfri arbeidstid for alle tilsette.

Dette inneber at dei tilsette ved skulane ikkje lenger vil ha høve til å gå utanfor skulen sitt område for å røyke i arbeidstida. Når det gjeld «andre tilsette», medfører framlegget at dei ikkje vil ha høve til å gå utanfor den fylkeskommunale eigedomen, t.d. Fylkeshuset, eller utanfor leigebygget, t.d. Storehagen, for å ta seg ein røyk i arbeidstida.

Det må gjerast ei avgrensing mot situasjonar der dei tilsette i arbeidstida oppheld seg i ein privat sfære. Det vil vere misbruk av styringsretten, og truleg også i strid med EMKⁱⁱ artikkel 8 om at einkvar har rett til respekt for privatlivet sitt, å innføre røykeforbod for tilsette medan dei oppheld seg i privatsfæra. Dei tre truleg viktigaste «private sfærene» i vår samanheng er heimekontor, opphald i eigen bil og tenestereiser.

ⁱ Fylkesrådmannen har fått opplyst at det på internatet på Mo og Øyrane vidaregåande skule, avdeling Mo, hovudsakleg bur ungdom under 18 år.

ⁱⁱ Den europeiske menneskerettskonvesjon

3. Dei folkevalde skal vere røykfrie i samband med utføringa av vervet som folkevald. Påbodet gjeld ikkje når dei folkevalde oppheld seg i ein privat sfære.

a) Heimel: Det rettslege grunnlaget for påbodet er dei folkevalde sitt høve til å regulere eiga åtferd medan dei utøver vervet som folkevald. Nordland fylkeskommune har ikkje innført eit tilsvarande påbod. KMD vurderte såleis ikkje dette ved lovlegkontrollen 13.05.14.

b) Vurdering: Dei folkevalde bør gå føre som gode føredøme og halde seg røykfrie i samband med utføringa av vervet som folkevalde. Det vil gi ein dårleg signaleffekt om dei folkevalde, i motsetnad til dei tilsette, skal kunne røyke i t.d. ein pause i eit møte i eit folkevald organ.

På lik line med dei tilsette, bør dei folkevalde få høve til å røyke dersom dei oppheld seg i ein privat sfære, sjølv om dei samstundes utøver vervet som folkevald, jf. over i pkt. 2 om dette. Etter framlegget frå fylkesrådmannen vil ein folkevald såleis framleis kunne røyke medan vedkomande førebur seg til eit politisk møte i sin eigen heim, eller er på veg til eit politisk møte i eigen bil. Det same gjeld når den folkevalde er på tenestereise.

Omgrepet «folkevald» omfattar i denne samanheng ikkje berre dei som er direkte valde som folkevalde ved fylkestingsvalet, men også alle som er indirekte valde til fylkeskommunale folkevalde organ. Døme på «indirekte folkevalde» er dei av medlemene i fylkesrådet for eldre og fylkesrådet for funksjonshemma som ikkje også er medlemmer av fylkestinget.

4. Snusfri arbeidstid for tilsette som har kontakt med born og unge, pasientar eller publikum. Dette gjeld ikkje når dei tilsette ikkje har slik kontakt.

a) Heimel: Det rettslege grunnlaget for forbodet er arbeidsgivar sin styringsrett. KMD har ved lovlegkontrollen av 13.05.14 funne forbodet lovleg.

b) Vurdering: Snusbruk inneber ikkje noko «produksjonstap» for den tilsette, slik røykepauser gjer. Bruk av snus medfører dessutan ikkje ei helsebelastning for personar som oppheld seg i nærleiken av brukaren, i motsetnad til kva som er tilfellet ved passiv røyking. Handlingsrommet for arbeidsgivar til å regulere snusbruken til dei tilsette vil difor ikkje vere like stort som for røyking.

Tilsette som har kontakt med born og unge bør som rollemodellar ikkje nytte snus i arbeidstida. Dette gjeld t.d. tilsette ved skulaneⁱⁱⁱ og PPT-kontora. Heller ikkje tilsette som har kontakt med publikum eller pasientar, t.d. dei tilsette i tannhelsetenesta, bør av omsyn til publikum og pasientane ha høve til å snuse i arbeidstida.

Unntak frå forbodet må gjelde når dei tilsette dette gjeld, ikkje har kontakt med born, unge, pasientar eller publikum. Dette vil kunne vere tilfellet når den tilsette t.d. jobbar på eige kontor^{iv}, på heimekontor, oppheld seg i eigen bil eller er på tenestereise. Det vil truleg vere misbruk av styringsretten og kome i konflikt med EMK artikkel 8, og retten til respekt for privatlivet, dersom dei tilsette heller ikkje i desse situasjonane skal kunne nytte snus.

Fylkesrådmannen presiserer at det sjølv sagt heller ikkje vil vere høve til å forby snusbruk i arbeidstida for tilsette som *ikkje i det heile* har kontakt med born, unge, pasientar eller publikum.

ⁱⁱⁱ Tilsette ved skulane kan i dag nytte snus i arbeidstida utanfor skulen sitt område.

^{iv} Dersom kontoret er på området til ein vidaregåande skule, er det likevel ikkje høve til å snuse.

5. Forbod mot tobakkssurrogat og tobakksimitasjonar som ikkje er godkjende av helsestyresmaktene. Dette gjeld i skuletida for elevar og studentar og i arbeidstida for tilsette som har kontakt med born og unge. Forbodet gjeld ikkje for dei tilsette når dei ikkje har slik kontakt.

a) Heimel: Det rettslege grunnlaget for forbodet er arbeidsgivar sin styringsrett. KMD har ved lovlegkontrollen av 13.05.14 funne forbodet lovleg.

b) Forklaring: *Tobakkssurrogat* er produkt som etter bruksmåten tilsvarar tobakksvarer, men som ikkje inneheld tobakk. Døme på slike produkt er urtesnus, urtesigaretter og elektroniske sigaretter. *Tobakksimitasjonar* er produkt som er utforma slik at dei har nær likskap med tobakksvarer eller røykeutstyr, men som ikkje inneheld tobakk eller surrogat for tobakk. Døme på tobakksimitasjonar er sjokoladesigarar, lakrispiper og leikesigaretter.

c) Vurdering: Tobakkssurrogat og tobakksimitasjonar liknar av utsjånad mykje på eigentlege tobakksprodukt. Det vil difor by på store praktiske utfordringar å tillate elevar og studentar over 18 år^v å nytte tobakkssurrogat og tobakksimitasjonar, medan bruk av røyk og snus altså er forbode. Den normdannande og normaliserande effekten slike produkt kan ha for ordinær tobakksbruk, talar også for at fylkeskommunen ikkje bør tillate elevar og studentar å nytte produkta i skuletida.

Tilsette som har kontakt med born og unge har ansvar som rollemodellar og bør difor ikkje bruke tobakkssurrogat og tobakksimitasjonar i arbeidstida. Unntak frå forbodet må gjelde i situasjonar der dei tilsette ikkje har kontakt med born og unge, jf. over i pkt. 4 om dette.

Forbodet - for både elevar, studentar og tilsette - bør ikkje gjelde statleg godkjende nikotinerstatningsprodukt (NEP). Dette er hjelpemiddel som lindrar nikotinabstinens, som t.d. nikotinplaster, nikotintyggegummi, inhalatorar og medikament på resept (Champix og Zyban).

3.2 Konsekvensar

Innføring av slike restriksjonar på bruk av tobakk som fylkesrådmannen gjer framlegg om, vil medføre ressursbruk til informasjonsarbeid til tilsette i fylkeskommunen, elevar og studentar ved skulane, samt dei indirekte folkevalde. I tillegg kjem kostnader til skilting om røykeforbod på fylkeskommunale eigedomar, der det ikkje alt eksisterer skilt med dekkjande innhald.

Fylkesrådmannen tek gjennom leverandøren vår av bedriftshelsetenester, for tida Stamina Helse, alt frå januar 2015 sikte på å kunne tilby tobakkavvenjingskurs til tilsette og folkevalde som ønskjer hjelp til å slutte og røyke og/eller snuse. Kursa skal kunne fullførast i første kvartal. Dei delane av vedtaket som dreiar seg om restriksjonar på tobakksbruk, føreslår eg difor vert iverksett 1. april 2015.

Fylkesrådmannen legg ikkje opp til på førehand bestemte sanksjonar mot tilsette som eventuelt bryt regelverket. Eg forventar at alle tilsette og folkevalde lojalt følgjer det regelverket som fylkestinget fastset. Eg gjer likevel framlegg om at HSU og dei lokale arbeidsmiljøutvala får i oppdrag å følgje opp korleis regelverket vert handheva.

4. Konklusjon

Av grunnar som er gått gjennom over, ønskjer fylkesrådmannen at fylkeskommunen innfører restriksjonar på tobakksbruk, særskilt røyking, for tilsette og folkevalde, utover det som følgjer av tobakkskadelova. Eg gjer framlegg om så sterke restriksjonar som det truleg er høve til, utan at vedtaket vil måtte sjåast på som usakleg utøving av arbeidsgivar sin styringsrett eller kome i konflikt med EMK artikkel 8 om at einkvar har rett til respekt for privatlivet sitt.

^v Det er 18-årsgrense for kjøp av desse produkta.