



Utveckling av tobaks- och nikotinpolitiken

Åtgärdsförslag av arbetsgruppen 2023

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2023:13

Utveckling av tobaks- och nikotinpolitiken

Åtgärdsförslag av arbetsgruppen 2023

Arbetsgruppen för utveckling av tobaks- och nikotinpolitiken 2022

Social- och hälsovårdsministeriet Helsingfors 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Social- och hälsovårdsministeriet
CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-00-8349-6

ISSN pdf: 2242-0037

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten
Omslagsbilderna: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsingfors 2023

Utveckling av tobaks- och nikotinpolitiken Åtgärdsförslag av arbetsgruppen 2023

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2023:13

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet

Utarbetad av Arbetsgruppen för utveckling av tobaks- och nikotinpolitiken 2022
Språk svenska **Sidantal** 76

Referat

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 7 februari 2022 en arbetsgrupp med uppgift att framföra förslag till lagändringar och andra åtgärder som stöder och främjar upphörandet av användningen av tobaks- och nikotinprodukter före 2030. Arbetsgruppen hade tre specialuppgifter som gällde att förebygga användning av alla slags nikotinprodukter (inkl. nikotinersättningsprodukter), främja rökfria bostadssammanslutningar och höja den gällande åldersgränsen 18 år för köp av tobaksprodukter.

För att uppnå målet för tobakslagen förutsätts det att man fortsätter med de systematiska och målmedvetna åtgärder som vidtagits hittills och utvecklar dem och att man tar i bruk flera nya åtgärder. För att uppnå målet borde arbetsgruppens förslag genomföras redan i början av nästa regeringsperiod. De åtgärder som föreslås i betänkandet är en förutsättning för att användningen av tobaksprodukter och övriga nikotinprodukter ska upphöra. För att uppnå målet krävs emellertid genomförande av tilläggsåtgärder med några års mellanrum. Enligt arbetsgruppens syn bör genomförandet av de nya förslagen alltid införlivas i nästa regerings regeringsprogram.

Arbetsgruppens förslag gäller beskattning, förebyggande av att unga börjar använda tobaks- och nikotinprodukter, rökfria miljöer, försäljning och marknadsföring, stöd för att sluta röka, resandeförsel, reglering av nya nikotinprodukter, effektivare reglering samt resursering, uppföljning och bedömning.

Nyckelord tobakslag, tobaksskatt, tobaksrök, tobaksprodukter, nikotinprodukter, elektroniska cigaretter, substitutionsbehandling med nikotin

ISBN PDF 978-952-00-8349-6 **ISSN PDF** 2242-0037

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8349-6>

Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän mietintö Työryhmän toimenpide-ehdotukset 2023

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2023:13

Julkaisija Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Yhteisötekijä Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmä 2022
Kieli ruotsi **Sivumäärä** 76

Tiivistelmä

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö asetti 7.2.2022 työryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä esityksiä lakimuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi, jotka tukevat ja edistävät tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppumista vuoteen 2030 mennessä. Työryhmällä oli kolme erityistehtävää, jotka liittyivät kaikkien nikotiinituotteiden (ml. nikotiinikorvaushoitotuotteet) käytön ehkäisyyn, asuntoyhteisöjen savuttomuuden parantamiseen sekä ostoikärajan nostamiseen 18 ikävuodesta.

Tupakkalain tavoitteen saavuttaminen edellyttää tähänastisten systemaattisten ja määrätietoisten toimien jatkamista ja kehittämistä sekä uusien toimenpiteiden käyttöönottoa. Tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan työryhmän esittämien ehdotusten toteuttamista jo seuraavan hallituskauden alussa. Mietinnössä esitetyt toimenpiteet luovat edellytykset tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytön loppumiselle. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää muutaman vuoden välein toteutettavia lisätoimia. Työryhmä katsoo, että uusien ehdotusten toteuttaminen tulee ottaa mukaan aina seuraavan hallituksen ohjelmaan.

Työryhmän ehdotukset kohdistuvat verotukseen, nuorten tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön aloittamisen ehkäisyyn, savuttomiin ympäristöihin, myyntiin ja markkinointiin, lopettamisen tukeen, matkustajatuontiin, uusien nikotiinituotteiden säätelyyn, toimeenpanon tehostamiseen sekä resursointiin, seurantaan ja arviointiin.

Asiasanat tupakkalaki, tupakkaverot, tupakansavu, tupakkatuotteet, nikotiinituotteet, sähkösavukkeet, nikotiinikorvaushoito

ISBN PDF 978-952-00-8349-6

ISSN PDF 2242-0037

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8349-6>

Development of tobacco and nicotine policy Proposals for action by the working group 2023

Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2023:13

Publisher Ministry of Social Affairs and Health

Group author Working group on the development of tobacco and nicotine policy 2022
Language Swedish **Pages** 76

Abstract

On 7 February 2022, the Ministry of Social Affairs and Health appointed a working group tasked with making proposals for legislative amendments and other measures that support and promote the end of the use of tobacco and nicotine products by 2030. The working group had three specific tasks related to preventing the use of all nicotine products (including nicotine replacement therapy products), improving the smoke-free environment of housing corporations and raising the purchasing age limit from 18 years of age.

Achieving the objective of the Tobacco Act requires the continuation and development of the current systematic and determined implementation of measures and the introduction of new measures. In order to achieve this objective, the proposals presented by the working group will need to be implemented already at the beginning of the next government term. The measures proposed in the report create the conditions for eliminating the use of tobacco and other nicotine products. Further efforts are needed every few years to achieve this goal. The working group considers that the implementation of the new proposals should always be included in the next government programme.

The working group's proposals concern taxation, prevention of starting the use of tobacco and nicotine products by young people, smoke-free environments, sales and marketing, support for quitting, passenger imports, regulation of new nicotine products, enhanced enforcement, and resourcing, monitoring and evaluation.

Keywords Tobacco Act, tobacco tax, tobacco smoke, tobacco products, nicotine products, electronic cigarettes, nicotine replacement treatment

ISBN PDF 978-952-00-8349-6 **ISSN PDF** 2242-0037

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8349-6>

Innehåll

Uppdrag	7
Åtgärdsförslag 2023	11
1 Färdplan till ett rökfritt och nikotinfritt Finland	16
1.1 Läget i Finland	19
1.2 Forskningsbelägg och internationella exempel	29
2 Åtgärdsförslag och motiveringar	32
2.1 Beskattning	32
2.2 Förebyggande av användning av tobaks- och nikotinprodukter	36
2.2.1 Åldersgränserna för tobaks- och nikotinprodukter	36
2.2.2 Ungas hobbyverksamheter	39
2.3 Rökfria miljöer	40
2.3.1 Rökfria bostadssammanslutningar	41
2.3.2 Övriga livsmiljöer	48
2.4 Försäljning och marknadsföring av produkter som omfattas av tobakslagen	50
2.5 Stöd för att sluta röka och använda andra nikotinprodukter.....	56
2.5.1 Nikotinersättningspreparat	59
2.6 Resandeförsel	63
2.7 Nya produkter som innehåller nikotin	66
2.8 Effektiviserad verkställighet.....	68
2.8.1 Administrativ sanktionsavgift	68
2.8.2 Artikel 5.3 i ramkonventionen om tobaks kontroll	70
2.9 Resurstilldelning, uppföljning och utvärdering	71
Avvikande mening	75
Källor	76

UPPDRAG

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 7 februari 2022 en utvecklingsarbetsgrupp för tobaks- och nikotinpolitiken med uppgift att föra fram förslag till lagändringar och andra åtgärder som stöder och bidrar till att användningen av tobaks- och nikotinprodukter upphör före 2030. Arbetsgruppen arbetade vidare på att utveckla de regeringsperiodvisa tilläggsåtgärder den tidigare utvecklingsarbetsgruppen hade förutsatt för att uppnå tobakslagens syfte.

Arbetsgruppen verkade även för regeringsprogrammets föresats att beroenden ska minskas och det målmedvetna arbetet för att minska rökningen ska fortsätta.

Arbetsgruppens specialuppgifter

1. Utredda nuläget för användningen och regleringen av alla nikotinprodukter (inkl. nikotinersättningsprodukter) samt föra fram förslag till lagändringar och andra åtgärder för att användningen av nikotinprodukter ska upphöra.
2. Utredda nuläget avseende rökfriheten i bostadssammanslutningar och anknytande reglering samt lägga fram förslag till lagändringar och andra åtgärder för att förbättra rökfriheten i bostadssammanslutningar.
3. Utredda en höjning av den gällande åldersgränsen på 18 år för köp av tobaksprodukter, nikotinvätskor och tobakssurrogat som innehåller nikotin samt lägga fram förslag om detta.

Arbetsgruppens mandattid var 7.2.2022–31.1.2023. Ordförande för arbetsgruppen var direktör Ilkka Oksala från Finlands näringsliv och vice ordförande direktör Jari Keinänen från social- och hälsovårdsministeriet. Till medlemmar i arbetsgruppen utsågs budgetrådet Outi Luoma-aho från finansministeriet (ersättare regeringsrådet Merja Sandell från finansministeriet), direktör Tiina Laatikainen från Institutet för hälsa och välfärd (ersättare specialsakkunnig Otto Ruokolainen från Institutet för hälsa och välfärd), direktör Jussi Holmalampi från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (ersättare gruppchef Kari Kunnas från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården), tullöverinspektör Anna Kallio från Tullen (ersättare bevakningsdirektör Kari Marjamäki från Tullen), sakkunnigläkare Riitta Työlajärvi från FFC (ersättare chefsjurist Timo Koskinen från FFC), generalsekreterare Matti Rautalahti från Finska Läkarföreningen Duodecim (ersättare överläkare Anna-Mari Hekkala från Finska Läkarföreningen Duodecim/Hjärtförbundet), kliniske

läraren Mikael Ekblad från Åbo universitet/vetenskapliga delegationen Ett rökfritt Finland (ersättare överprovisor Outi Salminen från social- och hälsovårdsministeriet/vetenskapliga delegationen Ett rökfritt Finland), professor Pekka Puska från ASH Finland ry (ersättare Annamari Rouhos från ASH Finland ry), avdelningschef Heikki Luoto från Föreningen för förebyggande rusmedelsarbete EHYT rf (ersättare projektchef Katri Saarela från Föreningen för förebyggande rusmedelsarbete EHYT rf), generalsekreterare Tuula Vasankari från Filha ry (ersättare specialist Patrick Sandström från Filha ry).

Sekreterare för arbetsgruppen var specialsakkunnig Jaana Markkula (7.2.2022–31.8.2022) från social- och hälsovårdsministeriet, specialsakkunnig Reetta Honkanen (1.9.2022–) från social- och hälsovårdsministeriet, specialsakkunnig Hanna Ollila från Institutet för hälsa och välfärd och verksamhetsledare Mervi Hara från ASH Finland ry.

Arbetsgruppen hörde följande utomstående experter: projektchef Tuulia Råmark från Cancerorganisationerna, konsultativa tjänstemannen Veli Auvinen från finansministeriet, jurist Taru Peippo från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, överinspektör Pia Malm från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, undersökningsledare Pasi Lukkarinen från Tullens brottsbekämpning, riskansvarig inom punktbeskattning Lasse Jutila från Skatteförvaltningen, gruppchef Kari Kunnas från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, sektionschef Liisa Näveri från Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet, FD Anu Kangasniemi från Stiftelsen för främjande av idrott och folkhälsa (Likes)/Jyväskylä yrkeshögskola, jurist Anne Ritari från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, tf. teamchef Anna Petäjaniemi från Helsingfors stad, ledande expert Isabella Lencioni från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och lagstiftningsrådet Veli-Pekka Hautamäki från justitieministeriet.

Arbetsgruppen sammanträdde 14 gånger.

I början av sin mandatperiod (14–31.3.2022) genomförde arbetsgruppen en första kartläggning bland olika aktörer om deras syn på hur tobaks- och nikotinpolitiken ska utvecklas. Den skickade ut en Webropol-enkät till cirka 200 mottagare i olika organisationer och av dem svarade sammantaget 53.

Arbetsgruppen tillsatte två sektioner för arbetet med de två specialuppdragen. Den ena sektionen hade till uppgift att utreda nuläget för användningen och regleringen av alla nikotinprodukter (inkl. nikotinersättningsprodukter) och att föra fram förslag för att användningen av nikotinprodukter ska upphöra. Den andra sektionens uppgift var att utreda nuläget avseende bostadssammanslutningars rökfrihet och regleringen av den samt att lägga fram förslag till förbättring av rökfriheten i bostadssammanslutningar. Sektionernas mandatperiod var 7.3–30.9.2022.

Ordförande för den sektion som arbetade med nikotinprodukter var sektionschef Liisa Näveri från Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet. Medlemmar i arbetsgruppen var specialsakkunnig Reetta Honkanen från social- och hälsovårdsministeriet, jurist Taru Peippo från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, specialsakkunnig Otto Ruokolainen från Institutet för hälsa och välfärd, tullöverinspektör Anne Pullinen från Tullen, specialforskare Terhi Kurko från FPA, kliniske läraren Mikael Ekblad från Åbo universitet/vetenskapliga delegationen Ett rökfritt Finland och överläkare Eeva Ollila från Cancerorganisationerna. Sektionens sekreterare var specialsakkunnig Hanna Ollila från Institutet för hälsa och välfärd. Dessutom hörde sektionen följande externa experter: jurist Laura Terho (SHM), ordförande Maija Pirttijärvi (Farmaciförbundet), jurist Juuso Haasto (Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet), sakkunnig Saija Himanka (EHYT rf) och överinspektörerna Elina Brusila och Kati Suomalainen (Säkerhets- och kemikalieverket). Sektionen sammanträdde åtta gånger.

Kari Kunnas från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården var ordförande för sektionen som utredde rökfriheten i bostadssammanslutningar. Medlemmar var jurist Reija Kauppi från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, lagstiftningsrådet Jyrki Jauhiainen från justitieministeriet, specialsakkunnig Otto Ruokolainen från Institutet för hälsa och välfärd, generalsekreterare Matti Rautalahti från Finska läkarföreningen Duodecim, chefsjurist Jenni Hupli från Finlands Fastighetsförbund rf, juridisk expert Jenni Valkama från Disponentförbundet rf och organisationschef Mervi Puolanne från Andningsförbundet rf. Sektionens sekreterare var specialsakkunnig Jaana Markkula från social- och hälsovårdsministeriet (från 1.9.2022 från Institutet för hälsa och välfärd). Sektionen hörde följande externa experter: miljöhälsorådet Kimmo Ilonen (Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården), jurist Laura Terho (STM) och lagstiftningsrådet Jussi Päivärinne (justitieministeriet). Sektionen sammanträdde sju gånger.

Dessutom ordnade sektionerna den 15 juni 2022 en workshop för kartläggning av problem, alternativa lösningar och deras effekter i anslutning till båda sektionernas teman. Till den inbjöds 17 olika organisationer.

Utvecklingsarbetsgruppen genomförde en workshop om tidigt konstaterande och stöd för att sluta röka den 12 oktober 2022. I workshopen deltog över 30 experter på området från olika håll i Finland.

Utvecklingsarbetsgruppen presenterade arbetsgruppens verksamhet och arbete för riksdagsgrupperna den 14 december 2022.

Arbetsgruppen har tagit hänsyn till de åsikter som fördes fram i ovannämnda utredningar och samråd samt till de förslag sektionerna lämnade under arbetets gång. I betänkandet har arbetsgruppen till många delar använt sig av en forskningsöversikt från Institutet från

hälsa och välfärd samt annan forskningslitteratur, av vilka de viktigaste räknas upp i slutet av betänkandet. Dessutom uppräknas andra viktiga källor.

Det här är arbetsgruppens betänkande, som har beretts enligt beslutet om tillsättandet av arbetsgruppen. De åtgärder som läggs fram i det här betänkandet skapar förutsättningar för att användningen av tobaks- och nikotinprodukter i enlighet med tobakslagens syfte ska upphöra. För att uppnå tobakslagens syfte krävs det utöver de föreslagna åtgärderna nya tilläggsåtgärder, till vilka man bör återkomma regelbundet varje valperiod.

I betänkandet ingår en avvikande mening.

Helsingfors den 31 januari 2023

Ilkka Oksala (ersättare Jari Keinänen)
Mikael Ekblad (ersättare Outi Salminen)
Mervi Hara
Jussi Holmalahti (ersättare Kari Kunnas)
Reetta Honkanen (från 1.9.2022, Jaana Markkula till 31.8.2022)
Anna Kallio (ersättare Kari Marjamäki)
Tiina Laatikainen (ersättare Otto Ruokolainen)
Outi Luoma-aho (ersättare Merja Sandell)
Heikki Luoto (ersättare Katri Saarela)
Hanna Ollila
Pekka Puska (ersättare Annamari Rouhos)
Matti Rautalahti (ersättare Anna-Mari Hekkala)
Riitta Työläjärvä (ersättare Timo Koskinen)
Tuula Vasankari (ersättare Patrick Sandström)

ÅTGÄRDSFÖRSLAG 2023

Beskattning

1. Tobaksaccispolitiken fortsätter i enlighet med tobakslagens syfte så att tobaksaccisen liksom i fjol höjs varje halvår och med bevarande av den nuvarande tobaksaccisens struktur.
2. De nya tobaks- och nikotinprodukter som avses i tobakslagen beaktas i lagstiftningen om beskattningen och i skattehöjningarna.

Åldersgränserna för tobaks- och nikotinprodukter

3. Tobakslagen ändras så att tobaksprodukter, nikotinvätskor och tobakssurrogat som innehåller nikotin inte får säljas eller i övrigt överlåtas eller förmedlas till en person under 20 år. Samma åldersgräns föreslås också för införsel och innehav av produkterna. För nikotinfria produkter som omfattas av tobakslagen, såsom rökstillbehör, är åldersgränsen fortsättningsvis 18 år.
4. Tobakslagens förbud mot innehav och införsel som gäller för minderåriga (118 och 62 §) utvidgas till att gälla tobakssurrogat, rökstillbehör, elektroniska cigaretter (tomma apparater) för vilka det föreskrivs en åldersgräns på 18 år.

Ungas hobbyverksamheter

5. De tillämpade hållbarhetskriterierna vid bedömningen av ansökningar om statsunderstöd i enlighet med idrottslagen utökas med kriteriet att organisationerna ska förbinda sig att förebygga användningen av tobaks- och nikotinprodukter i all verksamhet, om verksamheten helt eller delvis omfattar minderåriga. På samma sätt beaktar undervisnings- och kulturministeriet förbundenheten att förebygga användningen av tobaks- och nikotinprodukter vid bedömningen av statsunderstöd i enlighet med ungdomslagen.

Rökfria miljöer

6. Paragraf 73 i tobakslagen om tillämpning av rökförbud ändras så att den täcker rökning, upphettning och annan användning av alla produkter som omfattas av tobakslagen och som frigör aerosoler som försämrar inomhusluften.

7. Definitionen av lokal i den gällande tobakslagen ändras så att den bättre än för närvarande motsvarar den rekommenderade definitionen i verkställighetsinstruktionen för artikel 8 i ramkonventionen om tobakskontroll. Enligt den definieras som lokal vilket utrymme som helst med ett tak eller en eller flera väggar.

Rökfria bostadssammanslutningar

8. Definitionen på bostadssammanslutning i 2 § i tobakslagen utvidgas så att den täcker alla bostadssammanslutningar med flera lägenheter. Dessutom preciseras rökförbudet i gemensamma utomhusområden som bostadssammanslutningen innehar och utomhusområden som används av lägenheterna till att gälla "utomhusutrymmen och andra utomhusområden".
9. Åtgärder som skyddar mot tobaksrök förbättras i bostadssammanslutningar genom att föreskriva om
 - a. rökförbud på lekplatser som innehas av bostadssammanslutningar och
 - b. bostadssammanslutningars skyldighet enligt 80 § i tobakslagen att informera om rökförbud i områden som de innehar.
10. I lagen om hyra av bostadslägenhet föreskrivs generellt om rökförbud i nya hyresförhållanden i bostadslägenheter i bostadssammanslutningar, på tillhörande balkonger samt i utomhusutrymmen och andra utomhusområden.
11. I bostadsaktiebolagslagen preciseras grunden för besittningstagande så att det är möjligt att ta en lägenhet i besittning på grund av brott mot rökförbud (även då det handlar om rökförbud som sammanslutningen själv har beslutat om). Lagen om hyra av bostadslägenhet och eventuell övrig reglering av bostadssammanslutningar preciseras på motsvarande sätt.
12. I tobakslagen ges bostadssammanslutningar möjlighet att fatta ett majoritetsbeslut om rökförbud i bostadslägenheter, på lägenheternas balkonger och i motsvarande utomhusutrymmen som används av de boende och i andra utomhusområden, om det på grund av konstruktionerna eller andra omständigheter kan spridas rök från dem till andra boendes motsvarande utrymmen annat än i undantagsfall.
13. Tobakslagens 86 § 3 mom. om inspektion av en bostad ändras så att tillsynsmyndigheten vid behov oberoende av den boendes vilja har rätt att inspektera en bostad för att utreda upprepade brott mot rökförbud som föreskrivs i tobakslagen eller som meddelats av kommunen.

Övriga livsmiljöer

14. Åtgärder mot rökning i förplägnadsrörelser vidtas genom att i tobakslagen stryka möjligheten att inrätta rökrum i förplägnadsrörelser samt genom att förbjuda rökning på förplägnadsrörelsernas uteserveringar.
15. Rökförbuden utomhus utvidgas till att gälla
 - a. idrottsplaner och idrottsarenor, utebassänger och nöjesparker,
 - b. sådana utrymmen där det ordnas verksamhet som avses i ungdomslagen samt
 - c. offentliga tillställningar utomhus där rökning kan tillåtas endast i ett för ändamålet avsett område förutsatt att tobaksröken inte sprids sig till områden som direkt är avsedda för deltagare som följer tillställningen.

Försäljning och marknadsföring av produkter som omfattas av tobakslagen

16. Undantaget för specialaffärer enligt 71 § i tobakslagen ändras så att affären får sälja endast sådana produkter som avses i tobakslagen och att fler än ett varumärke ska saluföras. Dessutom föreskrivs det om tillåtna element på specialaffärens fasad.
17. Till tobakslagen fogas ett förbud mot beviljade av detaljhandelstillstånd för tillfälliga och mobila försäljningsställen med undantag av butiksbilar på reguljära ruttor.
18. Kravet på enhetlighet avseende produkter och detaljhandelsförpackningar som omfattas av tobakslagen utvidgas till att gälla även elektroniska cigarettapparater, åtminstone till färgen och till märkningen av produktnamnet.
19. Tillståndsplikt föreskrivs för partihandeln med tobaksprodukter och nikotinvätskor och partihandlarna åläggs en skyldighet att rapportera försäljningsdata.
20. Den årliga övervakningsavgift av skattenatur som tas ut på försäljningen av tobaksprodukter och nikotinvätskor höjs från nuvarande maximinivå till 800 euro/försäljningsdisk. Om både tobaksprodukter och nikotinvätskor saluförs tas det ut högst dubbel övervakningsavgift.
21. Förbudet mot distansförsäljning och distansanskaffning i tobakslagen utvidgas till att omfatta även tobakssurrogat.
22. I tobakslagen införs möjlighet för tillsynsmyndigheten att beslagta en produkt av en näringsidkare om den strider mot tobakslagstiftningen eller säljs i näringsverksamheten utan behövligt tillstånd för verksamheten. Samtidigt föreskrivs i tobakslagen om hur beslagtagna produkter ska förstöras.
23. I tobakslagen införs definitioner på rökutrustning som används direkt för rökning (till exempel pipor och filter) och på rökutrustning som används indirekt för rökning (till exempel piprensare och förvaringsetuier).

Regleringen av rökstillbehör som används direkt för rökning uppdateras för att så väl som möjligt motsvara regleringen av elektroniska cigaretter, genom att till exempel utvidga förbudet mot framläggande, distansförsäljning och distansanskaffning till dessa produkter. Bestämmelser om indelningen av rökstillbehör i praktiken utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

Stöd för att sluta röka och använda andra nikotinprodukter

24. Social- och hälsovårdsministeriet upprättar i samarbete med Institutet för hälsa och välfärd rekommendationer för tobaks- och nikotinavvänjning för välfärdsområdena.
25. Ersättningsstatusen för avvänjningsläkemedel och produkter för substitutionsbehandling med nikotin som förskrivits med recept av läkare för behandling av nikotinberoende utvidgas till att omfatta personer som förbundit sig att sluta och att följa behandlingen.

Nikotinersättningspreparat

26. Försäljningen av nikotinersättningspreparat återförs till apoteken.

Resandeförsel

27. Cigaretter som får införas skattefritt från länder utanför EU begränsas från 200 till 40 cigaretter, cigarrer från 50 till 10 stycken, cigariller från 100 till 20 stycken samt pip-, vattenpip- och rulltobak från 250 till 50 gram. Även mängdbegränsningarna för resandeförsel enligt 67 § i tobakslagen ändras på motsvarande sätt.
28. Resandeförsel av snus, tuggtobak och tobak för användning i näsan förbjuds.
29. Grova gärningsformer för smuggling och olaga befattningstagande med infört gods tas in i strafflagen.

Nya produkter som innehåller nikotin

30. Till tobakslagen fogas definitionen "tobakssurrogat som innehåller nikotin" och regleringen av dem harmoniseras med regleringen av tobaksprodukter och nikotinvätskor.

Administrativ sanktionsavgift

31. De straffrättsliga sanktionerna för brott mot rökförbud och för försummelse av åtgärder som skyddar mot tobaksrök ändras till administrativa sanktionsavgifter.

Artikel 5.3 i ramkonventionen om tobakskontroll

32. Till 1 § i tobakslagen fogas ett nytt 3 mom.: Det allmännas åtgärder avseende tobaksrökning och användning av nikotinprodukter ska skyddas från branschindustrins kommersiella och andra intressen.

Resurstilldelning, uppföljning och utvärdering

33. Institutet för välfärd och hälsas grundläggande uppföljning av tobaks- och nikotinprodukter på nationell nivå, välfärdsområdesnivå och avseende de viktigaste befolkningsgrupperna säkerställs.
34. Forsknings-, uppföljnings- och utvecklingsarbetet enligt 5 § i tobakslagen utvecklas genom att inkludera
 - i. uppföljning av konsumtionen baserad på partiförsäljningsdata i Tobaksstatistiken,
 - ii. regelbunden uppdatering av rökningens samhällliga kostnader i Tobaksstatistiken,
 - iii. kotininuppföljning i avloppsvattenanalysen samt
 - iv. upprättandet av en genomförande- och utvärderingsplan till stöd för att uppnå tobakslagens syfte.
35. Social- och hälsovårdsministeriet säkerställer i samband med de viktigaste ändringarna i tobakslagen att Institutet för hälsa och välfärd får särskild finansiering för utvärdering av effekterna.

1 Färdplan till ett rökfritt och nikotinfritt Finland

Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (27/2005), Framework Convention on Tobacco Control, (nedan ramkonventionen om tobakskontroll) ratificerades av riksdagen 2005 och är juridiskt bindande. Den sätter de världsomspännande riktlinjerna för att förebygga och minska användningen av tobaksprodukter samt dess skador. Ramkonventionen om tobakskontroll är den första konventionen med fokus på folkhälsan och har redan ratificerats av 182 parter inbegripet Finland och Europeiska unionen. Konventionen ålägger avtalsparterna att skydda nuvarande och kommande generationer mot konsekvenserna av rökning och exponering för tobaksrök samt nikotinberoende genom att verkställa konventionens artiklar för sin del. De länder som har ratificerat konventionen prioriterar rätten att skydda folkhälsan.

Ett av målen i FN:s program för hållbar utveckling är att stärka genomförandet av ramkonventionen om tobakskontroll. Numera beaktar även FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna de omfattande sanitära olägenheter och förtidiga dödsfall som tobaken orsakar. Därför är rätten till ett liv utan tobak och nikotin en mänsklig rättighet.

Den gällande tobakslagens syfte är att användningen av tobaks- och nikotinprodukter ska upphöra. Finland var det första land som skrev in syftet att användningen av tobaksprodukter ska upphöra i tobakslagen. Detta gjordes 2010. Syftet preciserades 2016 till att även gälla övriga nikotinprodukter. I praktiken innebär syftet att högst fem procent av den vuxna befolkningen dagligen använder tobaks- eller nikotinprodukter 2030.

Med detta syfte sattes fokus på det så kallade endgame-tänket i Finlands tobakspolitik. Det innebär en politik som syftar till att användningen av tobaks- och nikotinprodukter ska upphöra. Också artiklarna i ramkonventionen om tobakskontroll stöder målet i vår tobakslag. Artikel 5.2 i konventionen konstaterar till exempel att varje part ska "anta och genomföra effektiva lagstiftnings-, verkställighets- och förvaltningsåtgärder" ... "för att ta fram lämpliga riktlinjer för att förebygga och minska tobakskonsumtion, nikotinberoende och exponering för tobaksrök". Dessutom uppmuntrar artikel 2.1 parterna att genomföra åtgärder utöver dem som föreskrivs i konventionen för att bättre kunna skydda människors hälsa.

Det här tankesättet har spritt sig även till den internationella tobakspolitiken, trots att de produkter som syftet omfattar och hur de definieras varierar i olika länder och ofta är inriktat endast på att cigarettökningen ska upphöra. I EU:s program för att bekämpa cancer från 2021 sattes en rökfri generation som mål (Tobacco-Free Generation), och programmet eftersträvar att användningen av tobaksprodukter, inte endast tobaksökningen, ska vara nere under fem procent senast 2040.

Målet om ett nikotinfritt samhälle och att detta skrivs in i tobakslagen är internationellt sett unikt. Finlands tobakspolitik syftar således inte till en så kallad skadereducering på så sätt att cigarettökningen ersätts med användning av andra nikotinprodukter

Finland har varit ett föregångsland allt sedan 1976 när det stiftades en lag om åtgärder för att minska rökningen (693/1976, tobakslagen). Sedan dess har tobakslagstiftningen utvecklats konsekvent trots tobaksindustrins intensiva motstånd. När stora tobakspolitiska lagstiftningsåtgärder, till exempel om marknadsföringsförbud för tobaksprodukter samt om rökfria arbetsplatser och restauranger, har genomförts, har majoriteten av befolkningen stött dem.

När tobakslagen stiftades på 1970-talet fastställdes fyra centrala verksamhetsområden för tobakspolitiken: främjande av hälsan, prispolitik, begränsningar samt forskning och uppföljning. Detta upplägg motsvarar fortfarande det ursprungliga, trots förändringarna i samhället.

Systematisk forskning och uppföljning har gett möjligheter till en fortgående utveckling av tobakslagstiftningen och tobakspolitiken. Tillgången till allt mer omfattande forskningsdata har även påverkat prioriteringarna i vår tobakspolitik under de senaste 50 åren. På 1970-talet var syftet med att minska rökningen att förebygga hälsorisker och uppkomsten av sanitära olägenheter för den rökande själv. På 1980-talet vaknade man upp till att tobaksrök är farlig även för andra. Under de senaste åren har oron gällt marknadsföringen av ny utrustning för dosering av nikotin, som elektroniska cigaretter och andra nikotinprodukter, och de skador användningen av dem orsakar.

Dessutom har rökningens miljöolägenheter, konsekvenser för tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna och negativa inverkan på uppnåendet av målen för hållbar utveckling lyfts tydligt fram. Sekretariatet för ramkonventionen om tobakskontroll publicerade 2018 en allmän översikt över rökningens miljökonsekvenser. Enligt den ska en minskad produktion och konsumtion av cigaretter, och i slutänden att de upphör, vara en central del i målen för hållbar utveckling. Varje fas från odling och torkning av tobaken till tillverkning, distribution och förstörande av cigaretter kräver stora resurser och skapar avfall och utsläpp.

Tobakens miljökonsekvenser är en betydande belastning för jordklotets ständigt minskande resurser och känsliga ekosystem. Tobakens klimatavtryck och dess negativa hälsomässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser är i strid med de globala målen för hållbar utveckling (som målen avseende hållbar konsumtion och produktion (12), bekämpa klimatförändringarna (13), hav och marina resurser (14) samt ekosystem och biologisk mångfald (15)).

Också det avfall som elektroniska produkter för dosering av nikotin ger upphov till orsakar allvarliga miljöolägenheter. De innehåller metall, elektronik, engångsplastpatroner, batterier och de giftiga kemikalier som finns i nikotinvätskor. Dessutom innehåller både batterierna och doseringsapparaterna i sig farliga ämnen, som bly och kvicksilver. Största delen av vätskepatronerna av plast i de elektroniska cigaretterna kan inte återanvändas eller återvinnas. När de kastas på marken sönderfaller de slutligen till mikroplaster och kemikalier som förorenar vattnen och miljön.

Våren 2019 antog EU ett direktiv som begränsar användningen av engångsplastprodukter (Single-Use Plastics Directive, 2019/904/EU). I det är strävan bland annat att begränsa konsumtionen av plastprodukter och minska nedskräpningen. Direktivet tillämpas på filter i cigaretter. Direktivet ålägger tobaksföretagen att bland annat svara för kostnaderna för insamling och bortskaffning av avfall som tobaksfimpar ger upphov till. Nationellt träder denna lagstiftning i kraft från ingången av 2023 inom ramen för reformen av avfallslagen.

I mars 2022 godkände 175 länder en resolution av Förenta nationernas miljökonferens om att förhandla fram ett lagligt bindande globalt avtal för att lösa problemet med plastavfall senast 2024. Förhandlingarna inleddes i november 2022. Tobaksfimpar är en vanlig källa till plastföroreningar eftersom cirka 4,5 miljarder fimpar hamnar i miljön årligen. Av allt skräp på stränderna i Finland är över 60 procent tobaksfimpar.

Vår tobakspolitik bygger starkt på den samlade effekten av forskningsdata och flera evidensbaserade metoder. Tobakslagens syfte stöds bland annat av lagen om tobaksaccis (1470/1994) vars syfte är att utöka statens inkomster och främja målen i tobakslagen. Genom åtgärder som påverkar tobaksprodukternas priser och beskattning kan man effektivt påverka tobaksrökningen bland befolkningen.

Under de senaste decennierna har det skett en enorm social och samhällelig förändring i hur allmänt det är att röka och i hur man förhåller sig till rökning. Numera anses inte tobaksprodukter vara vanliga förbrukningsartiklar som hör till det dagliga livet. Både allmänheten och beslutsfattarna erkänner nyttan med vår tobakspolitik. Också cancer- samt hjärt- och kärlsjukdomarna till följd av rökning har minskat.

Trots den positiva utvecklingen krävs det ytterligare åtgärder för att nå tobakslagens syfte. I synnerhet bland lägre utbildade är det långt kvar till att tobakslagens syfte uppnås.

För att nå syftet i tobakslagen krävs det fortfarande ständiga och målmedvetna satsningar. Det är viktigt att hälso- och sjukvården och företagshälsovården aktivt ordnar och tillhandahåller tjänster för avvänjning från nikotinprodukter.

Utvecklingsarbetsgruppen för tobaks- och nikotinpolitiken föreslår att den regering som inleder sitt arbete 2023 i sitt program ska förbinda sig att genast från början av sin regeringsperiod verka för de åtgärder som föreslås i det här betänkandet. Arbetsgruppen framhäver att en del av de nya förslagen kan införas genast i början av regeringsperioden och en del kräver en längre tid för beredning. I vilket fall som helst är det viktigt att förslagen börjar genomföras utan dröjsmål för att de ska kunna genomföras under regeringsperioden.

I slutet av regeringsperioden behövs en utvärdering av hur åtgärderna räckt till och vid behov föreslås nya åtgärder för nästa regering. Det handlar om en vision som spänner över flera regeringsperioder och som Finland som första land i världen förband sig till och som många länder efter det har satt som även sitt mål.

1.1 Läget i Finland

De mest betydande folksjukdomarna hos oss är hjärt- och kärlsjukdomar, astma och allergi, kroniska lungsjukdomar, cancer och diabetes, som alla har den gemensamma riskfaktorn rökning. Trots den mycket positiva utvecklingen i Finland är rökning fortfarande den största enskilda hälsorisk som går att förebygga och en central faktor i skillnaderna i hälsa mellan utbildningsgrupper.

Skillnaderna i hälsa mellan olika befolkningsgrupper är fortfarande stora i Finland och därför lever en del människor ett sjukare och kortare liv än andra. Rökning förklarar skillnaderna i dödlighet mellan de socioekonomiska grupperna hos 25 procent av männen och 13 procent av kvinnorna.

Skillnaderna i förekomsten av riskfaktorer som orsakar skillnader i hälsa uppträder tidigt, i synnerhet i grupper med olika utbildningsnivå. Skillnaderna har trots många år av åtgärder för att överbrygga dem förblivit oförändrade, till vissa delar har de till och med ökat. Det är betydligt vanligare att lågutbildade personer röker än att högutbildade gör det, även om rökningen under de senaste åren har minskat också bland lågutbildade. Det finns också skillnader i hur vanligt det är att röka även sett till invandrabakgrund. Tobaksrökning är mycket allmänt bland fångar, personer som lider av psykisk ohälsa och

drogproblem vilket ökar sjukdomsfrekvensen hos människor som även annars är utsatta. Berusning i kombination med rökning bland både personer i arbetsför ålder och den äldre befolkningen är dessutom en betydande orsak till bränder och dödsbränder som antänts av cigaretter.

Rökningen bland gravida låg länge på en högre nivå i Finland än till exempel i de övriga nordiska länderna. Den har minskat först under de senaste åren.

Målet i Finlands hälsopolitik har redan under ett par decennier varit att minska skillnaderna i hälsa. Att verka för tobakslagens syfte är ett effektivt sätt att minska skillnaderna mellan befolkningsgrupperna, upprätthålla befolkningens välfärd och arbets- och funktionsförmåga samt förbättra folkhälsan.

Det är enligt grundlagen det allmännas uppgift att främja befolkningens hälsa. Var och en ska säkerställas tillräckliga social-, hälso- och sjukvårdstjänster. Dessutom är målet att hälsan främjas i allt beslutsfattande. En frisk befolkning är en viktig förutsättning för ekonomisk tillväxt, hållbar utveckling och konkurrenskraft. Ett samhälle som investerar långsiktigt i välfärd utvecklas och har en hållbar ekonomi.

Användningen av tobaks- och nikotinprodukter beaktas även i social- och hälsovårdsministeriets [rusmedels- och boendestrategi](#) från 2021. I strategin fastställs gemensamma mål som gäller för alla rusmedel och beroenden, samt mål som tar hänsyn till deras särdrag. Trots att de politiska åtgärder och prioriteringar som reglerar olika rusmedels- och beroendefenomen avviker från varandra är deras gemensamma grund att stärka befolkningens välfärd, hälsa och säkerhet.

Likaså är förebyggandet av användningen av tobaks- och nikotinprodukter en väsentlig del i det förebyggande rusmedelsarbetet. Det styrs av lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet (523/2015). Kommunerna har haft det huvudsakliga ansvaret för det förebyggande rusmedelsarbetet och från ingången av 2023 hör det till välfärdsområdena och deras social- och hälsotjänster. Kommunerna har enligt tobakslagen en skyldighet att tillsammans med välfärdsområdet i sitt område se till stödet för att sluta röka. Det förebyggande rusmedelsarbetet ingår i främjandet av välfärden och hälsan samt i planeringen och rapporteringen av arbetet. Det väsentliga är att minska efterfrågan, tillgången och utbudet med hjälp av metoder som konstaterats fungera i vardagliga miljöer och i tjänster för personer i olika åldrar. De flesta kommunerna hade 2020 ett organ som ansvarade för det förebyggande rusmedelsarbetet, en verkställande arbetsgrupp, en kontaktperson och en handlingsplan. På nationell nivå samordnas arbetet genom Institutet för hälsa och välfärds handlingsplan för alkohol-, tobak-, drog- och spelprevention.

Tobaksprodukter är inte normala förbrukningsartiklar. De framkallar och upprätthåller ett svårt beroende hos användaren och innehåller ämnen som är giftiga för människan och naturen. Syftet med tobakslagen är att användningen av tobaksprodukter och andra nikotinhaltiga produkter som innehåller för människor giftiga ämnen och som orsakar beroende ska upphöra.

Cigarettrökning är det vanligaste och samtidigt farligaste sättet att dosera nikotin. Därutöver används bland annat cigarrer, cigariller, snus och vattenpipa för att få nikotin. Vid sidan av cigaretterna och för att ersätta dem har det kommit nya nikotinprodukter, som elektroniska cigaretter, nikotinsnus (dvs. nikotinpåsar) och andra produkter för att dosera nikotin.

Nikotin är ett stimulerande och uppiggande ämne som påverkar nervsystemet, som till följd av strukturella förändringar i hjärnan utvecklar ett starkt beroende. Tobaksväxten innehåller nikotin. Nikotin är det viktigaste beroendeframkallande ämnet i cigaretter, snus och andra tobaksprodukter. Också i elektroniska cigaretter används oftast en vätska som innehåller nikotin.

Nikotin påskyndar hjärtfrekvensen och sammandragningen av hjärtmuskeln och exponerar sannolikt för rytmstörningar. Det finns indikationer på att nikotin bidrar till att celler utvecklas till cancerceller, ökar cancercellernas delning och upprätthåller utvecklingen av cancervävnad. I ASA-registret (ASA-registret är ett register över personer som i sitt yrke är exponerade för ämnen och processer som medför risk för cancersjukdom) är tobaksrök klassificerad som cancerframkallande i arbetsmiljö. Också Världshälsoorganisationens internationella center för cancerforskning IARC (International Agency for Research on Cancer) har klassificerat tobaksrök som cancerframkallande.

I inomhusluft fastnar tobaksrök i ytmaterial och kan senare frigöras på nytt till luften och exponerar därigenom omgivningen för de skadliga ämnena i tobaksrök under en lång tid. Detta beskrivs med termen third-hand smoke som på svenska kallas tredjehandsrök. När de ämnen som frigörs från ytmaterialen reagerar med andra gaser i omgivningen uppkommer exponering för carcinogena föreningar. Normala städmetoder har heller ingen effekt på dessa orenheter.

Nikotin påverkar även hälsan hos gravida och hos fostret. Om en blivande mamma använder nikotinprodukter kan nikotinhalten i fostrets blod vara upp till 15 procent högre än i mammans blodomlopp. Nikotin inverkar skadligt på utvecklingen av hjärnan hos både fostret och barnet när det fötts.

Enligt ramkonventionen om tobakskontroll är cigaretter och en del andra varor som innehåller tobak i hög grad bearbetade för att framkalla och upprätthålla beroende. Många av de föreningar som de innehåller och röken är farmakologiskt aktiva och giftiga.

De orsakar förändringar i arvsmassan och framkallar cancer. Även i EU:s tobaksproduktdirektiv (2014/40/EU) konstateras att tobaksvaror inte är vanliga varor.

Globalt sett dör cirka åtta miljoner människor i sjukdomar som orsakats av rökning varje år. Institutet för hälsa och välfärd har uppskattat att 3 700–5 500 personer i Finland dör en förtidig död orsakad av tobaksrökning. Dödligheten återspeglar emellertid inte den avsevärt högre sjukdomsfrekvensen för många andra sjukdomar, den ökade risken att insjukna och förvärringen av redan konstaterade sjukdomar bland rökare än bland den övriga befolkningen.

Institutet för hälsa och välfärd har uppskattat rökningens ekonomiska kostnader för samhället. De ekonomiska olägenheterna granskas genom en uppskattning av de direkta och indirekta kostnader rökning föranleder. Enligt Institutet för hälsa och välfärds uppskattning var de direkta och indirekta kostnaderna till följd av tobaksrökning i Finland cirka 1,3 miljarder euro 2020.

De direkta kostnaderna utgjordes av behandlingen av sanitära olägenheter till följd av rökning och kostnaderna för dem, inkomstöverföringar samt kostnaderna för brandskador, tobakskontroll och förebyggande arbete. De indirekta kostnaderna utgjordes av produktionsinsatsförluster föranledda av dödsfall och invalidpensioneringar till följd av tobaksrökning samt arbetsinsatsförluster på grund av sjukfrånvaro och tobakspausor utöver de lagstadgade pauserna.

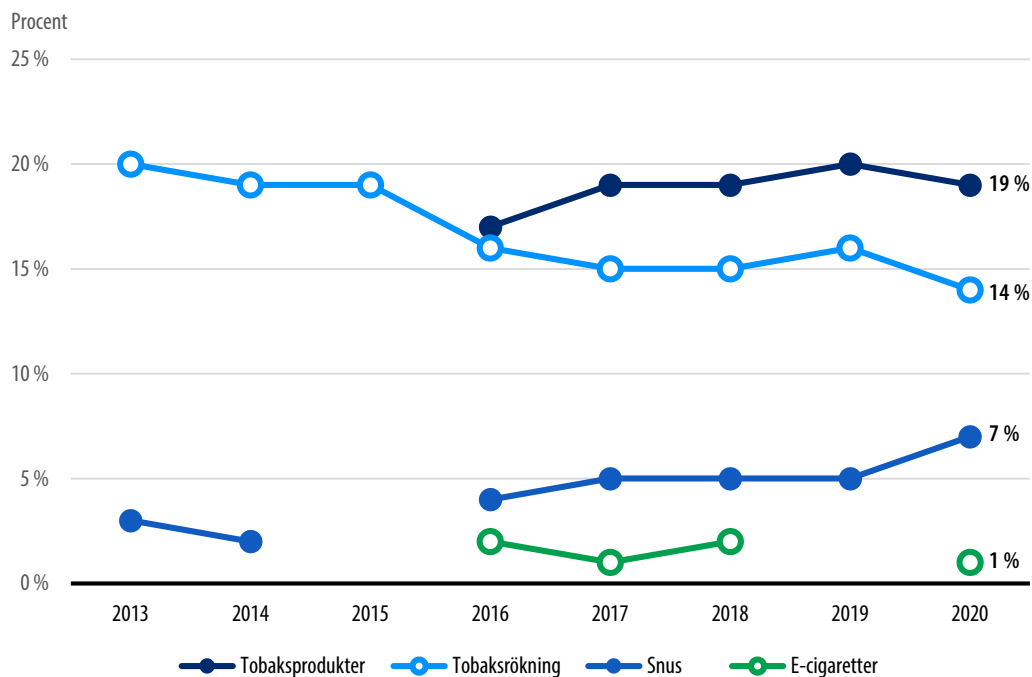
Med minskad tobaksrökning har dessa kostnader för samhället minskat; 2012 var motsvarande kostnader 1,5 miljarder euro.

Intäkterna från tobaksaccisen var 2020 sammanlagt 1,058 miljarder euro. Intäkterna från tobaksaccisen ingår i statens allmänna budget och de är inte öronmärkta för att täcka samhälleliga kostnader som rökningen orsakar.

Användning av nikotinprodukter hos vuxna

Den dagliga tobaksrökningen har minskat hos både män och kvinnor i arbetsför ålder (20–64 år) (Figur 1a och 1b). Hos män har den dagliga snusanvändningen ökat något under de senaste åren, i synnerhet bland unga män (20–34 år) av vilka 12 procent använde snus dagligen 2020. Användningen av elektroniska cigaretter är mindre utbredd bland vuxna. Förekomsten av rökning bland befolkningen i pensionsåldern (65–84 år) har förändrats obetydligt på 2000-talet. I den här gruppen rökte sju procent dagligen 2020.

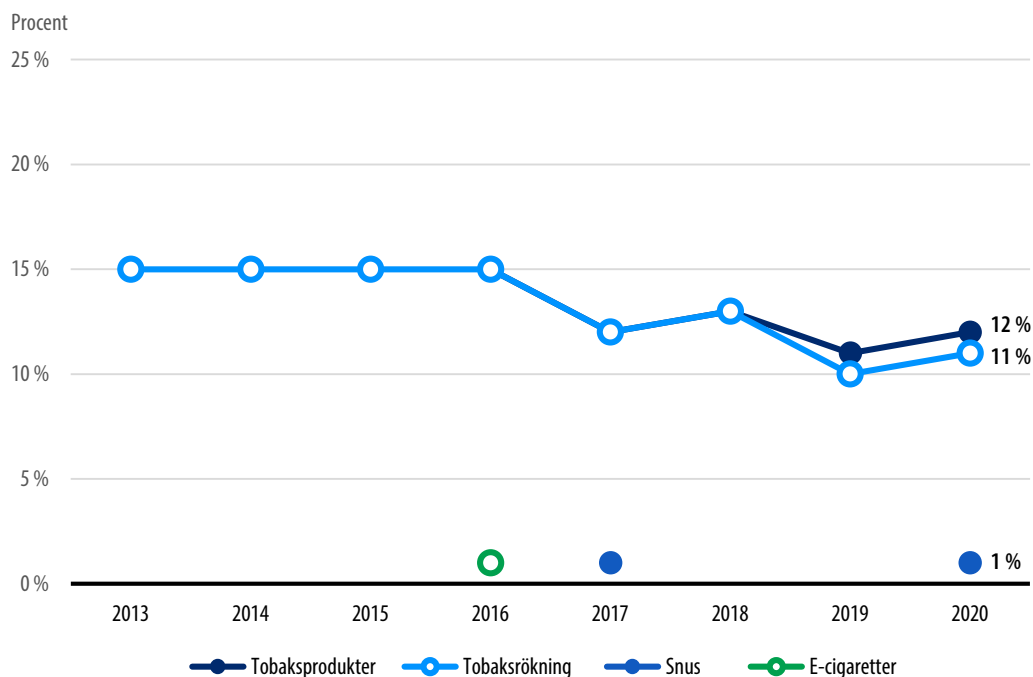
Figur 1a. Daglig användning av tobaks- och nikotinprodukter bland män i arbetsför ålder (20–64 år), 2013–2020 (%)¹



Källa: Tobaksstatistik 2021, THL

¹ Uppgifterna om tobaksrökning och användning av tobaksprodukter (rökning och/eller snus) ur samma material från 2016 och framåt. Inga uppgifter om användningen av snus och tobaksprodukter från 2015. Inga uppgifter om användningen av elektroniska cigaretter från 2019. Användningen av elektroniska cigaretter inkluderar användningen av både nikotinhal- tigt och nikotinfri vätska.

Figur 1b. Daglig användning av tobaks- och nikotinprodukter bland kvinnor i arbetsför ålder (20–64 år), 2013–2020 (%)²



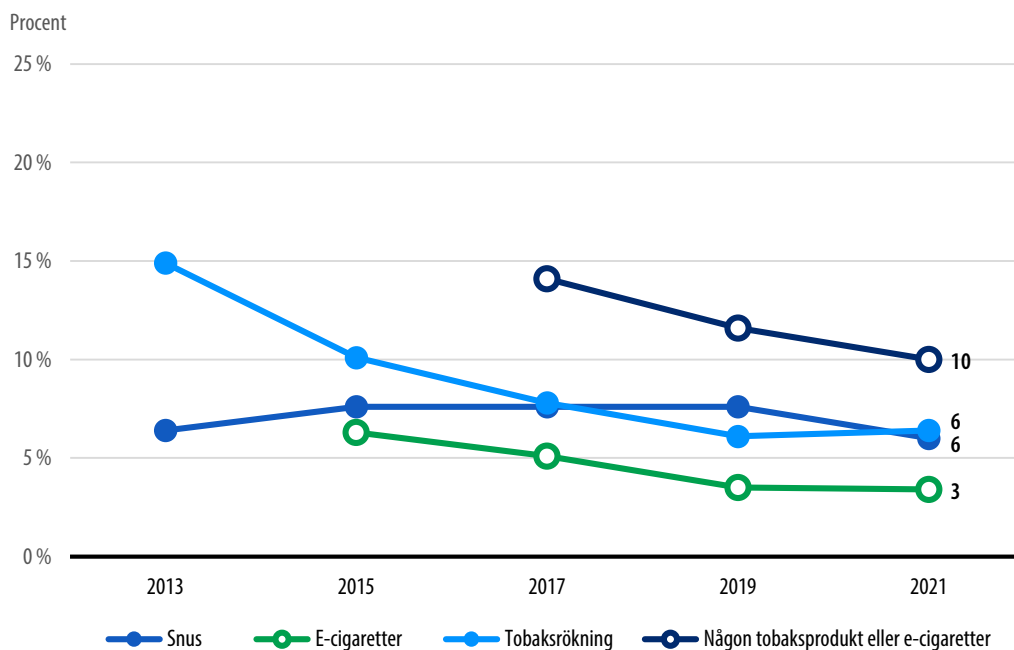
Källa: Tobaksstatistik 2021, THL

Användning av nikotinprodukter bland unga

Ungas dagliga tobaksrökning har minskat avsevärt bland eleverna i grundskolans högre årskurser (Figur 2a och 2b). Minskningen har emellertid inte varit jämn under de senaste åren, och bland pojkarna har den stannat av. Att snusa blev tidigare allt mer allmänt i synnerhet bland pojkarna, men under de senaste åren har ökningen stagnerat. Det är fortfarande ovanligt att flickor använder snus, även om det har blivit något vanligare än under tidigare år. Den dagliga användningen av elektroniska cigaretter har generellt minskat både bland flickor och pojkar efter 2015.

² Uppgifterna om tobaksrökning och användning av tobaksprodukter (rökning och/eller snus) ur samma material från 2016 och framåt. Inga uppgifter om användningen av snus och tobaksprodukter från 2015. Inga uppgifter om användningen av elektroniska cigaretter från 2019. Användningen av elektroniska cigaretter inkluderar användningen av både nikotinhaltig och nikotinfri vätska. Elektroniska cigaretter och snus används i så liten utsträckning bland kvinnor att användningen har rapporterats endast för 2016 (elektroniska cigaretter) och för 2017 och 2020 (snus).

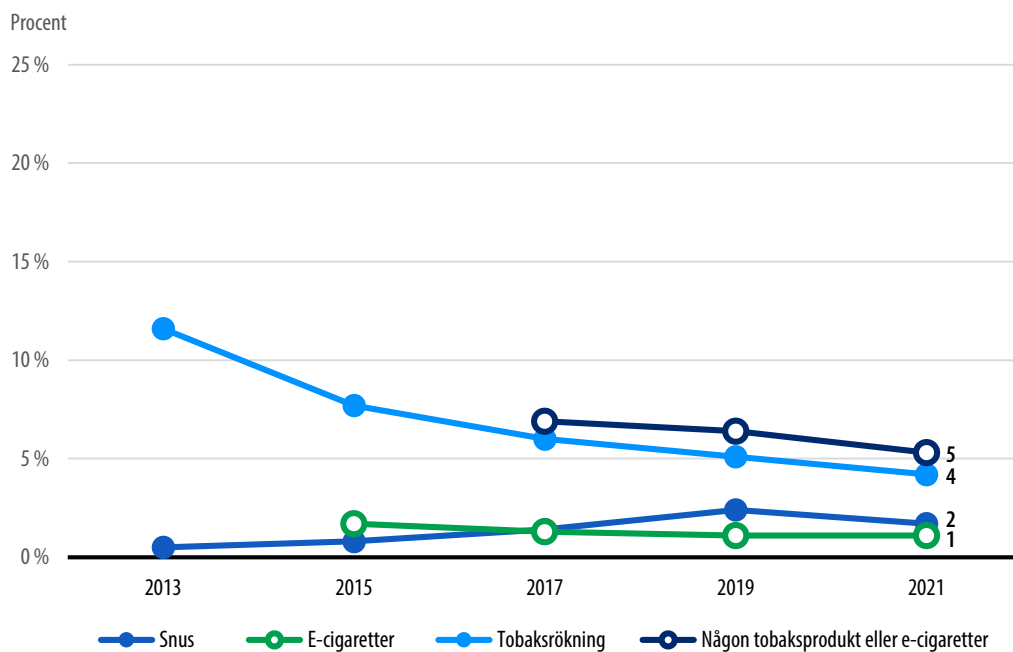
Figur 2a. Daglig användning av tobaks- och nikotinprodukter bland pojkar i grundskolans årskurs 8–9, 2013–2021 (%)³



Källa: THL, Enkäten Hälsa i skolan

³ Indikator för användningen av elektroniska cigaretter finns att tillgå från 2015. Indikator för användningen av vissa tobaksprodukter och elektroniska cigaretter finns att tillgå från 2017.

Figur 2b. Daglig användning av tobaks- och nikotinprodukter bland flickor i grundskolans årskurs 8–9, 2013–2021 (%)⁴



Källa: THL, Enkäten Hälsa i skolan

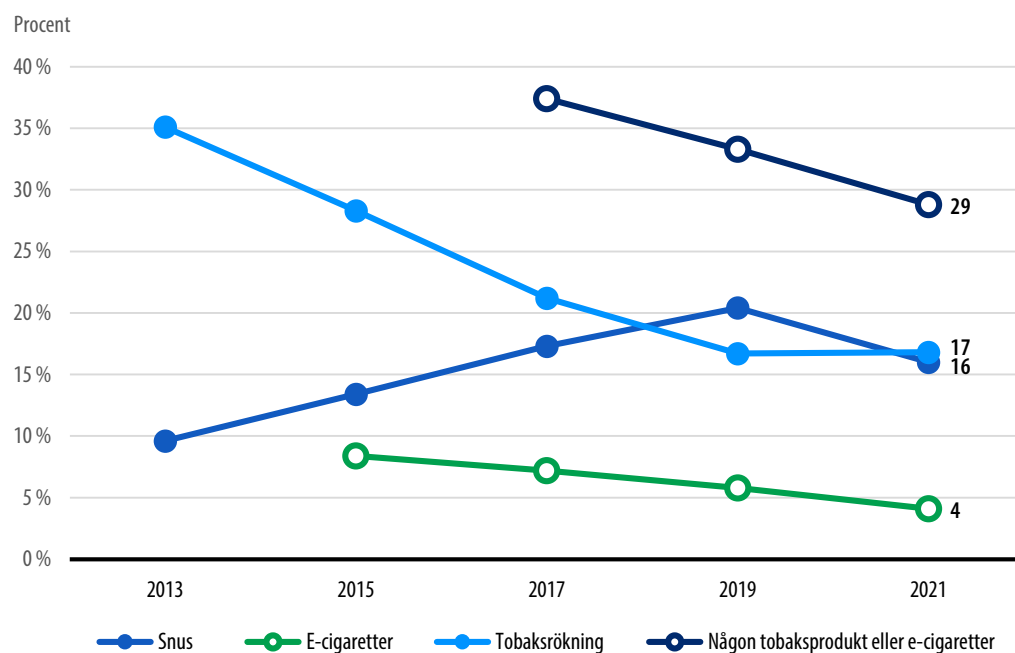
Utbildningsgrupper

Skillnaderna mellan olika utbildningsgrupper framkommer redan bland studerande på andra stadiet och användningen av tobaks- och nikotinprodukter är vanligast bland yrkesstuderande (Figurerna 3a och 3b). Skillnader syns även mellan studerande vid universitet och vid yrkeshögskolor. Under de senaste åren har snusanvändningen blivit vanligare bland högskolestuderande, i synnerhet bland yrkeshögskolestuderande, medan användningen av elektroniska cigaretter har hållit sig låg.

De utbildningsrelaterade skillnaderna i hur allmänt det är att röka bland den vuxna befolkningen i arbetsför ålder har ökat under de senaste åren (Figur 4).

⁴ Indikator för användningen av elektroniska cigaretter finns att tillgå från 2015. Indikator för användningen av vissa tobaksprodukter och elektroniska cigaretter finns att tillgå från 2017.

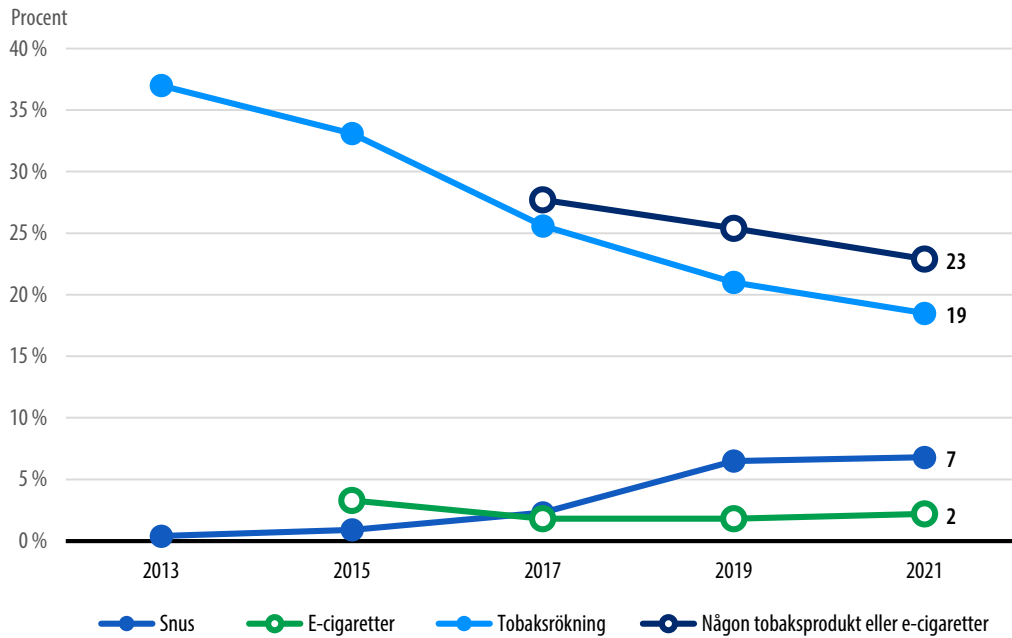
Figur 3a. Daglig användning av tobaks- och nikotinprodukter bland pojkar som studerar vid yrkesläroanstalter, 2013–2021 (%)⁵



Källa: THL, Enkäten Hälsa i skolan

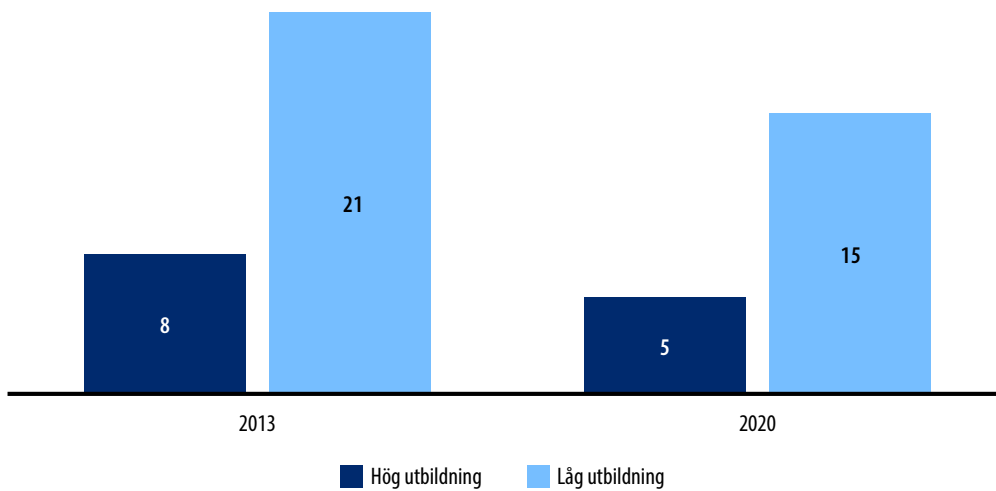
⁵ Indikator för användningen av elektroniska cigaretter finns att tillgå från 2015. Indikator för användningen av vissa tobaksprodukter och elektroniska cigaretter finns att tillgå från 2017.

Figur 3b. Daglig användning av tobaks- och nikotinprodukter bland flickor som studerar vid yrkesläroanstalter, 2013–2021 (%)⁶



Källa: THL, Enkäten Hälsa i skolan

Figur 4. Daglig tobaksrökning 2013 och 2020, enligt utbildningsnivå, ålder 20+ (%).



Källa: THL, Statistik- och indikatorbanken Sotkanet.fi

⁶ Indikator för användningen av elektroniska cigaretter finns att tillgå från 2015. Indikator för användningen av vissa tobaksprodukter och elektroniska cigaretter finns att tillgå från 2017.

Gravida

Enligt uppgifter från 2021 rökte 8 procent av alla föderskor under graviditeten. Enligt Institutet för hälsa och välfärds Perinatalstatistik uppgav allt färre föderskor att de rökte efter den första trimestern. Av alla som rökte under graviditeten uppgav 57 procent att de slutade under den första trimestern. Att röka under graviditeten är vanligare i de yngre åldersgrupperna. Totalt 33 procent av alla föderskor under 20 år rökte under graviditeten 2021. Av dem uppgav 52 procent att de slutade röka under den första trimestern.

Klienter inom psykiatrisk rehabilitering och missbrukarrehabilitering

Bland personer som lider av psykisk ohälsa är rökning betydligt vanligare än bland den övriga befolkningen. Även bland personer med affektiva störningar och särskilt bland personer med missbruksproblem är rökning vanlig. Dessutom minskar kraftigare depressionsymtom sannolikheten att personen slutar röka.

1.2 Forskningsbelägg och internationella exempel

Institutet för hälsa och välfärd lämnade en översikt över internationella tobakspolitiska åtgärder samt uppföljnings- och utvärderingssystem till den tidigare utvecklingsarbetsgruppen för tobakspolitiken. Institutet för hälsa och välfärd har uppdaterat översikten inom ramen för den nya arbetsgruppens verksamhet och i det här kapitlet presenteras ett sammandrag. En regelbunden uppföljning av användningen och konsumtionen av tobaks- och nikotinprodukter är en förutsättning för att få aktuell information. Resurstilldelningen, uppföljningen och utvärderingen behandlas utifrån översikten i avsnitt 2.9.

I Finland har tobakslagstiftningen utvecklats konsekvent och långsiktigt. Evidensbaserade åtgärder kan utnyttjas mer omfattande i arbetet för att nå tobakslagens syfte. I ett hälsoperspektiv är det viktigt att fortsätta med skatte- och prispolitiken för tobak, eftersom ett högre pris på tobak förebygger och effektivt minskar tobaksrökning i olika befolkningsgrupper. Dessutom är det möjligt att förebygga användning av tobaks- och nikotinprodukter och tillhandahålla avvänjningsstöd genom att avsevärt och målinriktat minska antalet försäljningsställen. På det sättet kan man eventuellt även minska skillnaderna mellan befolkningsgrupperna i hur allmänt det är att röka; försäljningsställen förefaller vara hopade i mer utsatta områden.

I flera länder har det införts eller överväger man att införa en högre åldersgräns än 18 år för tobaks- och/eller nikotinprodukter. Åldersgränsen har i regel höjts genom en engångshöjning till 21 år, men Nya Zeeland har beslutat att införa en gradvis stigande höjning som baserar sig på födelseåret.

En åldersgräns på minst 20 år är på många sätt en motiverad och effektiv metod. En stor del unga provar på och börjar med tobak före 20 års ålder, i en åldersfas då de ungas hjärnor fortfarande utvecklas och är känsliga för nikotinets inverkan och beroendeframkallande förändringar. En högre åldersgräns i Finland skulle kunna förhindra uppkomsten av skillnader i användningen av tobaks- och nikotinprodukter mellan utbildningsgrupperna redan på andra stadiet. En högre åldersgräns kan dessutom motverka olaglig förmedling av produkter som omfattas av tobakslagen till minderåriga, eftersom även de som hämtar ut ska vara äldre än tidigare.

Indirekt och direkt, ofta gränsöverskridande, marknadsföring av tobaks- och nikotinprodukter i underhållningsmedierna och de sociala medierna är mycket vanlig, och når i synnerhet de unga. Det finns redan belägg på effekten hos vissa marknadsföringskampanjer där budskapet varit antirökning. Effektiva kampanjer förutsätter tillräckliga resurser för att säkra den teoretiska grunden, att målgruppen nås och tillräckligt många upprepningar. I Finland har det inte tilldelats resurser för kampanjer bland befolkningen på många år, trots att man med dem kan öka till exempel försöken att sluta röka.

Många metoder för rökavvänjning har visat sig vara verkningsfulla och kostnadseffektiva, men det satsas fortfarande alltför lite på avvänjningen. När det kommer till att nå tobakslagens syften ses bristen på finansiering för rökavvänjning som en utmaning i Finland. Uppföljningen av stödet för att sluta röka är viktig för vidtagandet och utvecklingen av effektiva åtgärder.

I Danmark har de aktörer som tillhandahåller stöd för att sluta röka en materialbank till sitt förfogande. Med den kan genomförda interventioner utvärderas. I Finland säljs nikotinersättningsprodukter numera mest utanför apotek, och då finns inte den handledning och läkemedelsrådgivning om hur preparatet används att få som är så viktig för valet av rätt behandling och ett lyckat resultat. Frisläppningen av försäljningen har inte haft någon betydande inverkan på rökningen.

Finland har lyckats förebygga och minska exponeringen för tobaksrök i offentliga lokaler på ett övergripande sätt. I bostadssammanslutningar är exponeringen för tobaksrök dock ett kontinuerligt och betydande problem. Rökförbud i husen minskar omgivningens exponering för tobaksrök och hur mycket rökarna röker samt främjar försöken att sluta röka. Att enbart begränsa rökningen avhjälpas emellertid inte helt att omgivningen exponeras för tobaksrök. I vissa fall har rökförbuden bidragit till att det röks mer inomhus i strid med rökförbudet, så att en del av den rökning som skedde på till exempel balkongerna sökte sig inomhus. Enligt dagens evidens finns det tillräckliga grunder för att eliminera tobaksrök från omgivningen i bostadshus med många lägenheter och därigenom skydda i synnerhet sårbara befolkningsgrupper.

Eftersom rökförbuden i inomhuslokaler är omfattande, är det möjligt att tobaksrökning i utomhusutrymmen koncentreras till vissa ställen, som till exempel i närheten av ingången till huset. Tobaksrökning i utomhusutrymmen där människor är nära varandra, som på restaurangernas uteserveringar, kan leda till att omgivningen utsätts för en skadlig mängd tobaksrök. Rökförbud på dessa ställen minskar exponeringen för tobaksrök. I många länder är tobaksrökning förbjuden på restaurangernas och barernas uteserveringar. En utvidgning av rökförbuden till att gälla utomhusutrymmen kan även inverka på hur accepterat man anser det vara att röka.

Att minska tobaks- och nikotinprodukternas attraktivitet är särskilt viktigt för att förebygga användningen bland unga, nya målgrupper. Evidensbaserade metoder här är till exempel en mer heltäckande utvidgning av bestämmelserna om en varumärkeslös, enhetlig utformning till produkter som omfattas av tobakslagen och reglering av smakämnen.

En av de metoder som lyfts fram under de senaste åren har varit att begränsa nikotinhalten, men fördelarna och nackdelarna med den kan bero på produktgruppen. Vid sidan av att begränsa nikotinhalten skulle det vara möjligt att minska cigaretternas attraktivitet genom att förbjuda filter i dem, eftersom de ger en felaktig bild av en säkrare produkt. Filter utgör även ett globalt miljöproblem.

Tobaksindustrin utvecklar och lanserar ständigt nya nikotinprodukter och motiverar det med skadereducering. Samtidigt fortsätter den med att sälja de skadligaste produkterna och motsätter sig effektiva åtgärder för att förebygga och minska användningen. I Finland är många av de effektiva metoderna tillsvidare outnyttjade, som höjning av åldersgränsen i detaljhandeln, färre försäljningsställen, befolkningskampanjer och satsningar på rökavvänjning. Utnyttjandet av metoder för att minska skadorna kan som komplement, inte för att ersätta de effektiva metoderna, vara motiverat när den målnivå som anges i tobakslagen har nåtts bland den vuxna befolkningen. Samtidigt är det viktigt att säkerställa att hälsopolitiken och andra politiker som har samband med den på ett heltäckande sätt är skyddade från tobaksindustrins och dess aktörers intressen enligt artikel 5.3 i ramkonventionen om tobakskontroll.

2 Åtgärdsförslag och motiveringar

2.1 Beskattning

Arbetsgruppens förslag:

1. Tobaksaccispolitik fortsätter i enlighet med tobakslagens syfte så att tobaksaccisen liksom i fjol höjs varje halvår och med bevarande av den nuvarande tobaksaccisens struktur.
2. De nya tobaks- och nikotinprodukter som avses i tobakslagen beaktas i lagstiftningen om beskattningen och i skattehöjningarna.

Även om befolkningens hälsa i Finland i genomsnitt har förbättrats under de senaste åren är de socioekonomiska skillnaderna i hälsa fortfarande stora. Rökning är en central bidragande faktor till skillnaderna i hälsa. Påverkan på priset på tobaksprodukter genom tobaksaccisen är ett av de effektivaste sätten att minska förutom rökningen på befolkningsnivå även hälsoskillnaderna mellan de sociala grupperna.

Eftersom det är vanligare att röka bland låginkomsttagare, har accishöjningen en relativt sett större inverkan på köpkraften i de lägre inkomstklasserna och de betalar även mest tobaksaccis. Om tobaksaccisen höjs är höjningen mest kännbar hos dem som har de lägsta inkomsterna av två orsaker: de har den lägsta inkomsten och röker mera. Om en låginkomsttagare slutar röka, innebär en höjning av tobaksaccisen att konsumtionsbeskattningen i förhållande till låginkomsttagarnas inkomster sjunker proportionellt sett mer. Höjningarna av tobaksaccisen inverkar således positivt på hälsoskillnaderna, välfärden och de disponibla inkomsterna. Samtidigt stöder beskattningen av tobak förebyggandet av att unga börjar använda tobaks- och nikotinprodukter.

Tobaksaccispolitiken som under de senaste åren har byggt på jämna höjningar har varit lyckad om man ser till tobakslagens syften (549/2016) och lagen om tobaksaccis (1470/1994): priserna har stigit på ett förutsebart sätt i de olika prisgrupperna och prisklasserna och den skattepliktiga konsumtionen av tobaksprodukter har minskat. Konsumtionen av både cigaretter och rulltobak har minskat avsevärt och accisintäkterna har ökat motsvarande uppställda mål. Intäkterna från tobaksaccisen var cirka 1 031 miljoner euro 2021.

Genomsnittspriset på cigaretter i Finland var tredje högst i EU 2021. Endast i Irland och Frankrike var genomsnittspriset högre. En ask cigaretter till genomsnittspris kostade i

Finland 2022 nästan tio euro, och finansministeriet bedömer att priset är mer än tio euro 2023.

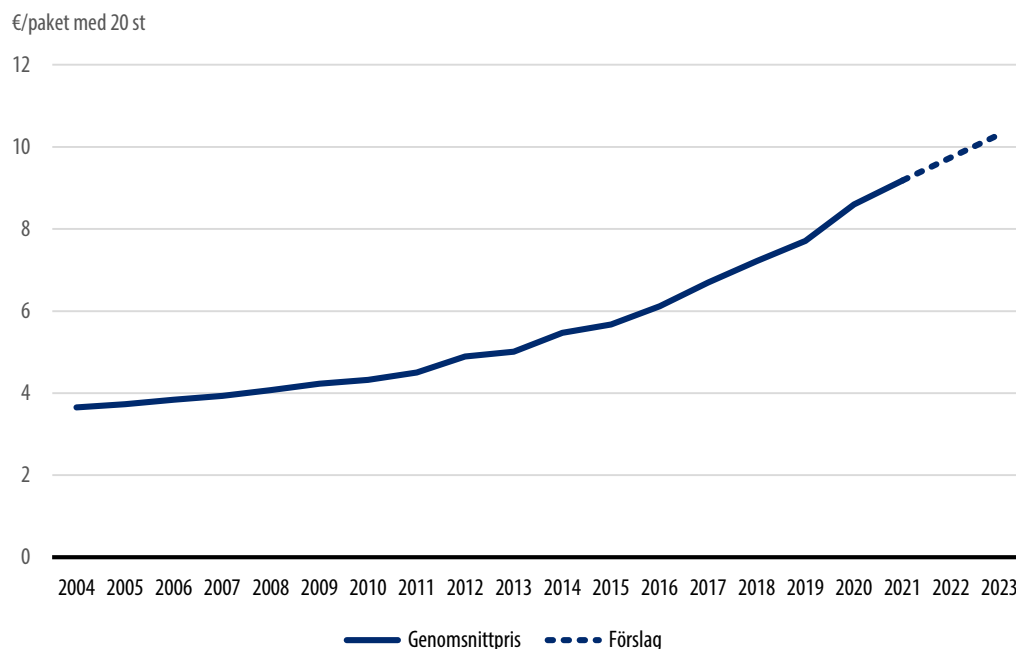
Finland har en accisstruktur som baserar sig på värdebaserad accis, enhetsbaserad accis och minimiaccis. Värdebaserad accis är en procentuell andel av produktens detaljhandelspris, den enhetsbaserade accisen däremot en skatt som baserar sig på antal eller kilogram. På billiga cigaretter, rulltobak, cigarrer och cigariller bärs det upp en enhetsbaserad minimiaccis. Med minimiaccisen säkerställs att det tas ut skatt till ett visst eurobelopp oberoende av produktens pris. Med en tobaksaccisstruktur som baserar sig på tre element ges möjlighet till effektiv beskattning av tobaksprodukter i alla prisklasser.

Under de senaste åren har accishöjningarna i huvudsak genomförts som en höjning av punktskatten på tobak per enhet då den värderelaterade skatten redan varit hög. Vid samtliga accishöjningar sattes dessutom minimiaccisen på cigaretter och rulltobak så att höjningen relativt sett i någon mån försköts mot de billigare produkterna.

Arbetsgruppen anser att den nuvarande accisstrukturen är hälsopolitiskt motiverad och förordar att den ska bevaras även vid kommande accishöjningar.

Sedan 2016 har tobaksaccisen höjts varje halvår. Syftet med stegvisa höjningar i stället för stora engångshöjningar har varit att minska risken för negativa och oväntade marknadseffekter samt att underlätta uppföljningen av höjningarnas effekter. De halvårsvisa accishöjningarna har inneburit en måttlig höjning av tobaksprodukternas priser. Avsikten har varit att dimensionera höjningarna så att prishöjningen på tobaksprodukter inte leder till att den inhemska försäljningen i betydande utsträckning ersätts med resandeförsel som inte omfattas av beskattningen eller med smuggling.

År 2022 var accishöjningarnas inverkan på cigarettpriserna i genomsnitt 5,5 procent, det vill säga jämfört med 2021 steg genomsnittspriset med uppskattningsvis 1,10 euro för en ask på 20 cigaretter. Effekten var i stort sett densamma för cigaretter i alla prisklasser eftersom accishöjningarna lades till på priserna fullt ut.

Figur 5. Illustrationsbild av verkställt och prognostiserat pris för en cigarettask till genomsnittspris.

Källa: RP 143/2021 rd.

År 2019 beräknas den cigarettkonsumtion som inte statistikförts ha utgjort cirka 13–15 procent av den totala konsumtionen, varav resandeförselns andel utgjorde cirka 10 procent och andelen insmugglade cigaretter 3–5 procent.

Smugglingen av cigaretter kan i nuläget anses vara under kontroll, men det finns en potentiell risk för ökad smuggling. Smugglingen av tobak organiseras i Finland av internationella aktörer, och stora prisskillnader mellan olika länder kan lätt få den att öka. Allmänt taget anses det ändå att till exempel förfalskade cigaretter införs till Finland endast i ringa utsträckning, till skillnad från situationen i många andra europeiska länder.

Arbetsgruppen anser att skattepolitiken har varit lyckad och föreslår att höjningarna ska fortsätta halvårsvis även under kommande regeringsperioder.

De bestämmelser om harmoniserad punktskatt på tobak som är förpliktande för medlemsstaterna ingår i rådets direktiv 2011/64/EU om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror. För Finlands del är det gällande direktivets begränsningar inte av särskilt stor betydelse, eftersom de accisnivåer som Finland tillämpar är betydligt högre än till exempel de minimiaccisnivåer som fastställs i direktivet.

Andra produkter som innehåller tobak, vätska för elektroniska cigaretter och cigarettpaper omfattas inte av unionens lagstiftning, men en nationell punktskatt tas ut för dem i Finland. Accisen omfattar både de elektroniska cigaretternas nikotinfria och nikotinhaltiga vätskor. På vätskor för elektroniska cigaretter bärs det upp endast enhetsaccis enligt mängden vätska. Andra produkter som innehåller tobak och tobakspapper beskattas endast med en prisbunden accis. Accisen på vätskor för elektroniska cigaretter har inte höjts sedan den infördes 2017. I dagsläget finns det mycket lite uppgifter om prisändringarna på dem.

Arbetsgruppen framhäver att det viktigaste med tanke på beskattningen av vätskor för elektroniska cigaretter är att säkerställa att konsumtionen av dem omfattas av beskattning i så heltäckande mån som möjligt. Tillsvidare har det varit problematiskt eftersom nästan inga nikotinfria vätskor för elektroniska cigaretter har blivit beskattade.

Tobaksprodukter avsedda för upphettning införlivades proaktivt i tobaksbeskattningen 2022 trots att de ännu inte hade lanserats på den finska marknaden. Accisnivån på dem är i internationell jämförelse hög, men ändå avsevärt lägre än accisnivån på cigaretter.

Det är inte lagligt att sälja snus i Finland och därför kan snuset inte omfattas av det normala accisystemet för tobak. Man har dock fastställt en tobaksaccisnivå för snus (60 % av priset), som tillämpas vid olaglig import och förmedling. Det skattepliktiga priset är ett pris som Skatteförvaltningen har fastställt.

Utanför tobaksbeskattningen ställs nya nikotinprodukter som inte innehåller tobak, som till exempel nikotinsnus, som det är förbjudet att sälja i Finland om produkten inte har fått försäljningstillstånd enligt läkemedelslagen. Arbetsgruppen ser det som viktigt att man utöver de traditionella tobaksprodukterna proaktivt inkluderar även de nikotinprodukter av nytt slag som inte innehåller tobak samt andra nya tobaks- och nikotinprodukter som kommer ut på marknaden. Med tanke på beskattningen skulle det vara klart att de produkter som beskattas ska omfattas av tobakslagen och inte av läkemedelslagen.

Arbetsgruppen anser att man genom beskattning av nya tobaks- och nikotinprodukter som omfattas av tobakslagen kan minska användningen av dem, i synnerhet bland unga och förebygga att rökarna, i stället för att sluta röka, fortsätter att använda nikotinprodukter som upprätthåller beroendet.

Den officiella statistiken över tobakskonsumtionen (Tobaksstatistiken) baserar sig på skat- tedeklarationsmaterial som är beroende av hur stora lager industrin har och interna överföringar mellan lagren innan produkterna levereras till partihandeln och lämpar sig därför inte särskilt väl för att följa konsumtionen. Arbetsgruppen anser att det är viktigt att statistiken över konsumtionen av tobaks- och nikotinprodukter (inkl. ersättningsprodukter)

utvecklas under ledning av Institutet för hälsa och välfärd och i samarbete med olika myndigheter. Sannolikt fås mest heltäckande data om man förutsätter att partihandeln lämnar ut sina försäljningssiffror för statistik, vilket kunde kopplas till att partihandeln görs tillståndspliktig. (Se arbetsgruppens förslag i avsnitt 2.4.4)

Tack vare de tobakspolitiska åtgärderna och tobaksaccispolitiken har rökningen minskat generellt sett. Trots att intäkterna från tobaksaccisen kommer att sjunka under de kommande åren oberoende av accishöjningar, innebär minskad tobaksrökning på längre sikt besparingar i synnerhet i kostnaderna för hälso- och sjukvård.

2.2 Förebyggande av användning av tobaks- och nikotinprodukter

2.2.1 Åldersgränserna för tobaks- och nikotinprodukter

Arbetsgruppens förslag:

1. Tobakslagen ändras så att tobaksprodukter, nikotinvätskor och tobakssurrogat som innehåller nikotin inte får säljas eller i övrigt överlåtas eller förmedlas till en person under 20 år. Samma åldersgräns föreslås också för införsel och innehav av produkterna. För nikotinfria produkter som omfattas av tobakslagen, såsom röktilbehör, är åldersgränsen fortsättningsvis 18 år.
2. Tobakslagens förbud mot innehav och införsel som gäller för minderåriga (118 och 62 §) utvidgas till att gälla tobakssurrogat, röktilbehör, elektroniska cigaretter (tomma apparater) för vilka det föreskrivs en åldersgräns på 18 år.

Efter omsorgsfull beredning och samråd föreslog den tidigare utvecklingsarbetsgruppen för tobaks- och nikotinpolitiken redan 2018 att åldersgränsen för att köpa tobaks- och nikotinprodukter ska höjas till 20 år.

Trots åldersgränsen på 18 år och handelns frivilliga åtgärder för att kontrollera minderårigas ålder för köp av tobaks- och nikotinprodukter kan minderåriga skaffa dessa produkter även i detaljhandeln. De skaffar produkter som omfattas av tobakslagen vanligtvis så att kompisar köper dem eller bjuder. Kontrollen av åldersgränsen i detaljhandeln fungerar i regel, men det finns en del att rätta till, i synnerhet för att förebygga minderåriga pojkars köp av cigaretter.

År 2021 hade fortfarande 36 procent av eleverna i grundskolans årskurs 8–9 prövat åtminstone en produkt som omfattas av tobakslagen. I gymnasierna var motsvarande andel 43

procent och i yrkesläroanstalterna 67 procent. År 2021 var andelen pojkar som rökte dagligen 5 procent i grundskolans högre årskurser, 2 procent i gymnasiet och 18 procent i yrkesläroanstalterna. Trots att även fullvuxna studerar vid yrkesläroanstalter var tre av fyra yrkesstuderande som svarade på enkäten Hälsa i skolan under 18 år.

En höjning av åldersgränsen skulle sannolikt inverka just på hur allmänt det är att använda tobaks- och nikotinprodukter bland yrkesstuderande unga. Användningen är fortsatt mångfalt mer utbredd än bland gymnasister. Det skulle bidra till att minska skillnaderna mellan utbildningsgrupperna i den vuxna befolkningen. Enligt forskningen skulle en höjning av åldersgränsen för köp dessutom kunna ha en betydande förebyggande inverkan på hur vanligt det är att röka under graviditeten och på hälsan hos de barn som föds eftersom den tydligaste indikatorn i Finland på rökning under graviditeten är att man studerar vid en yrkesläroanstalt och rökning är allmänt förekommande bland unga mammor.

Forskningen visar att en högre åldersgräns minskar minderårigas tillgång till tobaksprodukter på många sätt. En fungerande kontroll av åldersgränsen, till exempel en åldersgräns på 20 år, gör direkt slut på största delen av 18–19-åringarnas detaljhandelsköp av produkter som omfattas av tobakslagen. En högre åldersgräns för köp försvårar i synnerhet för de yngre minderåriga att köpa produkter i detaljhandeln. Dessutom försvårar en högre åldersgräns för köp även att produkterna skaffas via förmedling, eftersom även de som hämtar ut måste vara äldre än tidigare.

Ju längre man åldersmässigt kan skjuta på att unga prövar på tobak och nikotinprodukter, desto mer osannolikt blir det att de gör det. Enligt internationell och nationell forskning prövar de unga på tobak och börjar röka mestadels innan de fyllt 20 år.

Ungas hjärnor är känsliga för nikotinetns inverkan, men denna känslighet minskar med åldern. Sålunda minskar sannolikheten att användaren blir nikotinberoende efter att ha prövat endast några gånger ju äldre personen blir.

Hjärnan utvecklas tills man är cirka 25 år. Även om vissa kognitiva färdigheter har uppnåtts vid 16 års ålder, utvecklas och förändras de delar i hjärnan som är mest ansvariga för bland annat beslut, impuls kontroll och känslor under de tidiga vuxna åren. Eftersom puberteten och den tidiga vuxenåldern är kritiska utvecklingsfaser kan exponeringen för nikotin få bestående, negativa effekter för hjärnans utveckling.

Åldersgränser för försäljning tillämpas utöver på tobaksprodukter även på andra produkter, som alkohol, penningspel och vuxenunderhållning. I regel kräver åldersgränserna att man är myndig. Med tanke på folkhälsan har man dock ansett det nödvändigt att för till exempel försäljning och innehav av starka alkoholdrycker fastställa åldersgränsen till 20

år i stället för 18 år. Till skillnad från alkohollagen, där lagens syfte är att minska de skador som alkoholen orsakar, är syftet med tobakslagen att användningen av tobaksprodukter och övriga produkter som innehåller nikotin ska upphöra. Det här beror på att produkter som innehåller nikotin skiljer sig från andra konsumtionsprodukter på marknaden på grund av sin giftighet och sina beroendeframkallande egenskaper.

Enligt gällande lag är det förbjudet att sälja tobaksprodukter, nikotinvätskor, tobakssurrogat, tobakstillbehör och elektroniska cigaretter till personer under 18 år. Innehavs- och införselförbudet för minderåriga i 118 och 62 § i tobakslagen täcker dock endast tobaksprodukter och nikotinvätskor. Det här leder i praktiken till utmaningar för dem som arbetar med barn och unga eftersom de inte med stöd av gällande lagstiftning kan ingripa i innehav av tobakssurrogat, elektroniska cigaretter eller engångsapparater fyllda med nikotinfri vätska. Det bör beaktas att det är omöjligt att utifrån hur vätskan ser ut bedöma om den apparat barnet eller den unga har innehåller vätska med eller utan nikotin. På senare tid förefaller barn och unga i högre utsträckning ha börjat prova förångare av engångstyp, som påminner om elektroniska cigaretter. De används under skoldagarna i läroanstaltens lokaler. På samma sätt kan det ofta vara svårt att skilja mellan energisnus, nikotinsnus och traditionellt snus utifrån till exempel förpackningen. Läroanstalterna har begränsade möjligheter att ingripa i detta.

Av ovannämnda skäl upprepar arbetsgruppen den tidigare arbetsgruppens förslag att tobaksprodukter, nikotinvätskor och tobakssurrogat som innehåller nikotin inte får säljas eller i övrigt överlåtas eller förmedlas till en person under 20 år. Samma åldersgräns föreslås också för införsel och innehav av produkterna. Arbetsgruppen föreslår vidare att det föreskrivs om förbud mot innehav i 118 § i tobakslagen och att införselförbudet för minderåriga i 62 § utvidgas till att omfatta tobakssurrogat, rökstillbehör, elektroniska cigaretter (tomma apparater), för vilka åldersgränsen för innehav och införsel föreskrivs till 18 år. För nikotinfria produkter som omfattas av tobakslagen, såsom rökstillbehör och tobakssurrogat, är åldersgränsen fortsättningsvis således 18 år. I fråga om rökstillbehören bör arbetsgruppens förslag om indelningen av rökstillbehör i avsnitt 2.4.8 beaktas. Förbuden mot innehav och införsel gäller rökstillbehör direkt avsedda för tobaksrökning.

Enligt arbetsgruppen bör åldersgränsen för köp höjas så fort som möjligt i början av regeringsperioden för att förebygga att användningen av tobaks- och nikotinprodukter sprids bland unga. I samband med att tobakslagen ändrades 2022 påskyndade även riksdagens social- och hälsovårdsutskott i ett betänkande (ShUb 2/2022 rd) en höjning av åldersgränsen från 18 år för köp av tobaksprodukter, nikotinvätskor och tobakssurrogat som innehåller nikotin .

2.2.2 Ungas hobbyverksamheter

Arbetsgruppens förslag:

1. De tillämpade hållbarhetskriterierna vid bedömningen av ansökningar om statsunderstöd i enlighet med idrottslagen utökas med kriteriet att organisationerna ska förbinda sig att förebygga användningen av tobaks- och nikotinprodukter i all verksamhet, om verksamheten helt eller delvis omfattar minderåriga. På samma sätt beaktar undervisnings- och kulturministeriet förbundenheten att förebygga användningen av tobaks- och nikotinprodukter vid bedömningen av statsunderstöd i enlighet med ungdomslagen.

Nikotinprodukter påverkar på många sätt en ung människas utveckling och hälsa samt exponerar för flera omedelbara och långvariga olägenheter. Enligt forskningen kan det vara vanligare bland unga som deltar i organiserad idrottsverksamhet att använda nikotinprodukter än bland andra unga. Negativa hälsobeteenden kvarstår ofta till vuxen ålder. Unga som deltar i lagsporter förefaller mer allmänt använda bland annat snus än unga som idkar individuella sporter och andra unga.

De faktorer som exponerar för att börja med tobak och andra nikotinprodukter är ärftliga, biologiska, psykiska, sociala eller miljörelaterade. Utöver skolan och hemmet är fritidsmiljöerna viktiga utvecklingsmiljöer för de unga och där spelar de vuxnas och kamraternas handlande och exempel en viktig roll.

Ungas användning av nikotinprodukter och risk för att börja använda dem är större i miljöer där det inte finns några klara regler och anvisningar om hur man agerar. Unga med en positiv bild av typiska nikotinanvändare i samma ålder börjar mer sannolikt använda nikotinprodukter än de som inte har en lika positiv bild.

Enligt forskningen har förebilder och kamrater en stor betydelse när det gäller tobaksrökning och användning av andra nikotinhaltiga produkter. Man har kunnat se att föräldrars och syskons tobaksrökning är en viktig bidragande orsak till huruvida övriga familjemedlemmar börjar röka.

Enligt en enkät som EHYT rf lät göra bland idrottsaktörer och tränare 2021 upplevde 71 procent att lagens funktionärer och materialare genom sitt exempel påverkar de ungas användning av tobaksprodukter och andra rusmedel. Trots det förekommer det att vuxna använder tobaks- och nikotinprodukter i samband med idrottsklubbsverksamheter för unga: nästan hälften av de som svarande (47 %) hade sett att funktionärer eller materialare i laget använde snus vid olika evenemang, cirka två av fem (38 %) användning av andra nikotinprodukter.

Genom statsunderstöd kan man styra kommuner, organisationer som arbetar med barn och unga samt andra aktörer att främja nikotinfrihet i sitt eget arbete.

Arbetsgruppen föreslår att de hållbarhetskriterier som tillämpas vid bedömningen av ansökningar om statsunderstöd i enlighet med idrottslagen utökas med kriteriet att organisationerna ska förbinda sig att förebygga användningen av tobaks- och nikotinprodukter i all verksamhet, om verksamheten helt eller delvis omfattar minderåriga. På motsvarande sätt föreslår arbetsgruppen att undervisnings- och kulturministeriet vid bedömningen av statsunderstöd enligt ungdomslagen tar hänsyn till förbundenheten att förebygga användningen av tobaks- och nikotinprodukter.

2.3 Rökfria miljöer

Arbetsgruppens förslag:

1. Paragraf 73 i tobakslagen om tillämpning av rökförbud ändras så att den täcker rökning, upphettning och annan användning av alla produkter som omfattas av tobakslagen och som frigör aerosoler som försämrar inomhusluften.
2. Definitionen av lokal i den gällande tobakslagen ändras så att den bättre än för närvarande motsvarar den rekommenderade definitionen i verkställighetsinstruktionen för artikel 8 i ramkonventionen om tobakskontroll. Enligt den definieras som lokal vilket utrymme som helst med ett tak eller en eller flera väggar.

Enligt artikel 8 i Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll ska avtalsparterna förhindra exponering för tobaksrök på arbetsplatser som ligger inomhus, i kollektiva trafikmedel, offentliga inomhuslokaler och vid behov på andra offentliga platser. Enligt de åtgärdsanvisningar som ges i artikeln ska rökning och tobaksrök avlägsnas helt från lokalen för att en fullständigt rökfri miljö ska åstadkommas. Det finns inga säkra nivåer för exponering för tobaksrök i miljön, och tekniska lösningar såsom ventilation, luftfiltrering och markerade rökrområden skyddar inte mot exponeringen. Skyddsnivån ska också vid behov förbättras och utvidgas.

Vid rökning, upphettning eller annan användning av produkter som omfattas av tobakslagen frigörs vanligtvis till luften rök, ånga och finpartiklar som är skadliga för människans hälsa. Den gällande tobakslagen förbjuder redan nu användning av många av de produkter som omfattas av lagen i de lokaler där rökning är förbjuden. Till följd av den intensiva produktutvecklingen är det dock möjligt att använda vissa produkter som omfattas av tobakslagen i sådana lokaler där rökning eller till exempel användning av elektroniska

cigaretter för närvarande är förbjuden. Sådana produkter är till exempel tobakssurrogat, som engångsförångare som innehåller nikotinfri vätska samt stenar eller gel för förångning i vattenpipa. I praktiken är det emellertid omöjligt att utifrån hur produkten ser ut bedöma bland annat om det handlar om en engångsförångare eller om vätskan i produkten är nikotinfri. Användningen av elektroniska cigaretter och förångare har ökat under den senaste tiden och blivit ett problem i synnerhet i läroanstalter.

Den tidigare utvecklingsarbetsgruppen för tobaks- och nikotinpolitiken föreslog att det för att skydda människornas hälsa är motiverat att utvidga tillämpningsområdet för tobakslagens rökförbud till att gälla rökning och upphettning och annan användning som frigör finpartiklar till luften för alla produkter som omfattas av tobakslagen. Den här arbetsgruppen upprepar förslaget som sådant.

Artikel 8 i ramdirektivet om tobakskontroll gäller skyddet för exponering för tobaksrök i miljön. I verkställighetsinstruktionen för artikeln rekommenderas att en lokal ska definieras som vilket utrymme som helst med tak eller en eller flera väggar. Detta bör vara fallet oberoende av tak- och väggmaterialet samt oberoende av om konstruktionen är permanent eller tillfällig. Dessutom har Europeiska unionens råd i sin rekommendation (2009/C 296/02) om rökfria miljöer hänvisat till verkställighetsinstruktionen för artikel 8 i ramkonventionen om tobakskontroll och den definition av lokal som rekommenderas där.

Enligt tobakslagen är lokal ett slutet utrymme med tak, golv och väggar som är avsett som bostad, vistelseutrymme, väntrum eller arbetsrum eller ett för sådana ändamål avsett utrymme där man genom att foga till en plan yta kan konstruera ett slutet utrymme. Den gällande definitionen på lokal möjliggör rökning i en mer tättslutande lokal än vad ramkonventionen om tobakskontroll eller Europeiska unionens råds rekommendationer förutsätter. Därför föreslår arbetsgruppen att definitionen av lokal i tobakslagen ändras så att den bättre motsvarar den definition som rekommenderas i verkställighetsinstruktionen för ramkonventionen om tobakskontroll. Definitionen av lokal omfattar då öppnare utrymmen än i dagens läge, och därför omfattas till exempel hållplatserna för kollektivtrafik i större utsträckning av rökförbud än för närvarande.

2.3.1 Rökfria bostadssammanslutningar

Arbetsgruppens förslag:

1. Definitionen på bostadssammanslutning i 2 § i tobakslagen utvidgas så att den täcker alla bostadssammanslutningar med flera lägenheter. Dessutom preciseras rökförbudet i gemensamma utomhusområden som

- bostadssammanslutningen innehar och utomhusområden som används av lägenheterna till att gälla "utomhusutrymmen och andra utomhusområden".
2. Åtgärder som skyddar mot tobaksrök förbättras i bostadssammanslutningar genom att föreskriva om
 - a, rökförbud på lekplatser som innehas av bostadssammanslutningar och
 - b. bostadssammanslutningars skyldighet enligt 80 § i tobakslagen att informera om rökförbud i områden som de innehar.
 3. I lagen om hyra av bostadslägenhet föreskrivs generellt om rökförbud i nya hyresförhållanden i bostadslägenheter i bostadssammanslutningar, på tillhörande balkonger samt i utomhusutrymmen och andra utomhusområden.
 4. I bostadsaktiebolagslagen preciseras grunden för besittningstagande så att det är möjligt att ta en lägenhet i besittning på grund av brott mot rökförbud (även då det handlar om rökförbud som sammanslutningen själv har beslutat om). Lagen om hyra av bostadslägenhet och eventuell övrig reglering av bostadssammanslutningar preciseras på motsvarande sätt.
 5. I tobakslagen ges bostadssammanslutningar möjlighet att fatta ett majoritetsbeslut om rökförbud i bostadslägenheter, på lägenheternas balkonger och i motsvarande utomhusutrymmen som används av de boende och i andra utomhusområden, om det på grund av konstruktionerna eller andra omständigheter kan spridas rök från dem till andra boendes motsvarande utrymmen annat än i undantagsfall.
 6. Tobakslagens 86 § 3 mom. om inspektion av en bostad ändras så att tillsynsmyndigheten vid behov oberoende av den boendes vilja har rätt att inspektera en bostad för att utreda upprepade brott mot rökförbud som föreskrivs i tobakslagen eller som meddelats av kommunen.

I och med att rökförbud blir vanligare i offentliga områden och lokaler har problemen med tobaksrök som sprids till privata bostäder framträtt tydligare. Olägenheterna i samband med exponering för tobaksrök gäller särskilt flervåningshus och i viss mån rad- och parhus.

I slutet av 2020 fanns 47 procent av alla bostäder i flervåningshus (cirka 1 468 000 bostäder) och i dem bodde cirka två miljoner personer, eller en dryg tredjedel av befolkningen. Antalet radhuslägenheter uppgick i slutet av 2020 till 420 000 och i dem bodde cirka 700 000 personer.

Enligt FINRISK-undersökningen 2012 ansåg cirka varannan finländare (51 %) att rökning på balkonger bör förbjudas i lag. I en enkät som genomfördes av Finlands ASH rf 2020 rapporterade 49 procent av de boende i flervåningshus om tobaksrök som sprids till

bostaden eller balkongen. Av dem upplevde 82 procent röken som störande – av rökarna själva hela 40 procent.

Undersökningen FinHälsa 2017 visade att sex procent av männen och tre procent av kvinnorna över 30 år exponerades för tobaksrök i omgivningen under minst en timme dagligen, antingen på sin arbetsplats eller i hemmet. Enligt undersökningen om hälsovanor bland unga 2019 vistades som mest 4 procent av pojkarna och flickorna i åldern 12–18 år minst en timme per dag i rökiga utrymmen. Cigaretter är fortfarande den vanligaste brandorsaken vid branddöd och därmed en brandsäkerhetsrisk i bostadssammanslutningar.

Tillsvidare har rättvisan i rökförbud granskats främst ur rökarnas synvinkel. Enligt FinSote-undersökningen 2020 röker 12 procent av befolkningen i arbetsför ålder (20–64 år) dagligen och 7 procent av befolkningen i pensionsåldern (65–84 år). Andelen rökare i bostadssammanslutningar med flera lägenheter som på grund av sitt hälsotillstånd inte på egen hand kan ta sig utanför sin bostad för att röka är sannolikt relativt liten. Den största olägenheten av exponeringen förorsakas alltså dem som inte kan ta sig utanför sin bostad. Därför är det mycket viktigt att bedöma ändringarna ur deras synvinkel. Hos personer som lider av lung- och andningssjukdomar kan redan en lindrig exponering för tobaksrök ha negativa konsekvenser för hälsan och välbefinnandet genom att symtomen förvärras och behandlingen försvåras. Enligt FinHälsa-undersökningen 2017 lider 10 procent av männen och 14 procent av kvinnorna som fyllt 30 år av astma.

Det beroendesyndrom som orsakas av rökning är enligt den internationella sjukdomsklassifikationen en kronisk sjukdom. Det finns effektiva behandlingsformer. Många aktörer erbjuder gratis avvänjningshandledning. Vareniklin som förskrivits med recept är begränsat grundersättningsgillt ur sjukförsäkringen. Personer som får utkomststöd kan täcka substitutionsbehandlingar med nikotin eller receptbelagda läkemedel för rökavvänjning som hälso- och sjukvårdsutgifter eller andra grundläggande utgifter. Därmed utgör rökförbud ingen orimlig ekonomisk börda för rökarna.

Tobaksrök i omgivningen är ett cancerframkallande och en sådan sanitär olägenhet i inomhusluften som avses i hälsoskyddslagen. Det har inte gått att bestämma ett tröskelvärde under vilket halten av tobaksrök i inomhusluft inte skulle förorsaka olägenheter.

Tobakslagens 11 a §, som konstaterar att tobaksrök är cancerframkallande, trädde i kraft 2000. Enligt den gäller för skydd mot tobaksrök i arbete vad som bestäms i lagen om skydd i arbete. Paragrafen ströks senare ur tobakslagen eftersom man ansåg att det handlar om ett vetenskapligt faktum som bland annat bekräftats av Internationella centret för cancerforskning International Agency for Research on Cancer, IARC vid WHO.

Radon är en osynlig och luktfri ädelgas som förekommer i inomhusluften i bostäder och på arbetsplatser. Halterna i inomhusluften är högre i Finland än i de flesta andra länder. Tobaksrök i omgivningen kombinerad med exponering för radon ökar risken för lungcancer. Exponering för radon ökar också betydligt rökarnas redan förhöjda risk att insjukna i lungcancer.

I lägenheter där man tidigare rökt och där ytorna efter det inte rengjorts/åtgärdats på tillbörligt sätt frigörs dessutom beståndsdelar från ytmaterialen till luften, som när de reagerar med andra gaser i omgivningen exponerar personer som vistas där för carcinogena föreningar (s.k. third-hand smoke).

I avsnitt 2.3 i det här betänkandet påpekas att verkställighetsinstruktionen för artikel 8 i ramkonventionen om tobakskontroll framhäver att effektiva åtgärder för att förebygga exponering för tobaksrök i omgivningen förutsätter att rökning och tobaksrök avlägsnas helt från vissa lokaler eller områden. I Finland är det särskilt viktigt att följa principen i verkställighetsinstruktionen för artikel 8 eftersom vi har höga halter av radon i vår inomhusluft.

Exponering för tobaksrök i omgivningen medför många slags sanitära olägenheter. Deras betydelse accentueras när den boende har svårt att ta sig utanför hemmet till exempel på grund av sjukdom eller begränsad funktionsförmåga. Även distansarbete och distansstudier, som ökat under den senaste tiden, har tydligare lyft fram problemen med tobaksrök som sprids till bostäder. Problemen förvärras vanligen på våren och sommaren, i synnerhet under värmeböljor, då det är nödvändigt att vädra bostaden på grund av hettan. Problem som orsakas av tobaksrök konkretiseras ofta även i spädbarnsfamiljer där barnet sover på balkongen.

Särskilt exponerade för tobaksrök i arbetslivet är förutom numera distansarbetarna också de som arbetar i andra människors hem. Sådana är bland annat anställda inom hemsjukvård, hemtjänster, privata städföretag och akutvård samt närståendevårdare och personliga assistenter. När en arbetstagare exponeras för tobaksrök i arbetet är det en arbetarskyddsfråga. Statsrådets beslut om tobaksrök i omgivningen och avvärjande av cancerrisk i samband därmed i arbete (SRb 1153/1999) ålägger arbetsgivaren att föra in arbetstagare som exponerats för tobaksrök i arbetet i ASA-registret. Grunden för exponering är att arbetstagaren har exponerats för tobaksrök i omgivningen under minst 40 arbetsdagar minst 2 timmar av arbetsdagen eller motsvarande tid.

Med hjälp av tobakslagens rökförbud och rökrestriktioner har man effektivt lyckats minska exponeringen för tobaksrök i offentliga lokaler och på arbetsplatser. Även om tobakslagen innehåller bestämmelser som förbjuder eller begränsar rökning också i bostadssammanslutningar är det fortfarande svårt att lösa problemen med tobaksrök i flervåningshus,

radhus och parhus. Med tanke på skyddet för befolkningens hälsa är det motsägelsefullt att människor på arbetsplatserna skyddas mot exponering för den carcinogena föreningen när det inte finns något motsvarande skydd i hemmen. Rätten till hälsa och ren inomhusluft bör därför kunna tryggas effektivare som en grundläggande rättighet och inte begränsas med stöd av individens rätt att röka i sin bostad.

Tobakslagen föreskriver om rökning i bostadssammanslutningar, vilka heltäckande omfattar olika former av sammanslutningar för boende. Sådana är bland annat bostadsaktiebolag, bostadsrättsbostäder och hyreshus. Enligt 78 § i tobakslagen får man inte röka i gemensamma och för allmänheten avsedda lokaler i bostadssammanslutningar. Bostadssammanslutningar får också förbjuda tobaksrökning i gemensamma utomhusområden som de innehar. Enligt 79 § i tobakslagen kan en bostadssammanslutning hos kommunen ansöka om att kommunen meddelar rökförbud på balkongerna till lägenheterna i bostadssammanslutningens byggnad, utomhusutrymmen som används av lägenheterna och inne i lägenheterna.

Processen för ansökan om rökförbud i enlighet med 79 § upplevs som tung, besvärlig och lång i såväl bostadssammanslutningarna som kommunerna. Dessutom har det i praktiken visat sig vara svårt att övervaka att rökförbuden efterföljs. Otillräckliga sanktioner och påföljder för brott mot rökförbud i bostadssammanslutningar har bidragit till att försvåra verkställigheten av förbuden.

Den gällande tobakslagens bestämmelser om rökförbud som meddelas för bostäder i bostadssammanslutningar avviker från den allmänna paragrafen för tillämpning av rökförbud. Det här beror på att det rökförbud som meddelas för bostäder inte gäller elektroniska cigaretter. Forskningsrönen om deras konsekvenser för hälsan är tillsvidare blygsamma. Dock har den internationella vetenskapliga kommittén (Scientific Committee on Health, Environmental and Emerging Risks, SCHEER) preliminärt bedömt att det finns svag eller måttlig bevisning på att sekundär exponering för ånga från elektroniska cigaretter medför risk för andnings-, hjärt- och kärlskador. Det finns således ingen grund för ovannämnda undantag för användning av elektroniska cigaretter i bostadssammanslutningar.

Problem med tobaksrök kan också åtgärdas med stöd av hälsoskyddslagstiftningen. Det handlar ändå om en svår och lång process. Dessutom är det enligt lagen om bostadsaktiebolag (1599/2009) möjligt att fatta beslut om rökförbud genom en ändring i bolagsordningen, om aktieägarna är enhälliga. Det är också möjligt att ingripa i rökning i hyresbostäder med hjälp av hyreskontrakten.

Olika former för och grupper av boende är i nuläget i olikvärdig ställning när det gäller rökförbud. Till exempel i hyres- och bostadsrättsbostäder har rökförbud ofta tagits in i nya kontrakt, men inte i gamla. Boende i samma bostadssammanslutning kan således ha olika

hyreskontrakt med avseende på rökförbud, och en ändring i kontraktet kan kräva att den godkänns av båda parterna.

Arbetsgruppen anser att de förslag som sektionen för rökfrihet i bostadssammanslutningar har lagt fram för arbetsgruppen är viktiga och tydliggör hur rökfrihet kan uppnås i sammanslutningarna.

Arbetsgruppen föreslår att definitionen på bostadssammanslutning i 2 § i tobakslagen utvidgas så att den täcker alla bostadssammanslutningar med flera lägenheter. Med bostadssammanslutningar med flera lägenheter avses alla bostadssammanslutningar där det finns fler än en lägenhet. Vidare föreslår arbetsgruppen en precisering av rökförbudet i gemensamma utomhusområden som bostadssammanslutningen innehar och utomhusområden som används av lägenheterna till att gälla "utomhusutrymmen och andra utomhusområden".

För att förebygga att barn exponeras för tobaksrök i omgivningen och fimpar på lekplatserna föreslår arbetsgruppen att det i tobakslagen tas in en bestämmelse om rökförbud på lekplatser som innehas av bostadssammanslutningar. Enligt arbetsgruppen behövs i tobakslagens 80 § om anslag om rökförbud också en bestämmelse om bostadssammanslutningars skyldighet att informera om rökförbud i sammanslutningens område, så att boende, besökare och andra som vistas där är medvetna om förbudet.

Arbetsgruppen föreslår att det i lagen om hyra av bostadslägenhet (481/1995) tas in en bestämmelse om principiellt rökförbud i nya hyresförhållanden i bostadssammanslutningars lägenheter och tillhörande balkonger och utomhusområden.

Enligt arbetsgruppen finns det skäl att precisera grunden för besittningstagande i enlighet med lagen om bostadsaktiebolag så, att det är en tillräcklig grund om man i lägenheten brutit mot (rök)förbud som meddelats av en myndighet med stöd av hälsoskyddslagen eller tobakslagen och som föreskrivs i tobakslagen, antecknats i bolagsordningen eller bestämts av sammanslutningen. På förfarandet för besittningstagande tillämpas lagen om bostadsaktiebolag. Dessutom preciseras på motsvarande ovan anförda sätt lagen om hyra av bostadslägenhet (inkl. affärslokaler) och eventuell övrig reglering av bostadssammanslutningar.

Utifrån nuläget anser arbetsgruppen att 79 § i tobakslagen ska ge möjlighet för bostadssammanslutningar att med majoritet fatta beslut om rökförbud i bostadslägenheter, på deras balkonger, i motsvarande utomhusutrymmen och i andra utomhusområden som används av de boende, om det på grund av konstruktionerna eller andra omständigheter och inte bara undantagsvis kan spridas rök från dem till andra boendes motsvarande utrymmen.

När en bostadssammanslutning beslutar om förbud på bolagsstämman med majoritet ska vidare utredningar beakta möjligheten att meddela rökförbud på ett enklare sätt än genom att ändra bolagsordningen. I andra bostadssammanslutningsformer ska beslutet fattas i ett behörigt organ. Om bostadssammanslutningen inte är villig att själv besluta om förbud, kan en boende föra ärendet till en process för bedömning av sanitär olägenhet enligt 27 § i hälsoskyddslagen.

En bostadssammanslutning kan anvisa en plats för rökning i ett utomhusområde som innehas av sammanslutningen, från vilket röken inte sprids till utrymmen som innehas av de boende. Bostadssammanslutningen övervakar själv efterföljandet av sitt förbud, på samma sätt som för andra ordningsregler, och kan vid behov efter varning ta en bostad i sin besittning. Ett hyresförhållande kan sägas upp eller hävas på grundval av väsentligt kontraktsbrott.

Arbetsgruppen är medveten om att förslaget har en koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna: i praktiken beslutar majoriteten för minoriteten i ett ärende som gäller hälsa, privatliv och hemfrid. Arbetsgruppen betonar ändå att förslaget fyller kraven på i synnerhet nödvändighet, proportionalitet och noggrann avgränsning. Det kan anses nödvändigt i syfte att skydda de icke-rökande invånarnas hälsa, på samma sätt som arbetstagarernas hälsa skyddas på arbetsplatserna. Kravet på noggrann avgränsning har beaktats genom att det krävs ett olägenhetsvillkor för att fatta beslut. I och med förslaget tillgodoses rätten för alla till en rökfri luft i hemmet. Förslaget främjar också barnens rätt att växa upp i en trygg och sund miljö, vilket är förenligt med FN:s konvention om barnets rättigheter som Finland ratificerat.

Enligt den gällande tobakslagen tillämpas 46 § i hälsoskyddslagen på bostadsinspektioner som hör till övervakningen av rökförbud och rökrestriktioner enligt tobakslagen. Enligt den paragrafens 2 mom. får inspektion av ett utrymme som används för boende av permanent natur utföras mot den boendes vilja endast om en myndighet har grundad anledning att misstänka en allvarlig sanitär olägenhet som kräver omedelbara åtgärder.

Enligt motiveringen till regeringens proposition (RP 76/2014 rd) räcker dock risken för att en agens leder till död eller bestående sjukdom inte ensamt till för att göra den sanitära olägenheten allvarlig, eftersom många agenser, såsom tobaksrök eller radon ökar sannolikheten för bestående sjukdom redan vid små halter och exponeringar. Om halterna är tillräckligt stora, kan man se det som en allvarlig sanitär olägenhet. Vid bedömningen av de omedelbara åtgärder som den allvarliga sanitära olägenheten kräver ska dessutom beaktas hur omedelbara de hälsomässiga effekterna är. Många agenser leder till bestående sjukdom först efter flera års exponering, till exempel i fråga om radon eller tobaksrökning som orsakar lungcancer. Andra agenser däremot kräver omedelbara åtgärder för

att exponeringen ska kunna minskas, till exempel höga kolmonoxidhalter som ger upphov till livsfara.

Med hänsyn till det ovan anförda har tillsynsmyndigheten mycket små eller till och med obefintliga möjligheter att utföra sådana bostadsinspektioner som avses i 86 § 3 mom. i tobakslagen inom ramen för övervakningen av rökförbud och rökrestriktioner. Därför föreslår arbetsgruppen att tobakslagens 86 § 3 mom. om bostadsinspektion ändras så att tillsynsmyndigheten faktiskt vid behov har möjlighet att inspektera en bostad mot den boendes vilja i syfte att utreda återkommande brott mot rökförbud som föreskrivs i tobakslagen eller meddelats av kommunen.

2.3.2 Övriga livsmiljöer

Arbetsgruppens förslag:

1. Åtgärder mot rökning i förplägnadsrörelser vidtas genom att i tobakslagen stryka möjligheten att inrätta rökrum i förplägnadsrörelser samt genom att förbjuda rökning på förplägnadsrörelsernas uteserveringar.
2. Rökförbuden utomhus utvidgas till att gälla
 - a. idrottsplaner och idrottsarenor, utebassänger och nöjesparker,
 - b. sådana utrymmen där det ordnas verksamhet som avses i ungdomslagen samt
 - c. offentliga tillställningar utomhus där rökning kan tillåtas endast i ett för ändamålet avsett område förutsatt att tobaksröken inte sprids sig till områden som direkt är avsedda för deltagare som följer tillställningen.

Enligt den första principen i artikel 8 i ramkonventionen för tobakskontroll förutsätter effektiva åtgärder för skydd mot exponering för tobaksrök att rökning och tobaksrök helt och hållet elimineras från utrymmet. Enligt tobakslagen är rökning förbjuden inne i restauranger förutom i rökrum som godkänts för detta syfte och vars egenskaper och användning regleras i detalj i tobakslagstiftningen. En restauratör som tillåter rökning i utomhusutrymmen i sitt innehav ska se till att arbetstagarna inomhus inte exponeras för tobaksrök och att röken inte sprids till områden där rökning är förbjuden.

Bestämmelserna om rökrum i förplägnadsrörelser fogades till tobakslagen i samband med förbuden mot rökning i restauranger 2007. Ändringen i tobakslagen inkluderade en övergångsperiod på två år, och under den tiden byggdes hundratals rökrum i restaurangerna. Antalet rökrum i restauranger har minskat kraftigt under den senaste tiden. År 2019 var det totala antalet cirka 430, år 2022 endast cirka 300. Den affärsekonomiska olönsamheten i att upprätthålla rökrum eller renovera gamla rökrum i restauranger har sannolikt bidragit

till minskningen av rökrummen. Många restauranger har slopat sina rökrum i samband med renoveringar. Även om merparten av restaurangerna i Finland är helt rökfria fyller Finland på grund av rökrummen fortfarande inte kravet på fullständig rökfrihet i offentliga lokaler enligt artikel 8 i ramkonventionen om tobakskontroll.

Det är i regel fortfarande tillåtet att röka på restaurangernas uteserveringar, om dessa inte uppfyller definitionen på lokal enligt tobakslagen och tobaksröken inte sprids till utrymmen där rökning är förbjuden, såsom restauranglokalen. Därmed exponeras restaurangens kunder och arbetstagare ständigt för tobaksrök på uteserveringarna. Uteserveringarna har också ofta konstruktioner som förhindrar att röken sprids och skingras, vilket gör dem som vistas på uteserveringarna ännu mer exponerade. Rökning på uteserveringar orsakar ofta rökolägenheter för bostadslägenheter ovanför dem. Det har varit mycket svårt att ingripa i en sådan situation med stöd av gällande lag. Med stöd av det ovan anförda förslår arbetsgruppen att möjligheten till rökrum i förplägnadsrörelser enligt tobakslagen stryks och att rökning förbjuds på deras uteserveringar.

Rökförbuden och rökrestriktionerna har under de senaste åren utvidgats till att gälla framför allt utomhusområden där barn och unga vistas. Den föregående arbetsgruppen föreslog att tobakslagens rökförbud utvidgas till att även gälla sådana utomhusutrymmen och utomhusområden som i regel används av minderåriga, till exempel lekparken och EU-badstränder. I samband med ändringen av tobakslagen 2022 utvidgades rökförbuden till att gälla lekparken och stora allmänna badstränder.

Det är dock fortfarande möjligt att röka på vissa utomhusområden och i utomhusutrymmen där barn och unga vistas. Sådana är bland annat utebassänger, idrottsplaner och idrottsarenor, kommunernas och församlingarnas ungdomsutrymmen samt nöjesparker. Därför föreslår arbetsgruppen att rökförbuden och rökrestriktionerna utvidgas till utebassänger, idrottsplaner och idrottsarenor, nöjesparker samt utomhusområden vid lokaler där det ordnas verksamhet enligt ungdomslagen.

År 2010 förbjöds rökning på offentliga utomhusevenemang under tak och på läktare samt i övriga utrymmen avsedda för åskådare där dessa vistas på sina platser. Rökförbudet gäller bland annat festivaler, idrottsevenemang, utomhuskonserter och andra kulturrevenemang som ordnas utomhus. Förbudet har minskat exponeringen för tobaksrök på evenemang som ordnas utomhus men inte helt eliminerat den. Det är relativt vanligt att man bryter mot rökförbud på offentliga evenemang. Detta torde delvis bero på att det gällande rökförbudet inte är entydigt. Det kan i synnerhet vara svårt att i praktiken definiera i vilka områden rökförbud gäller på offentliga evenemang.

Arbetsgruppen föreslår att den gällande regleringen förtydligas genom att förbjuda rökning på offentliga evenemang utomhus förutom på särskilda rökplatser. Rökning kan då

alltså endast tillåtas på särskilt anvisade platser, förutsatt att tobaksröken inte sprids till lokaler där rökning är förbjuden eller till områden som är avsedda för åskådare.

2.4 Försäljning och marknadsföring av produkter som omfattas av tobakslagen

Arbetsgruppens förslag:

1. Undantaget för specialaffärer enligt 71 § i tobakslagen ändras så att affären får sälja endast sådana produkter som avses i tobakslagen och att fler än ett varumärke ska saluföras. Dessutom föreskrivs det om tillåtna element på specialaffärens fasad.
2. Till tobakslagen fogas ett förbud mot beviljade av detaljhandelstillstånd för tillfälliga och mobila försäljningsställen med undantag av butiksbilar på reguljära rutter.
3. Kravet på enhetlighet avseende produkter och detaljhandelsförpackningar som omfattas av tobakslagen utvidgas till att gälla även elektroniska cigarettapparater, åtminstone till färgen och till märkningen av produktnamnet.
4. Tillståndsplikt föreskrivs för partihandeln med tobaksprodukter och nikotinvätskor och partihandlarna åläggs en skyldighet att rapportera försäljningsdata.
5. Den årliga övervakningsavgift av skattenatur som tas ut på försäljningen av tobaksprodukter och nikotinvätskor höjs från nuvarande maximinivå till 800 euro/försäljningsdisk. Om både tobaksprodukter och nikotinvätskor saluförs tas det ut högst dubbel övervakningsavgift.
6. Förbudet mot distansförsäljning och distansanskaffning i tobakslagen utvidgas till att omfatta även tobakssurrogat.
7. I tobakslagen införs möjlighet för tillsynsmyndigheten att beslagta en produkt av en näringsidkare om den strider mot tobakslagstiftningen eller säljs i näringsverksamheten utan behövligt tillstånd för verksamheten. Samtidigt föreskrivs i tobakslagen om hur beslagtagna produkter ska förstöras.
8. I tobakslagen införs definitioner på rökstillbehör som används direkt för rökning (till exempel pipor och filter) och på rökstillbehör som används indirekt för rökning (till exempel piprensare och förvaringsetuier).
Regleringen av rökstillbehör som används direkt för rökning uppdateras för att så väl som möjligt motsvara regleringen av elektroniska cigaretter, genom att till exempel utvidga förbudet mot framläggande, distansförsäljning och distansanskaffning till dessa produkter. Bestämmelser om indelningen

av rökstillbehör i praktiken utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

Tobakslagens gällande bestämmelser om marknadsföring är huvudsakligen mycket täckande. Trots det har industrin hittat olika metoder för att marknadsföra sina produkter både i traditionella kvartersbutiker och på nätet.

Reklam och säljfrämjande verksamhet för tobaksprodukter har varit förbjudna i Finland ända sedan 1978. Marknadsföringen begränsades ytterligare 2010 när framläggande av tobaksprodukter i detaljförsäljning förbjöds med undantag för specialaffärer. Förbudet mot marknadsföring (inkl. framläggande) utvidgades i och med totalrevideringen av tobakslagen 2016 till att gälla även bland annat elektroniska cigaretter och vätskor som används i dem. Dessutom utvidgades förbudet mot framläggning i maj 2022 till att också gälla rökstillbehör till tobaksprodukter avsedda för upphettning. Undantaget från förbudet mot framläggande gäller för så kallade specialaffärer såsom tobaksaffärer och affärer som säljer elektroniska cigaretter under förutsättning att produkterna och deras varumärken inte är synliga utanför försäljningsstället.

Undantaget för specialaffärer från förbudet mot framläggande har i praktiken blivit ett marknadsföringsmedel. I specialaffärerna får produkterna och deras varumärken synas, om de inte är synliga utanför försäljningsstället. Framläggandet av produkter i specialaffärerna får emellertid inte bryta mot marknadsföringsförbudet enligt tobakslagen. I samband med tillsynen bedöms framläggandet ur marknadsföringsförbudets synvinkel. Man har ingripit i framläggandet av produkter med stöd av marknadsföringsförbudet när framläggandet till exempel på något sätt framhäver ett visst varumärke. Även affärsfasaderna bedöms i tillsynen ur marknadsföringsförbudets synvinkel.

Industrin har utnyttjat undantaget för specialaffärer från förbudet mot framläggande genom att inrätta försäljningsställen som säljer ett enda varumärke. Sådan verksamhet har förekommit bland annat i samband med lansering av nya varumärken. Affärerna har kunnat utnyttjas för information till konsumenterna om nya produkter och deras egenskaper. I specialaffärer som bara säljer ett enda varumärke är produktens varumärke i praktiken alltid ett marknadsföringsmedel. Det har visat sig komplicerat att ingripa i detta med stöd av förbudet mot marknadsföring. Gränserna för marknadsföringsförbudet prövas kontinuerligt också i fråga om specialaffärernas fasader, som utnyttjas för att locka konsumenterna genom olika marknadsföringsmetoder.

Eftersom undantaget för specialaffärer från förbudet mot framläggande utnyttjas i marknadsföringssyfte föreslår arbetsgruppen att undantaget för specialaffärer ändras så att affären får sälja endast sådana produkter som avses i tobakslagen och så att försäljningen inte får begränsas till bara ett varumärke. Samtidigt föreskrivs om vilka element som är

tillåtna på specialaffärers fasader så att dessa inte kan utnyttjas för marknadsföring av affären och därigenom också produkterna.

Detaljförsäljningen av tobaksprodukter och nikotinvätskor har varit tillståndspliktig sedan 2009. Enligt den gällande lagstiftningen kan detaljhandelstillstånd beviljas både tillsvidare och för viss tid. Under de senaste åren har tillfälliga popup-affärer blivit vanliga. Konceptet utnyttjas på bred basis inom olika branscher eftersom det möjliggör en ny slags synlighet och test av nya produkter och koncept. De tillfälliga affärerna har också blivit medel för marknadsföring av produkter som omfattas av tobakslagen. Affärerna placeras ofta på synliga platser och de lockar också nya kunder vid sidan av den sedvanliga målgruppen.

Allmänt taget skapar popup-affärerna en bild av en unik affär eller produkt, vilket ökar konsumentens intresse och behov av att besöka affären. Popup-affärer kan också användas för demonstration av produkter. Därefter styrs kunden vidare till ett närliggande försäljningsställe med större sortiment, där produkterna eventuellt förvaras utom synhåll på grund av förbudet mot framläggande. Samtidigt utnyttjas också tillfälliga och mobila försäljningsställen i samband med offentliga utomhusevenemang såsom festivaler. Även dessa evenemang besöks ofta av unga eller unga vuxna. Med hänsyn till arbetsgruppens förslag om att utvidga rökförbuden på offentliga utomhusevenemang är det motiverat att det inte heller säljs tobaks- och nikotinprodukter på evenemangen. Därför föreslår arbetsgruppen att beviljandet av tillstånd för detaljförsäljning för tillfälliga och mobila försäljningsställen förbjuds.

De marknadsföringsmässiga och säljfrämjande dragen hos själva produkterna och deras detaljhandelsförpackningar åtgärdades genom att förenhetliga produkternas och förpackningarnas utseende genom ändringen av tobakslagen 2022. Regleringen gäller detaljhandelsförpackningarna för tobaksprodukter, elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare samt utformningen av cigaretter, påfyllningsbehållare och nikotinvätskor. Den träder i kraft den 1 maj 2023 efter en övergångsperiod.

Bestämmelserna i tobakslagen om enhetliga produkter och detaljhandelsförpackningar gäller inte elektroniska cigarettapparater. Dessa påminner till utseendet ofta om andra konsumentprodukter såsom pennor, kosmetika eller usb-minnen. De är färggranna och lockar framför allt barn och unga. Under den senaste tiden har man i offentligheten fört fram en oro över att allt fler barn och unga vill prova elektroniska cigaretter, så kallad vaping eller vejning. Detta är inte ett problem som förekommer endast i stora städer utan barns och ungas intresse för produkterna förefaller ha ökat i hela landet. Barn och unga ser vejning som trendigt och skaffar dem bland annat via kanaler i sociala medier. Försäljningen är också förknippad med brottslig verksamhet såsom bedrägerier, rån och misshandel.

Det är uppenbart att de elektroniska cigaretternas utseende utnyttjas i marknadsförings- syfte och att de är särskilt lockande för unga konsumenter. I och med att det blivit allt vanligare att pröva på elektroniska cigaretter i synnerhet bland barn och unga är det av största vikt att man ingriper raskt i all slags marknadsföring av dessa produkter. En effektiv metod är att föreskriva om produktens utseende. Eftersom de elektroniska cigarettapparater som säljs på marknaden är av många slag föreslår arbetsgruppen att kravet på enhetliga produkter utvidgas till att gälla apparaternas färg och märkningen av produktnamn. Med hänsyn till att även separat saluförda delar enligt tobakslagen ska betraktas som elektroniska cigaretter behövs en tilläggsutredning om hur detta kan göras så att även delarna av elektroniska cigaretter beaktas.

Partiförsäljning av tobaksprodukter och nikotinvätskor har varit anmälningspliktig sedan 2016. Verksamheten kan inledas genast när anmälan om den gjorts till den kommunala myndighet som utövar tillsyn över tobakslagen. Om kommunen i samband med handläggningen av anmälan om partiförsäljning upptäcker brister eller lagstridigheter, kan den ge verksamhetsutövaren vägledning i hur partiförsäljningen görs lagenlig. Utifrån anmälan kan man dock inte på ett förebyggande sätt förhindra redan inledd lagstridig verksamhet. Förfaranden som strider mot tobakslagen och som upptäcks i tillsynen över partiförsäljningen kan alltså åtgärdas endast reaktivt, antingen genom kommunens förbud förenat med vite eller genom straffrättsliga påföljder. Kommunen kan således inte ingripa proaktivt i lagstridig verksamhet till exempel genom att förvägra tillstånd, utan det är endast möjligt att ingripa i efterhand med hjälp av ovan anförda administrativa eller straffrättsliga påföljder. Situationen är komplicerad även med tanke på näringsidkarens rättigheter. Med stöd av det ovan anförda föreslår arbetsgruppen att partiförsäljningen av tobaksprodukter och nikotinvätskor görs tillståndspliktig. De ekonomiska sanktionerna för partiförsäljarna är nominella.

Till skillnad från partiförsäljare av alkohol föreskrivs för partiförsäljare av tobaksprodukter och nikotinvätskor inga rapporteringsskyldigheter i samband med produktförsäljningen, med undantag för bestämmelserna om tobaksprodukternas spårbarhet. Arbetsgruppen föreslår att partiförsäljare åläggs en skyldighet att rapportera sina försäljningsdata till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården halvårsvis. På så sätt möjliggörs uppdaterad information om försäljningen och konsumtionen av tobaks- och nikotinprodukter för uppföljning och utvärdering bland annat som en del av Tobaksstatistiken (se förslag 2.9.2a).

Enligt den gällande tobakslagen tar kommunen enligt en taxa som den har godkänt ut en årlig övervakningsavgift för varje försäljningsdisk av den som har beviljats detaljhandeltillstånd enligt tobakslagen samt av den som har gjort den anmälan om partihandel som avses i tobakslagen. Övervakningsavgiften är högst 500 euro per försäljningsdisk.

Om både tobaksprodukter och nikotinvätskor säljs vid försäljningsstället tas högst dubbel övervakningsavgift ut.

Maximibeloppet av den årliga övervakningsavgiften fogades till lagen genom reformen av tobakslagen 2016. Samtidigt ströks möjligheten för kommunen att ta ut en avgift för inspektioner eller provtagningar som ingår i övervakningsplanen. I praktiken kan kommunen således till exempel inte ta ut en avgift för övervakningen av rökförbud, utan samtliga kostnader för den kommunala tillsynen enligt tobakslagen täcks med intäkterna av de årliga övervakningsavgifterna. Övervakningsavgifterna för försäljning av tobaksprodukter och nikotinvätskor har inte höjts sedan 2016.

Beloppen av de årliga övervakningsavgifterna varierar mellan kommunerna. I de större städerna använder man i regel det högsta belopp som lagen tillåter. En höjning av maximivån på övervakningsavgifterna skulle sannolikt minska antalet försäljningsställen för tobaks- och nikotinprodukter.

Arbetsgruppen föreslår att den årliga övervakningsavgiften av skattenatur som tas ut på försäljning av tobaksprodukter och nikotinvätskor höjs från maximivån 500 euro/försäljningsdisk till 800 euro/försäljningsdisk. Om både tobaksprodukter och nikotinvätskor säljs, tas högst dubbel övervakningsavgift ut.

Distansförsäljning av tobaksprodukter, elektroniska cigaretter, nikotinvätskor och örtprodukter för rökning är förbjuden med stöd av 58 § i tobakslagen. Med stöd av 65 § i tobakslagen får inte heller privatpersoner via distanskommunikation skaffa ovannämnda produkter till Finland. Förbuden gäller inte tobakssurrogat såsom nikotinfria vätskor för elektroniska cigaretter, engångsapparater som innehåller nikotinfri vätska eller nikotinsnus. Förbuden mot marknadsföring och framläggande enligt tobakslagen omfattar dock också tobakssurrogat, vilket i kombination med de övriga bestämmelserna i tobakslagen försvårar den inhemska nätförsäljningen av dem. Försäljningen av tobakssurrogat på finländska webbplatser är tämligen obetydlig. Däremot säljs och marknadsförs de aktivt på nätet från andra länder till finländska konsumenter på finska. Det är svårt för de finländska myndigheterna att med hjälp av gällande lag ingripa i marknadsföring från andra länder som riktar sig till finländare. Tillsynen över denna verksamhet sysselsätter myndigheterna i orimlig mån bland annat eftersom den kräver ett mycket omfattande utredningsarbete. För att ingripa i verksamheten behöver också det andra landets myndigheter vara aktiva.

Distansförsäljningen av tobakssurrogat och anskaffningen av dem från andra länder via distanskommunikation möjliggör i praktiken att produkter som omfattas av tobakslagen marknadsförs från andra länder till finländare. Konsumtionen av tobakssurrogat, såsom nikotinsnus eller engångsförångare som innehåller nikotinfri vätska, har ökat betydligt i Finland under de senaste åren. Produkterna skaffas ofta via kanaler för distansförsäljning.

Engångsförångare som innehåller nikotinfri vätska är särskilt populära bland barn och unga. Därför föreslår arbetsgruppen att man ingriper i denna utveckling genom att utvidga förbudet mot distansförsäljning enligt 58 § i tobakslagen och förbudet mot distansanskaffning enligt 65 § till att också gälla tobakssurrogat.

Den kommunala myndighet som utövar tillsyn över tobakslagen övervakar försäljningen av produkter som omfattas av tobakslagen inom sitt område. Om kommunen i sin tillsynsverksamhet upptäcker produktförsäljning som strider mot tobakslagen, kan den förbjuda försäljningen av produkten, vid behov förenat med vite. I fråga om försäljningsställen med tillståndsplikt har kommunen beroende på situationen möjlighet att ge en skriftlig varning eller återkalla försäljningstillståndet för viss tid. Kommunen har dock inte rätt att beslagta de lagstridiga produkterna av verksamhetsutövaren. Därmed kan verksamhetsutövaren sälja lagstridiga produkter till konsumenterna även efter att kommunen inom ramen för tillsynen gett vägledning eller meddelat eventuellt förbud.

Enligt arbetsgruppen finns det därför skäl att komplettera de administrativa tvångsmedlen som föreskrivs i tobakslagen så, att tillsynsmyndigheten kan beslagta en produkt som omfattas av tobakslagen av näringsidkaren när de övriga lagenliga åtgärderna inte kan anses vara tillräckliga. En sådan situation kan uppstå när man bedömer att myndighetens föreskrift eller förbud ens förenat med vite inte är tillräckligt för att förhindra användning eller överlåtelse av en produkt som avses i tobakslagen och som konstaterats eller misstänks strida mot bestämmelserna i tobakslagen.

I den gällande tobakslagen är definitionen på röktilbehör ett tillbehör eller redskap som huvudsakligen är avsett att användas vid tobaksrökning eller för förberedelse till tobaksrökning. Definitionen på röktilbehör täcker många olika produkter såsom cigarettpapper, filter, munstycken, pipor, askfat, pipställningar, förvaringsetuier och cigarettändare. En del av dessa är sådana som endast kan användas tillsammans med tobaksprodukter eller som är nödvändiga vid användning av tobaksprodukter, såsom filter och pipor. Andra produkter är sådana som i huvudsak används för rökning eller förberedelser för rökning, men som inte är nödvändiga för användning av tobaksprodukterna eller som även kan ha andra användningsändamål, såsom piprensare eller förvaringsetuier.

Elektroniska cigarettapparater kan till viss del jämföras med röktilbehör. Med apparaten är det till exempel möjligt att använda nikotinvätska på ett ändamålsenligt liksom till exempel en pipa gör det möjligt att röka pipetobak. Regleringen av röktilbehör är dock avsevärt lindrigare än regleringen av elektroniska cigarettapparater. Till skillnad från elektroniska cigaretter omfattas röktilbehör till exempel inte av förbudet mot framläggande eller distansförsäljning, med undantag för förbudet mot framläggande av röktilbehör som är avsedda för upphettning av tobaksprodukter. I och med nya produkter och produktutveckling har det lanserats och kommer att lanseras olika tobaksprodukter som hör till

tobakslagens tillämpningsområde och vilkas användning kan kräva olika typer av tillbehör. Arbetsgruppen anser det viktigt att dessa regleras så heltäckande som möjligt och på samma sätt som de övriga produkterna som avses i tobakslagen.

Därför upprepar arbetsgruppen den föregående arbetsgruppens förslag om att röktilbehör i tobakslagen definieras som röktilbehör som används direkt för rökning (till exempel pipor och filter) och röktilbehör som används indirekt för rökning (till exempel piprensare och förvaringsetuier), och att regleringen av röktilbehör som används direkt för rökning så långt möjligt höjs till samma nivå som regleringen av elektroniska cigaretter, till exempel genom att utvidga förbudet mot framläggande, distansförsäljning och distansanskaffning till att gälla även dessa produkter. Bestämmelser om indelningen av röktilbehör i praktiken utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

2.5 Stöd för att sluta röka och använda andra nikotinprodukter

Arbetsgruppens förslag:

1. Social- och hälsovårdsministeriet upprättar i samarbete med Institutet för hälsa och välfärd rekommendationer för tobaks- och nikotinavvänjning för välfärdsområdena.
2. Ersättningsstatusen för avvänjningsläkemedel och produkter för substitutionsbehandling med nikotin som förskrivits med recept av läkare för behandling av nikotinberoende utvidgas till att omfatta personer som förbundit sig att sluta och att följa behandlingen.

Rökning är den viktigaste orsaken till förtidig död som kan förhindras. Genom att stödja rökavvänjningen och förebygga rökning uppnås betydande kostnadsbesparingar inom såväl hälso- och sjukvården som hela samhället.

Grunden för tobaks- och nikotinavvänjningen är regionala och lokala mångprofessionella vårdkedjor och överenskommen praxis i ordnandet av vården. Avvänjning bör också inkluderas i alla vårdkedjor där användningen av dessa produkter påverkar sjukdomssymtom och insjuknande. Regionalt ska avvänjningstjänster som tillhandahålls av olika aktörer såsom apotek, föreningar och den privata sektorn beaktas och utnyttjas vid sidan av den offentliga social- och hälsovården.

Företagshälsovården har en viktig roll i avvänjningstjänsterna för befolkningen i arbetsför ålder. Yrkespersoner inom social- och hälsovården bör kunna identifiera kundens/

klientens tobaks- och nikotinberoende, uppmana personen i fråga att sluta och tillsammans med honom eller henne göra upp en vårdplan i enlighet med rekommendationen om god medicinsk praxis. Användningen av tobaks- och nikotinprodukter bör systematiskt tas upp även i studerandehälsovården.

Välfärdsområdena bör erbjuda mångsidiga avvänjningsmetoder som inkluderar såväl individuell och grupphandledning på plats som telefonstöd och digitala stödformer. Vid mödra- och barnvårdscentralen såsom verksamhetsställen som utför förebyggande folkhälsoarbete bör kolmonoxidmätare utnyttjas i syfte att motivera kunderna till rökstopp.

Arbetsgruppen anser det viktigt att social- och hälsovårdens yrkespersoner utbildas lokalt och nationellt i tobaks- och nikotinavvänjning och i behandlingspraxis. Nivån på kunskandet bör säkerställas genom att ta in utbildning i tobaks- och nikotinavvänjning i den grundläggande utbildningen, fortbildningen och påbyggnadsutbildningen inom social- och hälsovården. Även erfarenhetsexperten har visat sig vara ett bra stöd i avvänjningsarbetet inom hälso- och sjukvården och utbildningen av dem bör fortsätta.

Informationen om tillgången till tjänster för avvänjning från tobaks- och nikotinprodukter behöver effektiviseras både regionalt och nationellt. Yrkespersonerna inom social- och hälsovården bör informeras om lokal avvänjningspraxis och om var kunderna kan få stöd för att sluta.

Avvänjningstjänsternas omfattning och avvänjningsarbetets effekt bör följas upp både regionalt och nationellt. Detta förutsätter att man tidigt identifierar användningen av tobaks- och nikotinprodukter och främjar den strukturerade dokumentationen inom hälso- och sjukvården. Uppföljningen och utvärderingen av avvänjningen stöder också utvärderingen av vårdkvaliteten när det gäller våra vanligaste folksjukdomar.

Minskad användning av tobaks- och nikotinprodukter minskar också hälsoskillnaderna mellan befolkningsgrupperna. Arbetsgruppen anser det viktigt att stödet för avvänjning särskilt riktas till utsatta befolkningsgrupper och grupper som använder stora mängder tobaks- och nikotinprodukter. Uppmärksamhet bör fästas vid bland annat patienter inom mental- och missbrukarvården, gravida och deras familjer, unga som studerar vid yrkesläroanstalter, arbetslösa, vissa invandrargrupper och fångar och deras möjligheter att få stöd för att sluta använda tobaks- och nikotinprodukter.

Enligt arbetsgruppen skulle en riksomfattande kommunikationskampanj till stöd för att sluta använda tobaks- och nikotinprodukter med Institutet för hälsa och välfärd som samordnande part främja både viljan att sluta och hälso- och sjukvårdspersonalens beredskap att ge stöd för dem som vill sluta. Samtidigt skulle kampanjen sporra till brett samarbete

mellan välfärdsområdena och föreningarna inom tobaks- och nikotinavvänjningen. En riksomfattande kampanj kräver dock särskilda resurser.

Med stöd av det ovan anförda föreslår arbetsgruppen att behandlingen av tobaks- och nikotinberoende effektiviseras genom att social- och hälsovårdsministeriet i sina rekommendationer för välfärdsområdena beaktar arbetsgruppens följande rekommendationer:

1. *Stöd för avvänjning riktas särskilt till utsatta befolkningsgrupper och grupper som använder stora mängder tobaks- och nikotinprodukter.*
2. *Lokala mångprofessionella vårdkedjor tas systematiskt i bruk inom välfärdsområdena som stöd för tobaks- och nikotinavvänjningen.*
3. *Nivån på kunskandet inom tobaks- och nikotinavvänjningen säkerställs genom utbildning både regionalt och nationellt.*
4. *Kommunikationen och informationen om olika aktörers tjänster för tobaks- och nikotinavvänjning effektiviseras.*

Majoriteten av rökarna vill sluta röka. De flesta försöker sluta genom att helt sluta röka vid en viss tidpunkt och alla tar inte hjälp av stödmetoder. Att sluta röka kräver i genomsnitt 3–4 försök och att man börjar röka på nytt innebär inte att avvänjningen misslyckats. Ersättning av kostnaderna för receptbelagda mediciner och för produkter för substitutionsbehandling med nikotin som används vid tobaks- och nikotinavvänjning har konstaterats medföra att flera slutar och att flera använder avvänjningsläkemedel som stöd. För bästa resultat bör läkemedelsbehandlingen kombineras med tillräckligt stöd och läkemedlen användas under en optimal period.

Läkemedelsbehandling av tobaksberoende i kombination med avvänjningshandledning, avgiftsfria rådgivningstelefoner och avvänjningsstöd som erbjuds av apoteken är kostnadseffektivt. Det är också viktigt med fungerande vårdkedjor eftersom en rökare som uppmanas sluta röka av flera yrkespersoner inom hälso- och sjukvården kan bli mer motiverad att sluta.

Arbetsgruppen föreslår att ersättningsstatusen för avvänjningsläkemedel och produkter för substitutionsbehandling med nikotin som förskrivits med recept av läkare i behandling av tobaks- och nikotinberoende utvidgas till att omfatta personer som förbundit sig att sluta och att följa behandlingen. Enligt arbetsgruppen kan detta hjälpa användarna att sluta med nikotinprodukter på samma sätt som till exempel substitutions- eller läkemedelsbehandling som erbjuds av arbetsgivaren. Arbetsgruppen föreslår att förslaget först testas som pilotprojekt och beslut om fortsättningen fattas utifrån erfarenheterna från det. I till exempel Danmark har man nått goda resultat med en modell där substitutions- eller läkemedelsbehandling erbjuds gratis i samband med deltagande i avvänjningshandledning hos en offentlig tjänsteleverantör.

Övergången till en rökfri social- och hälsovård bör främjas genom att också möjliggöra rökfria psykiatriska sjukhus. Rökförbud på psykiatriska sjukhus har visat sig vara ett effektivt sätt att få både personal och patienter att sluta röka. Samtidigt tillgodoses också rätten till en rökfri miljö för mentalvårdspatienterna och personalen i mentalvårdstjänsterna. Nikotinberoende patienter bör under en sjukhusperiod erbjudas produkter för substitutionsbehandling med nikotin och stöd för avvänjning.

2.5.1 Nikotinersättningspreparat

Arbetsgruppens förslag:

1. Försäljningen av nikotinersättningspreparat återförs till apoteken.

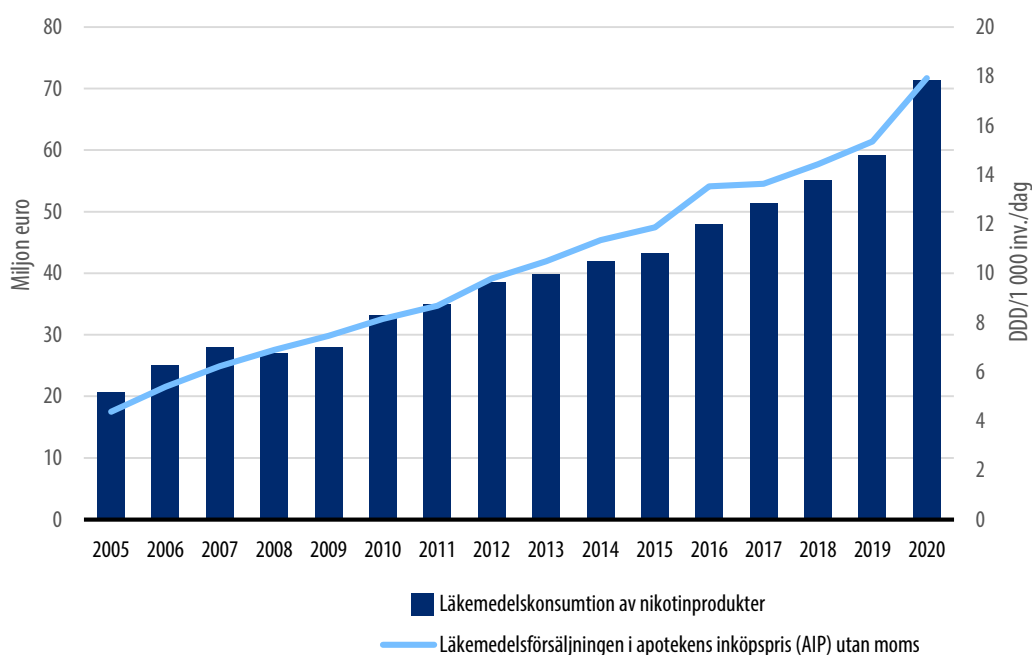
Preparaten för substitutionsbehandling med nikotin har funnits längst på marknaden av alla avvänjningsläkemedel och används överlagset mest för rökavvänjning. Syftet med preparaten är att lindra abstinenssymtom genom att ersätta nikotinet i tobaksprodukterna, minska motivationen för rökning och på så sätt göra det lättare att sluta röka.

Det finns starka belägg på att preparaten för substitutionsbehandling med nikotin är effektiva hjälpmedel i avvänjningen. Resultaten är dock motstridiga i fråga om preparat som köps fritt och används i vardagliga omständigheter utan rådgivning. När rådgivningen uteblir används nikotinersättningsprodukterna på oändamålsenligt sätt, till exempel under en alltför kort eller alltför lång period eller i fel doser.

Preparat för substitutionsbehandling med nikotin som fått försäljningstillstånd för läkemedel och som innehåller rent, medicinskt nikotin är tuggummin, sugtabletter, resoribletter, munspray, inhalatorer, portionspåsar och plåster. I Finland har det sedan 2006 varit tillåtet att sälja preparaten förutom på apotek också i mataffärer, kiosker och bensinstationer och sedan 2010 i restauranger med detaljhandelstillstånd från kommunen.

Enligt läkemedelslagen ska försäljaren kunna övervaka köpsituationen. Frisläppandet av produkterna för försäljning utanför apoteken motiverades med att bättre tillgänglighet får flera att sluta röka. Konsumtionen och försäljningen i euro av preparat för substitutionsbehandling med nikotin har mångdubblats efter frisläppandet (Figur 6).

Figur 6. Konsumtionen av preparat för substitutionsbehandling med nikotin som kräver försäljningstillstånd i dygnsdoser (DDD) och partiförsäljningen i euro 2005–2020 (Finlands Läkemedelsstatistik 2005–2020).



Nikotin har redan i många år varit det mest sålda läkemedlet i Finland, räknat i euro. Substitutionsbehandlingen med nikotin är också mångdubbel jämfört med receptbelagda läkemedel för avvänjning. Till exempel 2020 konsumerades 27 gånger mer och såldes i partihandeln 21 gånger mer läkemedel för substitutionsbehandling med nikotin än det mest använda receptbelagda läkemedlet för rökavvänjning, vareniklin.

Enligt uppföljningen som sträckte sig till 2014 har andelen rökare som rapporterat att de använt substitutionsbehandling med nikotin som stöd för avvänjning dock inte ökat märkbart efter lagändringen.

Forskningen kring hur preparat för substitutionsbehandling med nikotin används är utmanande och det finns inga färsk forskningrön att tillgå. Rökningen har minskat bland befolkningen, men minskningen har under de senaste åren avmattats särskilt bland män. I och med att snus användningen ökat något bland männen har förändringarna i användningen av tobaksprodukter varit små under de senaste åren.

Den allmänna bedömningen är att ändringarna i tobakspolitiken, såsom de regelbundna höjningarna av tobaksaccisen sedan 2009, rökförbudet och det förändrade attitydklimatet, har bidragit till att minska rökningen.

Merparten av preparaten för substitutionsbehandling med nikotin säljs utanför apotek – 2020 nästan 90 procent. Mest säljs kortverkande läkemedelstuggummin och minst säljs långverkande nikotinplåster. Försäljningen av nikotinersättningspreparat som innehåller portionspåsar har ökat betydligt under de senaste åren.

Läkemedelsrådgivning får inte ges på andra detaljförsäljningsställen än på apoteket, och apotekens farmaceutiska personal är skyldig att ge rådgivning enligt 57 § i läkemedelslagen. Apoteken har personal som utbildats i rökavvänjning. Kraftigt nikotinberoende personer som vill sluta röka har ofta nytta av behandling som kombinerar lång- och kortverkande nikotinersättningspreparat, men utan behörig rådgivning är det många som tvekar att använda båda.

Det har framkommit att personer som köper preparat för substitutionsbehandling med nikotin i detaljhandeln använder dem en alltför kort eller alltför lång period i förhållande till rekommendationerna. Rekommendationen för god medicinsk praxis i fråga om förebyggande och behandling av tobaks- och nikotinberoende beaktar apotekspersonalens roll i ordnandet av avvänjning. I rekommendationen konstateras i fråga om forskningsbelägg att rökavvänjning som genomförs med hjälp av apotekens farmaceutiska personal förefaller öka antalet personer som slutar och att läkemedelsrådgivningen ökar antalet personer som förbinder sig att använda avvänjningsläkemedel.

Även tobaksbolag har inträtt på marknaden för nikotinersättningsprodukter. Till exempel preparatet Zonnic, som också säljs i Finland, tillverkas av British American Tobacco. Det är beaktansvärt att fokus i marknadsföringen av produkterna inte ligger på att sluta röka utan på att använda preparaten när det inte är möjligt att röka eller när man tillfälligt vill minska på rökningen, så att man använder nikotinersättningsprodukterna vid sidan av rökningen.

Budskapen som siktar mot något annat än att sluta röka framträder också tydligare när produkterna säljs utanför apotek.

Sektionen för användning och reglering av nikotinprodukter hade till uppgift att diskutera även nikotinersättningsprodukterna. Sektionen identifierade viktiga utmaningar i användningen och regleringen av nikotinersättningsprodukterna som kräver försäljningstillstånd.

1. I en typisk köpsituation förekommer ingen avvänjningshandledning eller läkemedelsrådgivning, som är viktiga för att nikotinersättningsprodukterna används på rätt sätt och för att rökaren lyckas sluta.
2. Den kontinuerliga ökningen i försäljningen av nikotinersättningsprodukter, som fokuserar på detaljförsäljningen och kortverkande preparat, ger

vid handen att produkterna också ofta används på annat sätt än enligt användningsändamålet som stöd för rökavvänjning.

3. Nikotinersättningsprodukterna i detaljhandeln är ofta placerade på synliga ställen och inte alltid i kassabiträdets omedelbara närhet. Därmed uppfylls inte alltid skyldigheten enligt 54 a § i läkemedelslagen att försäljaren alltid ska kunna övervaka köpsituationen.
4. Nikotinersättningsprodukternas utformning och karakteristiska smakämnen är lockande även för andra än målgruppen som vill sluta röka, till exempel för unga. Vid detaljförsäljningsställena är kontrasten stor till tobaks- och nikotinprodukterna, som omfattas av förbudet mot framläggande och som från 2023 kommer att ha enhetliga förpackningar.
5. Nikotinersättningsprodukter marknadsförs aktivt och via flera kanaler, vilket kan locka till oändamålsenlig användning av dem bland annat eftersom smakämnen och användbarheten framhävs.

Den kontinuerliga ökningen i försäljningen av nikotinersättningsprodukter, som fokuserar på försäljningen utanför apoteken, ger vid handen att preparaten numera används mer för andra syften än för att sluta röka. De kan också användas tillfälligt som ersättning för cigaretter i situationer där rökning inte är tillåten. Risken med sådan användning har ansetts vara att det uppstår ett liknande beroende av både ersättningsprodukter och cigaretter. I en amerikansk befolkningsundersökning bedömdes att cirka en procent av dem som använder nikotinersättningsprodukter är beroende av dem.

Även i Finland har man observerat att vissa som slutar röka använder produkterna länge, till och med i flera år, och inte kan sluta med substitutionsbehandlingen. Det innebär att personen inte har bearbetat sitt beroende på psykologisk nivå utan överfört det till ersättningsprodukterna.

Frisläppandet av preparaten för substitutionsbehandling med nikotin har inte i betydande mån bidragit till att rökningen minskat i Finland. Utvecklingen är likadan i andra länder som frisläppt preparaten för försäljning utanför apotek.

Med stöd av det ovan anförda instämmer majoriteten i arbetsgruppen med nikotinsektionens enhälliga förslag om att återföra försäljningen av produkter för substitutionsbehandling med nikotin till apoteken.

Majoriteten i arbetsgruppen är medveten om att en återföring av preparaten till apoteken kan inskränka på deras tillgänglighet som stöd för avvänjning, eftersom det finns färre apotek än andra försäljningsställen och apoteken i genomsnitt har kortare öppettider än andra detaljförsäljningsställen. Preparat för substitutionsbehandling med nikotin finns

emellertid redan att få i nätapoteken, vilket säkerställer tillgången till dem överallt i Finland. Nätapoteken erbjuder också rådgivning om användningen av preparaten.

2.6 Resandeförsel

Arbetsgruppens förslag:

1. Cigaretter som får införas skattefritt från länder utanför EU begränsas från 200 till 40 cigaretter, cigarrer från 50 till 10 stycken, cigariller från 100 till 20 stycken samt pip-, vattenpip- och rulltobak från 250 till 50 gram. Även mängdbegränsningarna för resandeförsel enligt 67 § i tobakslagen ändras på motsvarande sätt.
2. Resandeförsel av snus, tuggtobak och tobak för användning i näsan förbjuds.
3. Grova gärningsformer för smuggling och olaga befattningstagande med infört gods tas in i strafflagen.

Enligt rådets direktiv 2007/74/EG om undantag från mervärdesskatt och punktskatt på varor som införs av resande från tredjeländer är det möjligt att begränsa mängderna för resandeförsel i syfte att främja en hög hälsoskyddsnivå för gemenskapens medborgare. Enligt artikel 8 är det tillåtet att sänka den skattefria införseln av cigaretter från nuvarande 200 cigaretter till 40 cigaretter. Den skattefria införseln av cigariller kan enligt direktivet sänkas från nuvarande 100 till 20 stycken, cigarrer från 50 till 10 stycken och mängden pip- och röktobak från 250 till 50 gram.

Arbetsgruppen upprepar den föregående arbetsgruppens förslag om att den skattefria mängden för införsel från områden utanför EU sänks till den minimimängd som direktivet tillåter. Även mängdbegränsningarna för resandeförsel enligt 67 § i tobakslagen ändras på motsvarande sätt.

Eftersom Åland i mervärdesskatten och punktskatten jämställs med områden utanför EU, har förslaget också effekt på resenärernas rätt till skattefri införsel mellan Åland och övriga Finland samt på rätten för de fartyg som trafikerar via Åland att sälja de ifrågakvarande tobaksprodukterna skattefritt till resenärerna för att tas med. Arbetsgruppen anser att en sänkning av införselmängden är motiverad, eftersom möjligheten att sälja skattefria tobaksprodukter är mycket exceptionell med hänsyn till produktens giftighet och farlighet som konsumentprodukt.

Försäljning av snus förbjöds i Europeiska ekonomiska gemenskapen 1992. Efter att Europeiska unionen bildades har förbudet bibehållits i direktiven om tobaksprodukter 2001

(2001/37/EG) och 2014 (2014/40/EU). Av de nordiska länderna ansökte Sverige och Norge om undantagstillstånd för försäljning av snus på 1990-talet, Sverige i samband med förhandlingarna om EU-medlemskap och Norge när landet gick med i EES.

Snus förs in till Finland över den norra gränsen, där det kan köpas i snusaffärer på den svenska sidan, och på Sverigebåtarna. Stora mängder snus smugglas in i Finland eftersom det är svårt att övervaka vid EU:s öppna inre gränser.

I Sverige regleras inte mängden nikotin eller smakämnen i snuset. Enligt en utredning av Cancerföreningen i Finland tillverkas i Sverige snus med särskilt höga nikotinhalter för de finländska konsumenterna. Dessutom har snusprodukter i Sverige gjorts intressanta särskilt för unga genom smakämnen och förpackningar som är lockande för dem.

Trots den strikta regleringen av införseln av rökfria tobaksprodukter har snusanvändningen ökat bland unga i Finland, även om ökningen avmattats något under de senaste åren. Daglig snusanvändning har ökat något bland vuxna, särskilt bland unga män (20–34 år), varav 12 procent snusade dagligen 2020. År 2019 var andelen nio procent. I Finland har snuset varit populärast bland män, men under de senaste åren har snusanvändningen ökat till exempel bland yrkesstuderande flickor och högskolestuderande kvinnor. Det här har sannolikt en koppling till nya snusprodukter på marknaden som riktats till nya målgrupper, ser mer lockande ut och är lättare att använda.

Tillgången till snus i Finland har underlättats av den höga gränsen för tillåten resandeförsel (1 000 gram per dygn). Det är fortfarande förbjudet att sälja eller på annat sätt distribuera snus som köpts för eget bruk, men det förekommer allmänt. Även om EU-domstolen konstaterat att försäljning av snus inte är tillåten på fartyg som seglar under finsk flagg säljs snus på i Finland registrerade fartyg hela tiden utanför Finlands territorialvatten.

Snus är skadligt för hälsan på många sätt och orsakar beroende. En stor undersökning i Sverige visade att snusanvändning ökar risken för förtidig död allmänt och särskilt i fråga om hjärt- och kärlsjukdomar. Snus har också en koppling till något förhöjd risk att dö i cancer. Snus är inte en effektiv metod för att sluta röka, eftersom den höga nikotinhalten kan öka beroendet och svårigheten att sluta med cigaretter. Den av Finland ratificerade ramkonventionen om tobakskontroll förpliktar oss att förebygga både nikotinberoende och användning av alla tobaksprodukter.

Enligt Finlands tobakslag är försäljning och införsel av snus, tuggtobak och tobak för användning i näsan förbjudet. Förbudet gäller också anskaffning och mottagning av dessa produkter per post eller på motsvarande sätt från områden utanför Finland. Tobakslagen innehåller dock ett undantag från förbudet när det gäller resandeförsel. Enligt detta får

en privatperson som anländer till Finland medföra sammanlagt högst 1 000 gram rökfria tobaksprodukter per kalenderdygn för eget personligt bruk.

Arbetsgruppen anser att den gällande begränsningen av resandeförsel av snus i synnerhet inte förebygger provandet och användningen av snus bland minderåriga. På ovan anförda grunder föreslår arbetsgruppen att införsel av snus, tuggtobak och tobak för användning i näsan förbjuds även för resande. Arbetsgruppen föreslår i fråga om nya produkter som innehåller nikotin i avsnitt 2.7 att regleringen av tobakssurrogat som innehåller nikotin harmoniseras med regleringen av andra tobaks- och nikotinprodukter. Det är värt att notera att detta i kombination med arbetsgruppens förslag om att förbjuda resandeförsel av snus, tuggtobak och tobak för användning i näsan i praktiken innebär att införselbudet enligt tobakslagen utvidgas till att gälla inte bara traditionellt snus utan också nikotinsnus.

Bestämmelser om olaglig införsel och utförsel finns i strafflagens bestämmelse om smuggling (46 kap. 4 §), som anger maximistraflet två års fängelse. För smuggling döms den som gjort sig skyldig till sådan införsel eller utförsel som inte regleras särskilt i specialbestämmelser. Strafflagens 46 kap. 4 § kan betraktas som en allmän bestämmelse som tillämpas när det inte finns någon specialbestämmelse om införsel eller utförsel av varan. En allmän bestämmelse behövs eftersom det hela tiden lanseras nya produkter på marknaden vilkas införsel och utförsel begränsas utan någon särskild straffparagraf. Strafflagens allmänna bestämmelse om smuggling tillämpas också på den mycket utbredda olagliga införseln och handeln med snus i Finland.

I fråga om alkohol, dopningsmedel och narkotika finns det särskilda specialbestämmelser om smuggling. I de särskilda straffbestämmelserna om olaglig införsel definieras i regel också grova gärningsformer med maximistraflet fyra års fängelse eller mer. För den smuggling som avses i 46 kap. 4 § i strafflagen har ingen grov gärningsform föreskrivits. Det här inverkar också på gärningens klandervärdhet och på förundersökningen av brott. För till exempel olaglig införsel av mycket stora mängder läkemedel kan man med stöd av den allmänna bestämmelsen i strafflagen döma ut fängelsestraff på högst två år, medan man för införsel av en lika stor mängd dopningsmedel med stöd av specialbestämmelsen kan döma ut fyra års fängelse för grov gärningsform.

Tullen har i många sammanhang tagit upp avsaknaden av grov gärningsform för smuggling, eftersom man i den olagliga införseln ständigt upptäcker nya varor och ämnen som kan medföra fara för till exempel naturen eller människors och djurs säkerhet. Senast den lägre straffskalan för smuggling var aktuell, vid sidan av snus och olagliga läkemedel, var i samband med ett fall av olaglig införsel av animaliska råvaror för foder. Dessa brott handlar ur samhällets synvinkel om stora pengar och vinning av brott.

Den låga straffskalan anknyter inte bara till gärningarnas klandervärdhet utan också till utredningen av brotten. Metodurvalet hos förundersökningsmyndigheterna är beroende av straffskalorna eftersom tillämpningen av tvångsmedel är bunden till dem. Därför kan även Tullen vid utredning av grova gärningsformer utnyttja effektivare tvångsmedel än vid lindrigare brott, vilket har direkt effekt på brottsbekämpningen.

I strafflagens 46 kap. 6 § anges ett maximistraff på 1 år och 6 månaders fängelse för olaga befattningstagande med infört gods. Bestämmelserna om olaga befattningstagande föreskriver inte heller om grov gärningsform, vilket likaså försvårar avslöjandet och utredningen av distribution av olagliga varor. Däremot föreskrivs om grov gärningsform för regleringsbrott i samma kapitel i strafflagen (2 §), för vilket maximistraffet är fyra års fängelse.

För att eliminera disproportionen i klandervärdheten när det gäller smugglingsbestämelsen och för att effektivisera brottsbekämpningen är det motiverat att också föreskriva om grov gärningsform för smugglingsbrott och olaga befattningstagande med infört gods. På ovan anförda grunder föreslår arbetsgruppen att grov gärningsform fogas till strafflagen i fråga om smuggling och olaga befattningstagande med infört gods.

2.7 Nya produkter som innehåller nikotin

Arbetsgruppens förslag:

1. Till tobakslagen fogas definitionen "tobakssurrogat som innehåller nikotin" och regleringen av dem harmoniseras med regleringen av tobaksprodukter och nikotinvätskor.

Tobakslagens tillämpningsområde omfattar många slags produkter som kan innehålla tobak eller nikotin och/eller som till sina användningssätt eller utformningen påminner om tobaksprodukter. Principen är att bestämmelserna är strängast när produkten innehåller en tobaksväxt eller nikotin. Syftet med tobakslagen är ju att användningen av tobaksprodukter och andra nikotinhaltiga produkter som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende ska upphöra (1 § i tobakslagen).

På marknaden lanseras fortgående nya produkter som till sina användningssätt påminner om tobaksprodukter och innehåller nikotin, men som inte innehåller någon tobaksväxt. Sådana produkter kan till exempel vara snusliknande påsar som innehåller nikotin, gel som innehåller nikotin avsedd för användning i vattenpipor eller örtprodukter som innehåller nikotin och hettas upp. Utvecklingen av nya produkter och marknadsföringen av dem riktar sig tydligt till i synnerhet unga konsumenter. Huvudregeln på EU:s

inre marknad är varornas fria rörlighet, och därför förs det in olika tobakssurrogat som innehåller nikotin även på den finländska marknaden.

De tobakssurrogat som innehåller nikotin uppfyller i regel redan den definition på tobakssurrogat som nu finns i tobakslagen. Med tobakssurrogat avses en produkt som till användningssättet motsvarar en tobaksprodukt, men som inte innehåller tobak. Tobakssurrogat är bland annat växtbaserade produkter avsedda för rökning (örtcigaretter, vissa örtblandningar som används i vattenpipor), kick up-/örtsnus samt nikotinfria vätskor avsedda för användning i elektroniska cigaretter. Enligt gällande tobakslag är åldersgränsen för försäljning av tobakssurrogat 18 år, och tobakssurrogaten omfattas även av förbudet mot marknadsföring och framläggning. För tobakssurrogat krävs dock inte anmälan om produkterna till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården för att de ska få finnas på marknaden, och för tobakssurrogatens detaljhandelsförpackningar har i regel inga bestämmelser utfärdats om till exempel hälsovarningar. Försäljning av tobakssurrogat är vanligen inte heller anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet.

Marknadsutvecklingen i dag ger vid handen att mängden nikotinhaltiga produkter som finns på marknaden eller som försöker komma in på marknaden ökar stadigt. Bestämmelserna för nya nikotinhaltiga tobakssurrogat som redan finns på marknaden eller som kommer ut på marknaden är dock inte lika stränga i den gällande tobakslagen som för tobaksprodukter eller nikotinvätskor avsedda för elektroniska cigaretter, trots att de nya produkterna innehåller nikotin. Den gällande regleringen är inte proaktiv och beaktar inte ny produktutveckling. Även på EU-nivå har länderna olika tolkningar och praxis i regleringen av dessa produkter. Vidare är det värt att notera att snusförbudet i EU:s tobaksprodukt direktiv enligt en utvärderingsrapport (2021) kringgås med olika tuggtobaks- och nikotinsnusprodukter.

Arbetsgruppen upprepar den föregående tobaks- och nikotinpolitiska arbetsgruppens samt den under den nuvarande arbetsgruppen inrättade nikotinsektionens förslag om att en ny definition, tobakssurrogat som innehåller nikotin, fogas till tobakslagen och regleringen av det görs så heltäckande som möjligt och på samma nivå som regleringen av tobaksprodukter och nikotinvätskor med avseende på bland annat anmälningsplikt, detaljhandelsförpackningar och försäljningens anmälnings- och tillståndsplikt. Enligt arbetsgruppen innebär det här i praktiken att till exempel nikotinsnus som ett tobakssurrogat som innehåller nikotin till sina egenskaper jämföras med traditionellt snus. Nikotinsnus omfattas således i fortsättning av samma reglering som traditionellt snus.

Arbetsgruppen poängterar vidare att egenskaperna hos tobakssurrogat som innehåller nikotin bör regleras på samma sätt som tobaksprodukter och nikotinvätskor. Detta bör uppmärksammas bland annat i fråga om begränsningar för nikotinhalt och förbud mot karakteristiska dofter och smaker. Vid begränsningen av nikotinhalt kan de gränser för

cigaretter och nikotinvätskor som anges i tobakslagen användas i tillämpliga delar beroende på produktens egenskaper. Enligt arbetsgruppens åsikt bör tobakssurrogat som innehåller nikotin även omfattas av tobaksaccis.

2.8 Effektiviserad verkställighet

2.8.1 Administrativ sanktionsavgift

Arbetsgruppens förslag:

1. De straffrättsliga sanktionerna för brott mot rökförbud och för försummelse av åtgärder som skyddar mot tobaksrök ändras till administrativa sanktionsavgifter.

Brott mot rökförbud och försummelse av åtgärder som skyddar mot tobaksrök har i den gällande tobakslagen föreskrivits som straffrättsligt straffbara gärningar (rökningsförseelse). Dessutom har den kommunala myndigheten för tillsyn över tobakslagen som administrativ sanktion till sitt förfogande ett förbud som kan förenas med vite. I praktiken utdöms bötesstraff mycket sällan för brott mot rökförbud och ännu mer sällan inleder man ett administrativt belastande förfarande för beslut om förbud med vite. Situationen är densamma i fråga om försummelse av åtgärder som skyddar mot tobaksrök. Att sanktioner inte används frekvent beror dock inte på att det inte skulle ske brott mot rökförbud. Det är snarare fråga om att rökningsförseelserna på grund av tillsynsmyndigheternas knappa resurser i regel anses vara för små för att man ska vidta påföljdsåtgärder.

I reformprogrammet för rättsvården 2013–2025 (justitieministeriets publikationer 16/2013, nedan reformprogrammet) konstateras att Finlands sanktionssystem i stor utsträckning bygger på användningen av straffrättsliga påföljder. Reformprogrammet ifrågasätter om detta är ändamålsenligt och ställer som mål att förutsättningarna för en utvidgning av tillämpningsområdet för administrativa påföljder utreds. En administrativ sanktion påförs oftast för en sådan förseelse eller verksamhet som upplevs som klandervärd. Den är inte straffrättslig och den utfärdas av en förvaltningsmyndighet. Vid bestämmandet av administrativa sanktioner följer man inte den straffprocessuella ordningen. Trots detta är det fråga om sanktionerade gärningar som kan påföras avgifter som graderas enligt olika grunder.

Av de nuvarande kriminaliserade gärningarna kan enligt reformprogrammet till exempel gärningar som inte har någon målsägande överföras till de administrativa sanktionerna. Då man överväger vilka gärningar det administrativa förfarandet kan lämpa sig för bör man beakta för vilket skyddsintresse sanktionen har föreskrivits. Ju mer det handlar

om en gärning som endast kränker det allmänna intresset, desto bättre lämpar sig det administrativa avgörandet för gärningen. Överföringen av lindrigare gärningar till det administrativa sanktionssystemet kan medföra kostnadsbesparingar utan att det äventyrar det straffrättsliga systemets trovärdighet. Detta ger bättre möjligheter än tidigare att avgöra ärendena i den första fasen hos den förvaltningsmyndigheten. Åklagaren har således ingen roll i saken och domstolens uppgift blir att behandla ärenden som gäller ändringssökande.

Bestämmelser om straffrättsliga metoder finns huvudsakligen i strafflagen. Även speciallagstiftningen innehåller administrativa påföljder av straffnatur. Vid administrativa sanktioner är det fråga om en sådan påföljdskategori där tillämpningen baserar sig på ett myndighetsbeslut eller på bestämmelser i lag. Överföringen av förseelser från det straffrättsliga systemet till det administrativa påföljdssystemet har särskilt gällt förseelser av massnatur, till exempel parkeringsförseelser. Under den senaste tiden har administrativa påföljdsavgifter bland annat fogats till alkohol- och livsmedelslagstiftningen. Det administrativa sanktionssystemet är således redan i bruk även inom miljö- och hälsoskyddet, dit också den kommunala tillsynen enligt tobakslagen hör.

I Finland iakttas rökförbud i regel bra när det är frågan om offentliga inomhuslokaler. Brott mot rökförbud sker främst på utomhusevenemang, såsom festivaler, eller i sådana utrymmen som kan uppfattas som utomhusutrymmen. Sådana utrymmen är till exempel parkeringshallar, vissa former av takförsedda hållplatser och väntplatser för kollektivtrafik samt takförsedda uteserveringar. Tobakslagens rökförbud i utomhusområden och utomhusutrymmen har under de senaste åren utvidgats till att gälla bland annat badstränder och lekparker. Arbetsgruppen föreslår att de utvidgas ytterligare till att gälla bland annat restaurangernas uteserveringar, idrottsplaner och idrottsarenor, utebassänger och nöjesparker. Utöver de utvidgade rökförbuden utomhus utmanar också lanseringarna av nya produkter på marknaden efterföljandet av rökförbuden. Användningen av vissa nya produkter uppfattas inte nödvändigtvis som rökning och kan därför bland konsumenterna tolkas som acceptabel till och med inomhus.

Kommunen övervakar efterföljandet av rökförbud inom sitt område. I praktiken utövas tillsynen av de tjänstemän som ansvarar för miljö- och hälsoskyddet. Övervakningen av att rökförbud följs innebär i huvudsak övervakning av förhållandena, men i till exempel bostadssammanslutningar omfattar övervakningen också privatpersoner. Det står klart att övervakningen av rökförbud inte kontinuerligt kan genomföras på samma sätt som till exempel övervakningen av parkeringsförbud. Samtidigt genomförs tillsynsarbetet inom miljö- och hälsoskyddet planmässigt inom många områden som har rökförbud och till vilka rökförbud utvidgas enligt arbetsgruppens förslag. Således kan man vid behov med hjälp av en administrativ övervakningsavgift ingripa direkt i brott mot rökförbud som upp-dagas i samband med övervakningen av förhållandena.

Det är då vid behov också möjligt att ingripa i brott mot rökförbud genom att påföra en sanktionsavgift för den som försummar att ingripa i brott mot rökförbud i utrymmen/områden som den innehar (försummelse av åtgärder som skyddar mot tobaksrök). Det här kan bli aktuellt till exempel om kommunen får flera anmälningar om brott mot rökförbud på offentliga utomhusevenemang eller om rökning på uteserveringar.

Genom en administrativ påföljdsavgift som påförs direkt och som också har en förebyggande effekt kan man ingripa i brott mot rökförbud på ett effektivare sätt än genom straffrättsliga påföljder. Den förebyggande effekten stärks ytterligare om information om påföljdsavgiften och dess storlek läggs till på de anslag om rökförbud som tobakslagen förutsätter, på samma sätt som till exempel i förfarandet med avgiften för resande utan biljett i allmänna transportmedel. Påföljdsavgiften kan vara till exempel 120 euro för rökningförseelser och 250 euro för försummelse av åtgärder som skyddar mot tobaksrök.

Arbetsgruppen poängterar att övergången till en administrativ påföljdsavgift i stället för straffrättslig påföljd inte innebär att arbetsgruppen anser att rökningförseelse och försummelse av åtgärder som skyddar mot tobaksrök är lindriga gärningar. Arbetsgruppen menar att en administrativ påföljdsavgift har större genomslag än den nuvarande straffrättsliga påföljden och är en effektivare metod för att ingripa i rökningförseelser och försummelse av åtgärder som skyddar mot tobaksrök.

Arbetsgruppen instämmer i den föregående arbetsgruppens åsikt att brott mot rökförbud ur samhällssynpunkt är precis en sådan klandervärd gärning för vilken en administrativ påföljdsavgift är en lämpligare påföljd än kriminalisering. Motsvarande ändring lämpar sig också i fråga om försummelse av åtgärder som skyddar mot tobaksrök. Därför föreslår arbetsgruppen att sanktionen enligt den gällande tobakslagen för rökningförseelse och försummelse av åtgärder som skyddar mot tobaksrök ersätts med en administrativ påföljdsavgift.

2.8.2 Artikel 5.3 i ramkonventionen om tobakskontroll

Arbetsgruppens förslag:

1. Till 1 § i tobakslagen fogas ett nytt 3 mom.: Det allmännas åtgärder avseende tobaksrökning och användning av nikotinprodukter ska skyddas från branschindustrins kommersiella och andra intressen.

I enlighet med artikel 5.3 i ramkonventionen om tobakskontroll, som ratificerats av riksdagen och är juridiskt bindande, ska parterna när de lägger upp och genomför sina

folkhälsoprogram med avseende på tobakskontroll i enlighet med nationell lagstiftning verka för att skydda programmen från tobaksindustrins kommersiella och andra intressen.

Enligt verkställighetsinstruktionerna för artikel 5.3 i ramkonventionen om tobakskontroll ska konventionsparterna beakta skyldigheterna enligt artikeln inom alla förvaltningsområden som kan påverka folkhälsopolitiken i samband med tobakskontroll. Ramkonventionen om tobakskontroll gäller alltså hela den offentliga förvaltningen, inte bara hälsomyndigheterna.

Dessutom syftar artikeln till att säkerställa att de nationella åtgärderna för att skydda tobakspolitiken är täckande och effektiva. I verkställighetsinstruktionerna framhävs att artikeln inte endast syftar till skydd från tobaksbolagens verksamhet utan också från agerandet hos organisationer eller personer som driver tobaksindustrins intressen.

I verkställighetsinstruktionerna för artikeln ges rekommendationer om åtgärder med vilka man kan säkerställa att hälsopolitiken effektivt skyddas mot industrins intressen. Enligt dem råder det en grundläggande och olöst konflikt mellan tobaksindustrins intressen och folkhälsopolitiken. Därför ska tobakspolitiken inte förhandlas med tobaksindustrin och den nödvändiga kontakten med industrin ska vara begränsad, ansvarsfull och transparent.

Ramkonventionen om tobakskontroll är ett juridiskt bindande avtal. Arbetsgruppen anser det viktigt att man fäster större uppmärksamhet vid uppfyllelsen av målet i artikel 5.3 för att säkerställa att beslutsfattare, tjänstemän och andra hälsopolitiska aktörer samt aktörer som direkt eller indirekt arbetar för målen känner till och har förbundit sig vid genomförandet av artikeln. I till exempel genomförandet av engångsplastdirektivet var tobaksbolagens påverkansförsök tydliga och riktade sig till andra förvaltningsområden än social- och hälsovårdsministeriets.

Med stöd av det ovan anförda föreslår arbetsgruppen att det till tobakslagens 1 § fogas ett 3 mom. som lyfter fram skyldigheten att skydda den offentliga maktutövning som gäller rökning och användning av nikotinprodukter från branschindustrins kommersiella och andra intressen.

2.9 Resurstilldelning, uppföljning och utvärdering

Arbetsgruppens förslag:

1. Institutet för välfärd och hälsas grundläggande uppföljning av tobaks- och nikotinprodukter på nationell nivå, välfärdsområdesnivå och avseende de viktigaste befolkningsgrupperna säkerställs.

2. Forsknings-, uppföljnings- och utvecklingsarbetet enligt 5 § i tobakslagen utvecklas genom att inkludera
 - a. uppföljning av konsumtionen baserad på partiförsäljningsdata i Tobaksstatistiken,
 - b. regelbunden uppdatering av rökningens samhällliga kostnader i Tobaksstatistiken,
 - c. kotininuppföljning i avloppsvattenanalysen samt
 - d. upprättandet av en genomförande- och utvärderingsplan till stöd för att uppnå tobakslagens syfte.
3. Social- och hälsovårdsministeriet säkerställer i samband med de viktigaste ändringarna i tobakslagen att Institutet för hälsa och välfärd får särskild finansiering för utvärdering av effekterna.

I Finland är det Institutet för hälsa och välfärd som ska följa och undersöka vilka effekter åtgärder enligt tobakslagen och ändringar i tobaksprodukternas detaljhandelspriser har (tobakslagen 549/2016, 5 §). Institutet för hälsa och välfärd har också till uppgift att utföra och stödja forsknings-, uppföljnings- och utvecklingsarbete för minskning av de hälsofaror och negativa effekter på hälsan som rökningen vållar. Dessutom ska Institutet för hälsa och välfärd svara för den riksomfattande verksamheten för rökavvänjning och övervaka marknadsutvecklingen för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare. För detta arbete har institutet för närvarande anvisat två årsverken, vilket inte räcker för att täcka stödet i den riksomfattande verksamheten. Finansieringen och resurserna räcker inte heller för att genomföra de nya datainsamlingar som behövs för utvärderingen av de viktigaste ändringarna i tobakslagen.

Det material som behövs för uppföljningen av utvecklingen på marknaden för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare är dessutom inte tillgängligt för institutet. I avsnittet om beskattning lyfter arbetsgruppen fram att den officiella uppföljningen av konsumtionen av tobaks- och nikotinprodukter är bristfällig. Som ett led i utvärderingen av effekterna behövs också regelbundet uppdaterad information om samhällets kostnader för rökningen. Kalkyleringen av dem förutsätter hälsoekonomisk kunskap och att information begärs av olika statistikmyndigheter. Institutet för hälsa och välfärd kalkylerade kostnaderna första gången 2015 och den första uppdateringen gjordes 2022. De sociala och hälsomässiga konsekvenserna av användningen av alkohol och narkotika har följts upp länge och till och med som årligen uppdaterad information i Institutet för hälsa och välfärds statistiska årsbok om alkohol och narkotika.

I Finland följs rökningen upp genom undersökningar bland befolkningen och skoleleverna. Eftersom data insamlas inom ramen för större undersökningar finns det endast begränsade möjligheter att ta in indikatorer för användningen av tobaks- och nikotinprodukter, rökstopp och relaterade faktorer. Den utvärdering av effekterna som behövs

i samband med de viktigaste ändringarna i tobakslagen förutsätter särskilda resurser för genomförandet av tillräckliga datainsamlingar, såsom separata moduler i enkäter. Det sjunkande deltagandet är dock en extra utmaning i enkätundersökningar. Tidpunkterna för de allmänna enkäterna möjliggör ofta inte heller en tillräcklig utvärdering av effekterna av ändringar i tobakslagen, beroende på när ändringarna träder i kraft.

En av de mest långvariga befolkningsenkäterna hos andra aktörer än Institutet för hälsa och välfärd, undersökningen om hälsovanor bland unga som genomfördes av Tammerfors universitet, lades ner efter enkäten 2019. Därmed är det viktigt att stärka uppföljningen på befolkningsnivå genom att lägga till andra material, i synnerhet försäljningsmaterial till exempel från partihandeln (se förslag 2.4.4.). Den avloppsvattensanalys som redan genomförs av Institutet för hälsa och välfärd skulle stödja uppföljningen om den inkluderade regelbunden uppföljning av kotinin, nikotinetns ämnesomsättningsprodukt. Förändringarna i samhällets kostnader för rökning och effekterna av dem på till exempel hälso- och sjukvårdens belastning är viktig information som behöver följas upp, men som i nuläget är tillgänglig alltför sällan. Den regionala och nationella uppföljningen av rökavvänjning är i sin tur beroende av att användningen av tobaks- och nikotinprodukter dokumenteras aktivt inom hälso- och sjukvården.

Utöver dessa behövs regelbundna modell-, interventions- och kvalitetsundersökningar i synnerhet över långa perioder för att utvärdera redan vidtagna politiska åtgärder och effekterna av dem. Förutom att svara på informationsbehoven är det viktigt att upprätthålla och öka forskningskapaciteten och metodkompetensen. Forskarnas nätverkande och samarbete i till exempel ansökningen av extern finansiering för kompletterande separata undersökningar kan stödjas aktivt bland annat via den vetenskapliga delegationen Ett rökfritt Finland 2030. Tobaks- och nikotindata bör också tillhandahållas aktivt inom forskarutbildningen för att väcka unga forskares intresse för temat.

Enligt arbetsgruppen är det viktigt att trygga den grundläggande uppföljningen av tobaks- och nikotinprodukter vid Institutet för hälsa och välfärd på nationell nivå, välfärdsområdesnivå och avseende de viktigaste befolkningsgrupperna. Arbetsgruppen framhäver att tilläggsresurser också behövs för institutets forskning kring förebyggande av rökningens negativa konsekvenser, för stödet för att sluta och för förebyggandet av rökning och användning av nikotinprodukter, eftersom resurserna i nuläget är mycket knappa.

Arbetsgruppen föreslår att uppföljningen av konsumtionen av tobaks- och nikotinprodukter bland befolkningen förbättras genom att inleda uppföljning som baserar sig på försäljnings- och/eller leveransdata och att kalkyleringen av samhällets kostnader för rökning tas in som en regelbundet uppdaterad del av Tobaksstatistiken. Dessutom föreslår arbetsgruppen att kotininuppföljning inkluderas i avloppsvattenanalysen. Arbetsgruppen anser

det viktigt att det upprättas en genomförande- och utvärderingsplan till stöd för syftet med tobakslagen. Enligt arbetsgruppen bör social- och hälsovårdsministeriet i samband med de viktigaste ändringarna i tobakslagen säkerställa att Institutet för hälsa och välfärd får särskild finansiering för upprättandet av en genomförande- och utvärderingsplan.

I reformen av tobakslagen 2021 ökades övervakningsresurserna och dessa bör tryggas även i fortsättningen. I synnerhet i och med att den digitala marknadsföringen och meto-
durvalet ökar behöver Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården avancerade tekniska verktyg till stöd för den planmässiga tillsynen.

En intervjuundersökning som genomfördes i Finland visade att de aktörer som arbetar med förebyggande av rökning anser att den otillräckliga verksamhetsfinansieringen och att överdrivet ty sig till arbetet inom den tredje sektorn utgör hinder för att uppnå tobakslagens syfte. Andra hinder ansågs vara att mediekampanjer utnyttjas sällan och att stödet för att sluta röka är bristfälligt.

I det tobakspolitiska åtgärdsprogrammet 2014 bestämdes i fråga om uppföljning och utvärdering att utfallet av åtgärdsprogrammet rapporteras, utvärderas och uppdateras minst vart femte år och att en särskild plan görs upp för utvärderingen. Trots det har ingen i Finland tillsvidare gjort upp någon täckande genomförande- och utvärderingsplan eller ansvarsfördelning mellan olika aktörer i syfte att nå tobakslagens syfte.

I till exempel Australien och Nederländerna har man fördelat ansvaret mellan aktörerna i det rökningförebyggande arbetet. I Nya Zeeland har man också schemalagt de planerade åtgärderna. Dessutom har betydande tilläggsfinansiering anvisats för förebyggandet av olägenheter. Nya Zeeland har under de senaste åren anvisat tilläggsfinansiering för stödet för att sluta röka och förebyggandet av rökning. Där reserverades för förebyggandet av rökning utöver den normala finansieringen ytterligare 12,8 miljoner dollar i budgeten 2021 för fyra år för projekt som främjar rökfrihet/hälsa och som stöder landets rökfrihetsmål. Utvecklingen av stödsystemet för att sluta röka finansierades dessutom med ett extra anslag på 13,9 miljoner dollar ur budgeten 2021. Utvecklingen fokuserar till exempel på att förbättra tillgången till stöd för att sluta röka, att bemöta rökarnas olika behov och att effektivare stödja rökfrihet bland gravida och fångar. Dessutom allokerades 8 miljoner dollar för utveckling av stödet för rökfrihet bland Stilla-havs-befolkningen (Pacific populations).

I England föreslogs i en rapport som utarbetades till stöd för rökfrihetsmålet att stödet för att sluta röka finansieras med ett extra anslag på 70 miljoner pund per år i förhållande till rökningen i respektive område. Där har man konstaterat att finansieringen bör samlas in från tobaksindustrin, om staten inte kan garantera den.

AVVIKANDE MENING

Avvikande mening till avsnitt 2.5.1.1.

I sitt betänkande föreslår arbetsgruppen att nikotinersättningspreparat bör återföras till försäljning endast på apotek, eftersom det inte finns starka belägg på att den utvidgade försäljningen skulle ha haft någon större effekt på rökfriheten. Arbetsgruppen lyfter också fram betydelsen av apotekens individuella rådgivning för att sluta röka och använda nikotinprodukter.

Vårt gemensamma mål är att användningen av tobaks- och nikotinprodukter upphör. I betänkandet ingår också ett förslag om FPA-ersättningar för nikotinersättningsprodukter som köps på apotek. Samtidigt får kunden individuell rådgivning vid besök på både hälso- och sjukvårdens verksamhetsställen och apoteken.

I och med FPA-ersättningar är det i vilket fall som helst sannolikt att försäljningen av nikotinersättningsprodukter på apoteken ökar. Det är dock inte alltid lätt att köpa dem endast på apotek, i synnerhet inte i glesbygder, där apoteksnätverket är glest och öppettiderna kortare.

Tobaks- och nikotinavvänjningen är ofta en krävande process. Den får inte stranda på att det är för svårt att skaffa produkter för substitutionsbehandling. Därför är det motiverat att produkter för substitutionsbehandling med nikotin även i fortsättningen kan köpas på detaljhandelns verksamhetsställen och i kiosker. Det är rimligt att dessa preparat finns att köpa på samma verksamhetsställen som tobak.

För att minska lockelsen till köp kan man för detaljhandelns försäljningsställen också överväga nya förpliktelser i syfte att begränsa framläggandet av preparaten och öka övervakningen av köpsituationerna. Produktförpackningarna kan också kompletteras med information om den hjälp preparaten erbjuder och om korrekt användning av dem när man slutar röka eller använda nikotinprodukter.

Med stöd av det ovan anförda understöder vi inte förslaget i arbetsgruppens betänkande om att återföra försäljningen av nikotinersättningsprodukter till apoteken.

Helsingfors den 16 december 2022

Riitta Työläjäarvi
Ilkka Oksala

KÄLLOR

Cheong Y, Yong HH, Borland R. (2007). [Does how you quit affect success? A comparison between abrupt and gradual methods using data from the International Tobacco Control Policy Evaluation Study](#). *Nicotine Tob Res.* 2007 Aug;9(8):801-10.

EHYT rf (2022). [Valmentajien ja muiden urheiluseuratoimijoiden tiedot ja mielipiteet nuorten urheilijoiden digi- ja rahapelaamisesta sekä päihteiden käytöstä](#).

Delegationen för arbetarskydd beträffande kemiska ämnen, Kata (2001). [Tieteellinen perustelukatsaus ympäristön tupakansavun terveyshaitoista](#).

Kurko T. [Deregulation of Nicotine Replacement Therapy Products in Finland: Reasons for Pharmaceutical Policy Changes and Reflections on Smoking Cessation Practices](#). *Dissertationes Scholae Doctoralis Ad Sanitatem Investigandam Universitatis Helsinkiensis* 47, 2015.

Kurko T. [Outcomes of the deregulation of nicotine replacement therapy products: A review on reported evidence in Finland and other countries](#). *DOSIS VOL.32 n:o 02/2015*.

Lagarde F, Axelsson G, Damber L, Mellander H, Nyberg F, Pershagen G (2001). [Residential radon and lung cancer among never-smokers in Sweden](#). *Epidemiology.* 2001 Jul;12(4):396-404.

Matt GE, Quintana PJE, Hoh E, Zakarian JM, Dodder NG, Record RA, Hovell MF, Mahabee-Gittens EM, Padilla S, Markman L, Watanabe K, Novotny TE (2020). [Persistent tobacco smoke residue in multiunit housing: Legacy of permissive indoor smoking policies and challenges in the implementation of smoking bans](#). *Prev Med Rep.* 2020 Apr 2;18:101088.

Ruokolainen O, Ollila H, Ylitörmänen T, Laatikainen T (2023). [Katsaus kansainväliseen tupakkapolitiikkaan ja tutkimusnäyttöön](#). Työpaperi 2023_002. Institutet för hälsa och välfärd.

Salokannel M, Ollila E (2021). [Snus and snus-like nicotine products moving across Nordic borders: Can laws protect young people?](#) *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 2021;38(6):540-554.

SCHEER (Scientific Committee on Health, Environmental and Emerging Risks). [Scientific Opinion on electronic cigarettes](#). 16 April 2021.

Utveckling av tobaks- och nikotinpolitiken (2018). [Åtgärdsförslag av arbetsgruppen](#). Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemior 21/2018.

[Tobakslagen \(549/2016\)](#)

[Tupakoinnin torjuntaa koskeva Maailman terveysjärjestön \(WHO\) puitesopimus \(27/2005\)](#).

WHO Framework Convention on Tobacco Control (2013). [Guidelines for implementation article 5.3](#).

WHO (2022). [Tobacco: poisoning our planet](#).

Zafeiridou M, Hopkinson NS, Voulvoulis N (2018). [Cigarette smoking: an assessment of tobacco's global environmental footprint across its entire supply chain, and policy strategies to reduce it](#). Geneva: World Health Organization. Rapporten på finska (Suomen ASH)



PUBLIKATIONERNA KAN LADDAS NED PÅ:
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISSN 2242-0037 (PDF)
ISBN 978-952-00-8349-6 (PDF)