



RIKSADVOKATEN

Helse- og omsorgsdepartementet

Deres referanse:

25/2897

Vår referanse:

25/1500 - 2 / JNE013

Dato:

29.09.2025

Høring - Forslag til endringer i tobakksskadeloven med forskrifter (holdningsarbeid om miljøkonsekvenser, videreføring av forbudet mot e-sigaretter mv.)

1. Innledning

Det vises til høringsbrev 11. juli 2025 fra Helse- og omsorgsdepartementet vedlagt høringsnotat med forslag til endringer i tobakksskadeloven med forskrifter.

Ut fra riksadvokatens ansvarsområde er det særlig departementets forslag i høringsnotatets punkt 7, om høyere strafferamme i tobakksskadeloven § 44, som det er nærliggende for embetet å uttale seg om. Forslaget innebærer en heving av strafferammen fra dagens bøtestraff til bøter eller fengsel inntil seks måneder, i tillegg til at det tilføyes et nytt ledd for særlig grove overtredelser der strafferammen er bøter eller fengsel inntil to år.

2. Generelt om heving av strafferammen

Riksadvokaten tar utgangspunkt i at formålet med strafferammen i en straffebestemmelse primært er å reflektere alvorligheten av den straffbare handlingen, og dermed angi ytterkanten for hvilke straffereaksjoner som kan være aktuelle ved brudd på straffebudet. Selv om strafferammen også har en innvirkning på hvilke tvangsmidler som kan benyttes under etterforskingen, er dette en konsekvens av at tvangsmiddelbruken skal stå i forhold til overtredelsens alvor. En høyere strafferamme kan vanskelig rettferdiggjøres utelukkende med et behov for å åpne for bruk av flere tvangsmidler, selv om prosessuelle virkninger kan være et sidehensyn ved fastsettelse av strafferammen. En strafferamme utgjør en ytre kompetanseskranke for reaksjonsfastsettelsen, og det bør utvises varsomhet med å fastsette den høyere enn behovet for straffereaksjonens strenghet tilsier.

Sett hen til sakstypen det her er snakk om – særlig når det gjelder organisert ulovlig salg av tobakkssvarer og nikotinprodukter – har riksadvokaten ingen vesentlige innvendinger mot en forhøyet strafferamme, som åpner for bruk av fengsel. Sammenlignet med strafferammen i andre straffebestemmelser kan en ikke se at det å åpne for fengselsstraff ved brudd på tobakksskadeloven vil resultere i at strafferammen står i et misforhold til straffelovgivningen for øvrig.

Riksadvokaten forutsetter imidlertid at bruken av fengselsstraff er tiltenkt de mer alvorlige overtredelsene av tobakksskadeloven § 44, og at straffnivået ikke endres vesentlig for de mindre alvorlige overtredelsene. Dette fremgår imidlertid ikke uttrykkelig av høringsnotatet, som dessuten til dels synes å sammenblande *strafferamme* og *straffnivå*. Dersom lovendringen tar sikte på en generell heving av *straffnivået* for samtlige overtredelser av tobakksskadeloven § 44, etterlyses det en nærmere begrunnelse for dette behovet. Det vises til at straffebestemmelsen rammer et vidt spekter av ulike overtredelser av forbud eller påbud, hvor alvorlighetsgraden vil kunne variere betraktelig.

En markant heving av strafferammen – som det her er tale om – uten en nærmere presisering av *hvilke* overtredelser som er egnet til å sanksjoneres etter den forhøyede strafferammen, vil kunne oppfattes som et signal om et generelt høyere straffnivå for alle overtredelser av tobakksskadeloven § 44. Dersom et slikt signal ikke er ønskelig, bør det presiseres hvilke overtredelser som kan kvalifisere for fengselsstraff, herunder om fengselsstraff er forbeholdt de mest alvorlige overtredelsene, som for eksempel organisert ulovlig salg av tobakksvarer og nikotinprodukter.

3. Hvilken strafferamme bør fastsettes i tobakksskadeloven § 44?

Forslaget om heving av strafferammen er todelt: En generell heving til bøter eller fengsel inntil seks måneder, samt en heving for særlig grove overtredelser til bøter eller fengsel inntil to år. Departementet har vist til at dagens strafferamme på bøtestraff i tobakksskadeloven § 44 innebærer at politiet er avskåret fra å bruke enkelte tvangsmidler, herunder ransaking og pågripelse. Som det er korrekt redegjort for i høringsnotatet, kan ransaking i utgangspunktet bare foretas ved lovbrudd som kan medføre frihetsstraff, jf. straffeprosessloven § 195, mens det for pågripelser i utgangspunktet kreves at lovbruddet kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder, jf. straffeprosessloven § 171.

Riksadvokaten er ikke kjent med særskilte utfordringer knyttet til at politiet i dag ikke har adgang til å ransake eller pågripe i saker om brudd på tobakksskadeloven. Det antas likevel at en heving av strafferammen, som åpner for bruk av flere tvangsmidler, på generelt grunnlag vil kunne gi politiet bedre muligheter til å etterforske og oppklare brudd på tobakksskadeloven, herunder ulovlig omsetning av tobakks- og nikotinprodukter. Vi kan heller ikke se at det er særlige hensyn som taler imot å åpne for bruk av de nevnte tvangsmidler i denne type saker, forutsatt at tvangsmiddelbruken er nødvendig og forholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 170 a.

Når det gjelder departementets forslag om å heve strafferammen til bøter eller fengsel inntil seks måneder, er det vist til at politiet da får adgang til å ransake. For de særlig grove overtredelsene, der forslaget er å innføre en strafferamme pålydende bøter eller fengsel inntil to år, er begrunnelsen at strafferammen i tobakksskadeloven § 44 da vil være harmonisert med strafferammen i alkoholoven § 10-1 og at politiet da får adgang til å pågripe personer som mistenkes for særlig grove brudd.

Behovet for en strafferamme på inntil to år fremstår som uklart. Når det gjelder adgangen til å benytte seg av tvangsmidler, vises det til at det allerede vil være adgang til å pågripe når strafferammen er høyere straff enn fengsel i seks måneder, for eksempel ved at det i strafferammen fremgår at fengselsstraffen kan kombineres med bøtestraff. Som nevnt kan en strafferamme på inntil to år vanskelig forsvareres dersom det ikke kan tenkes å være et behov for at domstolene skal kunne idømme frihetsstraff inntil denne lengden. Etter riksadvokatens syn foreligger det ikke et slikt behov ved brudd på tobakksskadeloven.

Riksadvokaten antar at en strafferamme på bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler i tilstrekkelig grad vil være egnet til å ivareta de hensyn som fremheves i høringsnotatet. En slik strafferamme innebærer en betydelig økning fra dagens bøtestraff, og åpner for at de mange ulike overtredelsene av tobakksskadeloven kan sanksjoneres med en passende straff. Vi har vanskelig for å se at det er behov for å reagere med strengere straff enn fengsel i seks måneder kombinert med en bot, uten at dette da vil stå i et misforhold med straffetrusselen for andre straffebestemmelser. Samtidig vil det innenfor en slik strafferamme være anledning til å foreta ransaking og pågripelser dersom vilkårene ellers er oppfylt.

Riksadvokaten har merket seg at de foreslåtte strafferammene vil innebære en harmonisering med strafferammen i alkoholloven § 10-1. Selv om det er enkelte likhetstrekk mellom tobakksskadeloven og alkoholloven, advares det mot å trekke parallellen for langt. Hensynene som ligger til grunn for strafferammen og straffenivået for brudd på alkoholloven gjør seg ikke nødvendigvis fullt ut gjeldende ved brudd på tobakksskadeloven. Alkohol og tobakk er riktignok begge regulerte rus- og nytelsesmidler med et helseskadelig potensial, men risikoen for akutte skadevirkninger og ordensmessige utfordringer knyttet til alkohol skiller seg vesentlig fra tobakk og e-sigaretter.

4. Behovet for en egen strafferegulering for "særlig grove" overtredelser

Riksadvokaten kan ikke se at det er behov for et nytt ledd i tobakksskadeloven § 44 som rammer "særlig grove" overtredelser. Som nevnt er det vårt syn at en straffereaksjon på inntil seks måneder og bot, eventuelt kombinert med andre strafferettslige reaksjoner, vil gi et tilstrekkelig vidt spenn av straffereaksjoner – også for de mer alvorlige overtredelsene.

Riksadvokaten kan heller ikke se at det kan tillegges vekt at et nytt ledd for "særlig grove" overtredelser resulterer i en harmonisering av alkoholloven § 10-1. Utover det som er påpekt i punkt 3, bemerkes det at alkoholloven § 10-1 ikke er uttømmende hva gjelder straffebestemmelser mot brudd på alkoholloven, se straffeloven § 233 om grov overtredelse av alkoholloven.

Skulle det likevel innføres et nytt ledd om "særlige grove" overtredelser, etterlyses en tydeligere definisjon av hva som kvalifiserer til anvendelsen av bestemmelsen. I det foreliggende høringsnotatet er det ikke nærmere klargjort hva som skal anses som "stort omfang" eller hvilke omstendigheter som skal anses å være av "særlig skjerpene art".

Runar Torgersen
førstestatsadvokat

Johannes Næss
riksadvokatfullmektig

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur