



Hafnarfjarðarbær
Bæjarstjórn
Strandgötu 6
220 Hafnarfjörður

INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólgötu 7 150 Reykjavík
sími: 545 9000 bréfasími: 552 7340
postur@irr.is irr.is


Reykjavík 22. október 2013
Titv.: IRR13030230/18.0

Hjálagt sendist álit ráðuneytisins í stjórnsýslumáli nr. IRR13030230, dags. í dag, er varðar lögmæti þeirrar framkvæmdar forvarnarfulltrúa og fjölskylduráðs Hafnarfjarðarbæjar að senda börn inn á sölustaði tóbaks í bænum í þeim tilgangi að reyna að fá þar keypt tóbak.

Fyrir hönd ráðherra
eftir umboði

Hjördís Stefánsdóttir
Hjördís Stefánsdóttir

Fylgiskj.: Álit innanríkisráðuneytisins í máli nr. IRR13030230, dags. 22.10.2013.
Ljósrit: Sigurður Lárusson
Stapavöllum 25
260 Njarðvík

	Hafnarfjarðarbær
Innk:	24.10.2013
Málsnr:	111 01 60
Bréfal:	252-1



INNANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ

Álit innanríkisráðuneytisins

í máli nr. IRR 13030230

I. Málmeðferð

Með bréfi dagsettu 17. mars 2013 kvartaði rekstraraðili söluturns í Hafnarfirði til ráðuneytisins undan því sem hann nefndi tálbeituefirlit Hafnarfjarðarbæjar með söluaðilum tóbaks í bænum, sem fari þannig fram að bærinn geri út „...leiðangra unglinga í hlutverki tálbeita í þeim tilgangi að reyna að standa kaupmenn í bænum að því að selja unglingum tóbak“.

Samkvæmt 109. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 fer ráðherra fer með stjórnsluefirlit með sveitarfélögum að því leiti sem það hefur ekki með beinum hætti verið falið öðrum og samkvæmt 112. gr. laganna ákveður ráðuneytið sjálf hvort tilefni er til að taka til formlegrar umfjöllunar stjórnslu sveitarfélags sem lýtur efirliti þess. Áður en tekin var afstaða til þess hvort framangreind kvörtun gæfi tilefni til slíkrar umfjöllunar var með bréfi dagsettu 27. júní 2013 óskað eftir upplýsingum frá Hafnarfjarðarbæ um málið og afstöðu bæjaryfirvalda til þess. Svar Hafnarfjarðarbæjar, sem barst með bréfi forvarnafulltrúa bæjarins dagsettu 21. ágúst, þótti að mati ráðuneytisins gefa tilefni til frekari skoðunar. Var því með bréfi dagsettu 26. ágúst óskað eftir frekari upplýsingum frá Hafnarfjarðarbæ, sem bárust með bréfi forvarnarfulltrúa dagsettu 26. september.

II. Málsvik

Hafnarfjarðarbær hefur upplýst að allt frá árinu 1996 hafi æskulýðs- og tómsundaráð Hafnarfjarðar framkvæmt kannanir á sölu tóbaks til barna í bænum. Framkvæmdinni er lýst þannig að „Börn í umsjá starfsmanna bæjarins reyndu að kaupa sigarettur í verslunum“. Niðurstöður, þar sem fram hafi komið hvaða staðir seldu börnum tóbak, hafi síðan verið birtar í fjölmiðum.

Árið 2006 hafi fyrirkomulagi þessar kannana verið breytt eftir athugasemdir frá lögfræðingum bæjarins og byggi framkvæmd verkefnisins nú á samþykkt fjölskylduráðs Hafnarfjarðar frá 1. febrúar það ár. Þá er tekið fram að í tilefni af fyrirspurnum ráðuneytisins hafi fjölskylduráðið á fundi sínum 25. september síðastliðinn staðfest áframhaldandi framkvæmd verkefnisins í samræmi við verklag síðustu ára.

Verklaginu er lýst þannig að af hálfu Hafnarfjarðarbæjar hafi verið gerður samningur um þátttöku í verkefninu við þá sölustaði tóbaks sem aðgengilegir eru börnum á daginn og taki þeir allir þátt utan eins, söluturns kvartanda. Kannanimar fari fram einu sinni til þrisvar á ári og séu sölustaðir látnir vita fyrirfram um að á næstunni muni könnun fara fram. Starfsmenn

bæjarins fái 15-16 ára unglínga úr 10. bekk til að taka þátt í verkefnum með samþykki foreldra þeirra. Framkvæmdinni er síðan líst þannig að unglíngarnir eru sendir á sölustaðina með fyriræli um að reyna að fá keypt tóbak og er þeim gert að gefast ekki strax upp þó að söluaðili neiti í fyrstu eða óski eftir unglíngarnir sýni skilríki. Unglíngarnir fá afhenta peninga til verksins hjá starfsmönnum bæjarins sem bíða fyrir utan sölustaðina á meðan. Takist unglíngunum að fá keypt tóbak afhenda þeir bæjarstarfsmönnum það, sem tilkynna síðan um niðurstöðurnar til forvarnarfulltrúa bæjarins. Forvarnarfulltrúi hefur síðan skriflega samband við sölustaðina og gerir þeim grein fyrir niðurstöðum verkefnisins og brýnir fyrir þeim ákvæði tóbaksvarnarlaga ef þörf er á. Þá tilkynnir hann jafnframt Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis um niðurstöðurnar sem taki við þeim og vinni úr þeim á eigin forsendum í anda tóbaksvarnarlaga. Sérstaklega er tekið fram að aðkoma heilbrigðisnefndar Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis að verkefnum sé engin.

Hafnarfjarðarbær leggur áhersla á að verkefnið sé forvarnarverkefni sem byggi á samkomulagi við þátttakendur og hafi ekkert með tálbeitarannsóknir eða valdbeitingarheimildir lögreglu eða annarra stjórnvalda að gera. Þá felist ekki í því tóbaksvarnaeftirlit í skilningi laga um tóbaksvarnir. Nær lagi sé að líkja verkefnum við það þegar starfsmenn bæjarins tilkynni lögreglu um ýmis lögbrot sem þeir verði varir við í störfum sínum, svo sem skemmdarverk. Markmið verkefnisins sé að minnka tóbaksneyslu ungmenna, bæta félagslegt umhverfi þeirra og ýta undir jákvæðan lífsstíl og það sé vilji Hafnarfjarðarbæjar, foreldra og verslana í Hafnarfirði að börn fái ekki keypt tóbak í verslunum. Hafnarfjarðarbær telur að lagalegur grundvöllur verkefnisins sé skýr, heimildir sveitarfélagsins til að reka forvarnarstarf séu í barnaverndarlögum, grunnskólalögum og æskulýðslögum.

Gögn málsins bera með sér að í að minnsta kosti tveimur tilvikum, árin 2009 og 2010, hafi könnunin verið framkvæmd í söluturni kvartanda, sem þó hafði hafnað því að taka þátt, og var óskað eftir skýringum Hafnarfjarðarbæjar á því. Af því tilefni upplýsti forvarnarfulltrúi bæjarins að kappsfullir starfsmenn hafi í nokkur skipti farið á alla sölustaði sem aðgengilegur eru börnum á daginn, þar með talið þann sem kosið hafði að taka ekki þátt í verkefnum.

III. Álit ráðuneytisins.

Mál þetta gefur að mati ráðuneytisins tilefni til útgáfu álits um lögmæti þeirrar framkvæmdar Hafnarfjarðarbæjar sem að framan hefur verið lýst á grundvelli 2. tölul. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga.

a. Heimildir sveitarfélaga.

Sveitarfélög ráða sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð, sbr. 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga, en í því felst meðal annars að þau ákveða sjálf hvernig þau haga þeim verkefnum sem þau sinna. Sveitarfélög eru hins vegar bundin af lögum og verða því að haga störfum sínum innan ramma laganna.

Í 7. gr. sveitarstjórnarlaga er skyldum og heimildum sveitarfélaga við framkvæmd verkefna markaður almennur rammi. Segir þar í 1. mgr. að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum og er þar um lögmælt verkefni sveitarfélaga að ræða. Í 2. mgr. er kveðið á um að sveitarfélög skuli vinna að sameiginlegum velferðarmálum íbúanna, eftir því sem fært þyki á hverjum tíma, og í 3. mgr. segir að sveitarfélög geti tekið að sér

hvert það verkefni sem varðar íbúa þeirra, enda sé það ekki falið öðrum til úrlausnar að lögum.

Af framangreindu leiðir að sveitarfélög hafa nokkuð svigrúm til þess að taka að sér verkefni sem varða sérstaklega velferð íbúa þess enda hafi löggjafinn ekki sérstaklega falið það öðrum. Þá leiðir það af lögmatísreglu stjórnsluréttarins að hafi löggjafinn á annað borð mælt fyrir um það hvernig staðið skuli að framkvæmd lögbundins verkefnis takmarkar það að sama skapi heimildir sveitarfélaga til að framkvæma það með öðrum hætti.

b. Hlutverk heilbrigðisnefndar samkvæmt tóbaksvarnarlögum.

Samkvæmt ákvæðum II. kafla laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir fara heilbrigðisnefndir með heilbrigðiseftirlit, hver á sínu eftirlitssvæði, en sveitarfélögin kjósa heilbrigðisnefndir og bera ábyrgð á fjármálum og rekstri heilbrigðiseftirlits. Heilbrigðiseftirlit er því lögmaelt og skyldubundið verkefni sveitarfélaga í skilningi 7. gr. sveitarstjórnarlaga. Hafnarfjarðarbær, Garðabær og Kópavogsbær standa sameiginlega að heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis og kjósa bæjarstjórnir sveitarfélaganna fulltrúa í heilbrigðisnefnd svæðisins.

Um tóbaksvarnir og eftirlit með útsöslustöðum tóbaks er fjallað í tóbaksvarnarlögum nr. 6/2002, með síðari breytingum. Samkvæmt 8. gr. laganna má hvorki afhenda né selja einstaklingum tóbak sem ekki hafa náð 18 ára aldri og samkvæmt 1. mgr. 17. gr. eru það heilbrigðisnefndir, undir yfirumsjón Umhverfisstofnunar, sem hafa eftirlit með útsöslustöðum tóbaks og fylgjast með því að virt séu ákvæði laganna um merkingar, auglýsingar og sölu tóbaks. Samkvæmt 3. mgr. 17. gr. getur heilbrigðisnefnd svipt þann smásöluleyfi að undangenginni áminningu sem selur börnum yngri en 18 ára tóbak, og við ítrekuð eða stórféllð brot ber að svipta hann leyfinu. Þá eru slík brot jafnframt refsiverð samkvæmt 2. mgr. 19. gr. laganna og varða sektum.

Löggjafinn hefur því með skýrum hætti falið heilbrigðisnefndum, hverri í sínu umdæmdu og undir yfirumsjón Umhverfisstofnunar, að fara með eftirlit með því að útsöslustaðir virði ákvæði um aldurstakmark þeirra sem kaupa mega tóbak. Hafnarfjarðarbær er á eftirlitssvæði heilbrigðisnefndar Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis og því fer hún þar með framangreint eftirlit. Engar heimildir standa í lögum til þess að fela öðrum aðilum innan Hafnarfjarðarbæjar þetta eftirlit.

c. Forvarnarverkefni Hafnarfjarðarbæjar.

Kemur þá til skoðunar hvort að í forvarnarverkefni fjölskylduráðs og forvarnarfulltrúa Hafnarfjarðarbæjar, eins og því hefur verið lýst hér að framan, felist eftirlit með því að virt séu ákvæði um sölu tóbaks í skilningi 1. mgr. 17. gr. tóbaksvarnarlaga. Eins rakið hefur verið felst verkefnið í því að senda börn með skipulegum hætti inn í verslanir í þeim tilgangi að reyna að fá keypt tóbak og er börnunum uppálagt að gefast ekki upp þó þeim sé synjað um það í fyrstu eða óskað sé eftir því að þau sýni skilríki. Að því loknu er unnið úr niðurstöðunum og þær tilkynntar viðkomandi verslunum og eftir atvikum heilbrigðisnefnd.

Að mati ráðuneytisins er það engum vafa bundið að í þessari framkvæmd felst virkt eftirlit með því að ákvæði tóbaksvarnarlaga séu virt að þessu leyti og breytir þar engu þó eftirlitið sé að öllu jöfnu unnið í samstarfi við smásöluaðilana. Slíkt eftirlit verður ekki framkvæmt með

lögmætum hætti án aðkomu heilbrigðisnefndar Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis, eins og rakið hefur verið.

d. Niðurstaða.

Með vísan til þess sem að framan hefur verið rakið er það álit ráðuneytisins að í því forvarnarverkefni fjölskylduráðs og forvarnarfulltrúa Hafnarfjarðarbæjar, sem hér hefur verið til umfjöllunar, felist eftirlit sem eigi sér ekki lagastoð og sem gangi inn á lögbundið eftirlitshlutverk heilbrigðisnefndar Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis. Slíkt eftirlit verður ekki framkvæmt með lögmætum hætti án aðkomu heilbrigðisnefndarinnar. Er þá ekki tekin afstaða til þess hvort sú aðferð að beita börnum sem tálbeitem með þessum hætti til að kalla fram refsiverða háttsemi hjá söluaðilum tóbaks í Hafnarfirði stangist á við lög að öðru leyti.

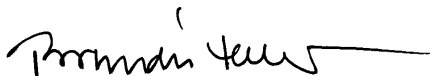
Ráðuneytið áréttar að Hafnarfjarðarbær hefur eftir sem áður mikið svigrúm til að haga forvarnarstarfi með börnum og unglinum og öðrum sameiginlegum velferðarmállefnum íbúa bæjarins eftir því sem best þykir hverju sinni, þó því sé hagað þannig að rúmist innan ramma laganna.

Með vísan til þessa beinir ráðuneytið því til bæjarstjórnar Hafnarfjarðarbæjar að hún sjái til þess að það forvarnarstarf, sem unnið er á vegum bæjarins, sé ávallt byggt á lögmætum grunni. Að öðru leyti mun ráðuneytið ekki láta málið frekar til sín taka.

Innanrikisráðuneytinu,

22. október 2013.

f.h. ráðherra



Bryndís Helgadóttir



Hjördís Stefánsdóttir