



Åtgärdsförslag av arbetsgruppen

Utveckling av tobaks- och nikotinpolitiken

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 45/2018

Utveckling av tobaks- och nikotinpolitiken

Åtgärdsförslag av arbetsgruppen

Social- och hälsovårdsministeriet

ISBN PDF: 978-952-00-3999-8

Pämbilder: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsingfors 2018

Presentationssblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet		31.5.2018
Författare	-		
Publikationens titel	Utveckling av tobaks- och nikotinpolitiken. Åtgärdsförslag av arbetsgruppen		
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior		
ISBN PDF	978-952-00-3999-8	ISSN PDF	2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3999-8		
Sidantal	58	Språk	svenska
Nyckelord	tobak, nikotin, tobakslagen		
Referat Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 29 juni 2017 en arbetsgrupp som hade till uppgift att lämna förslag till lagändringar och andra åtgärder som stödjer och främjar upphörandet av användningen av tobaks- och nikotinprodukter före 2030. För att uppnå tobakslagens målsättning krävs att man bygger vidare på och utvecklar de systematiska och målmedvetna åtgärder som hittills införts och att man implementerar nya åtgärder. För att uppnå målen måste de förslag som arbetsgruppen lagt fram genomföras redan i början av nästa regeringsperiod. Åtgärderna som läggs fram i betänkandet skapar förutsättningarna för att användningen av tobaks- och nikotinprodukter ska upphöra. För att uppnå målet krävs emellertid genomförande av tilläggsåtgärder med några års mellanrum. Arbetsgruppen föreslår att man under varje regeringsperiod fram till 2030 utreder och bedömer uppfyllandet av tobakslagens målsättning och föreslår de tilläggsåtgärder som behövs. Enligt arbetsgruppens syn bör genomförandet av dessa nya förslag alltid införlivas i nästa regerings regeringsprogram. Arbetsgruppens förslag riktas på beskattning, förebyggande av att unga börjar röka, rökfri miljö, stöd för rökstopp,, marknadsföring, kommunikation, nya produkter, mer effektivt verkställande, uppföljningssystem och andra nödvändiga åtgärder. I utarbetningen av förslagen beaktades över hela linjen minskningen och avskaffandet av de socioekonomiska skillnaderna i användningen av tobaks- och nikotinprodukter.			
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö		31.5.2018
Tekijät	-		
Julkaisun nimi	Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittäminen. Työryhmän toimenpide-ehdotukset		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 45/2018		
ISBN PDF	978-952-00-3999-8	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3999-8		
Sivumäärä	58	Kieli	ruotsi
Asiasanat	tupakka, nikotiini, tupakkalaki		
Tiivistelmä Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 29.6.2017 työryhmän, jonka tehtävänä on tehdä esityksiä lakimuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi, jotka tukevat ja edistävät tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppumista vuoteen 2030 mennessä. 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 kuitenkin muutaman vuoden välein toteutettavia lisätoimia. Työryhmä esittää, että jokaisella hallituskaudella vuoteen 2030 saakka selvitetään ja arvioidaan tupakkalain tavoitteen toteutumista ja esitetään tarvittavia lisätoimia. Työryhmän näkemyksen mukaan näiden uusien ehdotusten toteuttaminen tulee ottaa mukaan aina seuraavan hallituksen ohjelmaan. Työryhmän ehdotukset kohdistuvat verotukseen, nuorten tupakoinnin aloittamisen ehkäisyyn, savuttomiin ympäristöihin, markkinointiin, viestintään, uusiin tuotteisiin, tupakoinnin lopettamisen tukeen, toimeenpanon tehostamiseen, seurantajärjestelmiin sekä muihin tarvittaviin toimenpiteisiin. Ehdotuksia laadittaessa on kautta linjan otettu huomioon sosioekonomisten erojen vähentäminen ja poistaminen tupakka- ja nikotiinituotteiden käytössä.			
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health		31 May 2018
Authors	-		
Title of publication	Development of tobacco and nicotine policy. Proposals for action by the working group		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 45/2018		
ISBN PDF	978-952-00-3999-8	ISSN PDF	2242-0037
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3999-8		
Pages	58	Language	Swedish
Keywords	tobacco, nicotine, Tobacco Act		
Summary On 29 June 2017, the Ministry of Social Affairs and Health appointed a working group tasked with submitting proposals for amendments of law and other actions to support and promote the objective of Finland's Tobacco Act which is to end the use of tobacco and other nicotine-containing products by 2030. In order to achieve the objective of the Tobacco Act, the systematic and purposeful actions must be continued and developed, and new actions adopted. Achieving the objective requires that the working group's proposals will be implemented starting from the beginning of the next government term. The actions proposed in the report create preconditions to end the use of tobacco and other nicotine products. However, to achieve the aim, further actions must be carried out every few years. The working group proposes that each government until 2030 investigates and assesses the realisation of the objective of the Tobacco Act and propose necessary further actions. The working group underlines that the implementation of such new proposals must always be included in the subsequent government programme. The proposals of the working group are focused on taxation, prevention of young people starting smoking, smoke-free environments, smoking cessation, communication, marketing, new nicotine products, improving the effectiveness of enforcement, monitoring systems and other necessary methods. When drafting the proposals, the working group has taken into account the reduction of socioeconomic disparities.			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Innehåll

Uppdrag	8
Åtgärdsförslag 2018	10
1 Situationen i Finland	13
2 Väggkarta till ett rökfritt och nikotinfritt Finland	18
3 Internationella exempel	21
4 Åtgärdsförslag och motiveringar	24
4.1 Beskattning	24
4.2 Förebyggande av att unga börjar röka	27
4.2.1 Åldersgräns för nikotinprodukter	27
4.2.2 Karakteristiska dofter eller smaker	29
4.2.3 Motions- och idrottsföreningar	29
4.3 Rökfria miljöer	30
4.4 Marknadsföring av produkter som omfattas av tobakslagen	33
4.4.1 Enhetliga tobaksförpackningar	33
4.4.2 Bildprogram	37
4.5 Stöd för tobaksavvänjning	39
4.6 Kommunikationskampanjer	42
4.7 Begränsningar för resandeförsel	43
4.8 Bestämmelser om nya produkter	45
4.8.1 Produkter som innehåller nikotin	45
4.8.2 Smaksättningsprodukter	46
4.8.3 Klassificering av röktilbehör	47

4.9	Effektiverat verkställande.....	48
4.9.1	Administrativ sanktionsavgift.....	48
4.9.2	Årliga övervakningsavgifter.....	50
4.9.3	Nationell anvisning till artikel 5.3.....	51
4.10	Andra åtgärder.....	52
4.10.1	Konsekvenser för miljön.....	52
4.10.2	Tillverkarens ansvar.....	53
4.10.3	Ansvarsfulla investeringar.....	54
4.11	Uppföljningssystem.....	55

Källor	58
---------------------	-----------

Uppdrag

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 29 juni 2017 en arbetsgrupp som hade till uppgift att lämna motioner till lagändringar och andra åtgärder som stödjer och främjar upphörandet av användningen av tobaks- och nikotinprodukter före 2030.

Enligt uppdraget har arbetsgruppens uppgift varit att ge förslag som stödjer:

1. utveckling av tobakslagstiftningen och annan lagstiftning så att användningen av tobaks- och nikotinprodukter fortsätter att minska, förhindrande av att nya tobaks- och nikotinprodukter införs på marknaden och att användningen av tobaks- och nikotinprodukter upphör före 2030.
2. andra behövliga åtgärder för att uppnå de mål som nämns i punkt 1 och att man vid utarbetande av förslag särskilt beaktar behovet av att minska och avskaffa de socioekonomiska skillnaderna i användningen av tobaks- och nikotinprodukter.
3. ett uppföljnings- och bedömningssystem som främjar uppnåendet av det mål som nämns i punkt 1.

Arbetsgruppens mandatperiod var 1.7.2017–31.5.2018.

Ordförande för arbetsgruppen var direktör *Ilkka Oksala* från Finlands Näringsliv. Till medlemmar i arbetsgruppen utsågs verksamhetsledare *Mervi Hara* från Finlands ASH rf, professor *Heikki Hiilamo* från Helsingfors universitet, överinspektör *Reetta Honkanen* från Valvira, riksdagsledamot *Susanna Huovinen* från riksdagen, konsultativa tjänstemannen *Meri Paavola*/ersättare direktör *Jari Keinänen*, från social- och hälsovårdsministeriet, riksdagsledamot *Pekka Puska* från riksdagen, generalsekreterare *Matti Rautalahti* från Finska Läkarföreningen Duodecim, regeringsrådet *Merja Sandell* från finansministeriet och ordförande *Olli Simonen* från nätverket Lääkärit tupakkaa vastaan.

Arbetsgruppens sekreterare var Mervi Hara och Reetta Honkanen.

Arbetsgruppen har som sakkunniga hört ordförande för God medicinsk praxis-arbetsgruppen Klas Winell från Finska Läkarföreningen Duodecim, överläkare Pauliina Ikäheimo från Fimea, ansvarig sakkunnigläkare Anneli Laiho från FPA, direktör Veikko Kujala från Arbetshälsoinstitutet, expert på arbetsmiljö- och jämlikhetsfrågor Anne

Mironen från FFC, rådgivare i social- och hälsovårdspolitik Riitta Työläjävi från STTK, tobaksexpert Hanna Ollila från THL, jurist Laura Terho från social- och hälsovårdsministeriet, direktör Sami Rakshiti från Tullen, undervisningsrådet Tuija Laukkanen från utbildningsstyrelsen, expert inom yrkeskunnande Kati Lounema från utbildningsstyrelsen, expert Pinja Perholehto från Sakki ry, kulturrådet Päivi Aalto-Nevalainen från undervisnings- och kulturministeriet samt ansvars- och samarbetsmanager Elina Laine från Olympiakommittén.

Skriftliga utlåtanden begärdes av följande: Allergi- och Astmaförbundet ry, EHYT ry, FILHA ry, Andningsförbundet, Isännöintiliitto ry, Finsk Handel, Finlands Fastighetsförbund, Kommunförbundet, Turism- och Restaurangförbund rf, Philip Morris Finland Oy, Soste ry, Rederierna i Finland rf, Finlands Hjärtförbund rf, Cancerföreningen i Finland ry, Tjänsteutbudsrådet för hälso- och sjukvården (Palko), Tupakkateollisuusliitto ry och Miljöministeriet.

Dessutom gavs utlåtanden av Vapers ry och Imperial Brands.

Arbetsgruppen sammanträdde 17 gånger.

I betänkandet har i omfattande utsträckning redan befintligt forskningsmaterial från Institutet för hälsa och välfärd, THL, utnyttjats, varav de mest centrala uppräknas 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 detta betänkande skapar förutsättningar för att användningen av tobaks- och nikotinprodukter ska upphöra. För att uppnå tobakslagens mål krävs genomförande av tilläggsåtgärder med några års mellanrum och dessa ska regelbundet gås igenom under varje valperiod.

Helsingfors den 31 maj 2018

Ilkka Oksala

Mervi Hara

Heikki Hiilamo

Reetta Honkanen

Susanna Huovinen

Jari Keinänen

Meri Paavola

Pekka Puska

Matti Rautalahti

Merja Sandell

Olli Simonen

Åtgärdsförslag 2018

Beskattning

1. Höjningarna av tobaksaccisen fortsätter under de följande valperioderna på minst samma nivå som under valperioden 2016–2019 med hänsyn till köpkraftens utveckling och risken för grå ekonomi.
2. Tobaksaccisens nuvarande skattestruktur, som grundar sig på tre element, bevaras.
3. Möjligheterna att beskatta nikotinprodukter som inte innehåller tobak och som lyder under tobakslagen utreds, samt på vilken skattenivå dessa borde beskattas.

Förebyggande av att unga börjar röka

4. 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.
5. Förbudet mot karakteristiska dofter eller smaker utvidgas till att gälla samtliga tobaksprodukter.
6. För beviljande av riksomfattande understöd föreskrivs som ett understödskriterium i idrottslagen och ungdomslagen om att man förbinder sig till att förebygga användning av tobaks- och nikotinprodukter. Denna verksamhet införs också som ett kriterium i kvalitetsföreningsprogram.
7. Det rekommenderas att kommunerna för beviljande av sina understöd till ungdoms- och idrottsarbete som ett kriterium också tar med att man ska förbinda sig till att förebygga användning av tobaks- och nikotinprodukter.
8. Undervisnings- och kulturministeriet samlar god praxis vid förebyggande av ungas rökning och användning av nikotinprodukter och inför dem som en del av verksamhetskulturen inom ungdomsarbetet, motionen och idrotten.

Rökfria miljöer

9. Paragraf 73 om tillämpning av rökförbud i tobakslagen ändras så att rökning, uppvärmning och annan användning av tobaksprodukter som omfattas av tobakslagen som frigör aerosoler och som försämrar inomhusluften utvidgas till att gälla alla produkter som omfattas av tobakslagen.
10. Rökförbuden ska utvidgas till att även gälla sådana utomhusområden och områden som i regel används av minderåriga, till exempel lekparkar och EU-badstränder. Rökförbudet skulle också gälla användning av tobak som används i munnen.
11. Rökförbudet utvidgas till att gälla hållplatser för kollektivtrafik (inkl. taxihållplatser).
12. Det rekommenderas att kommuner och andra offentliga och privata aktörer med egna åtgärder begränsar rökning särskilt på sådana utomhusområden där minderåriga vistas eller rökning på annat sätt stör dem som vistas på området och där rökning inte är förbjudet enligt tobakslagen. Sådana utomhusområden är bland annat torg.
13. Bostadsaktiebolagen ändras så att man genom ett majoritetsbeslut kan besluta om rökförbud på balkonger eller i inomhuslokaler som de boende besitter.

Marknadsföring av produkter som omfattas av tobakslagen

14. Bestämmelserna om egenskaper för tobaksprodukter, nikotinvätskor och påfyllningsbehållare och deras detaljhandelsförpackningar ändras så att regler för enhetliga produkter och produktförpackningar tas i bruk.
15. I definitionen för bildprogram som är skadliga för barns utveckling i 15 § i lagen om bildprogram införs användning av tobak och andra nikotinprodukter.
16. Finland gör en framställan till Europeiska kommissionen så att man i beskrivningen av innehållets karaktär för skadligt programinnehåll som minderåriga ska skyddas mot tar med användning av tobaks- och nikotinprodukter när direktivet om audiovisuella medietjänster revideras.

Stöd för tobaksavvänjning

17. Inom alla tjänster på bas- och specialnivå i vårdkedjan upprätthålls kompetensen inom tobaksavvänjning, erbjuds avvänjningstjänster till alla rökare och stöds patienternas tobaksavvänjning.
18. I klientkontakterna inom hälso- och socialvården strävar man efter att så heltäckande som möjligt ta användning av tobaks- och andra nikotinprodukter till diskussion. Det här innebär att man åtminstone ställer frågor om användningen av tobaks- och nikotinprodukter, ger uppmaningar om att sluta och antecknar informationen i klientuppgifterna.
19. I landskapen grundas enheter för tobaksavvänjning som fungerar som regionala utbildare, konsulterar social- och hälsovårdsenheter i regionen för genomförande av avvänjningsbehandling och avvänjer från tobak med hjälp av olika metoder.
20. Alla receptläkemedel för avvänjning som används vid behandling av tobaks- och nikotinberoende och som förskrivs av läkare bör omfattas av läkemedelsersättningen inom sjukförsäkringen.
21. På arbetsplatserna tas ett tobaksavvänjningsprogram med i den skriftliga verksamhetsplanen för företagshälsovården.
22. Man tar med stöd för tobaksavvänjning i planen för studerandehälsovård och säkerställer att det finns grundläggande yrkeskunskap i bemötande av personer som röker.
23. I tjänster på bas- och specialnivå effektivteras avvänjningen från tobaks- och andra nikotinprodukter i specialgrupper där det röks mycket.
24. Koloxidmätningar görs i samband med att gravida rökare besöker rådgivningen.

Kommunikationskampanjer

25. Riksomfattande kommunikationskampanjer som uppmuntrar till att sluta använda tobaks- och nikotinprodukter och information som stödjer detta ska skapas.

Begränsningar för resandeinförsel

26. Cigaretter som får införas skattefritt från länder utanför EU begränsas från 200 cigaretter till 40 cigaretter, cigarrer från 50 till 10 stycken, cigariller från 100 till 20 stycken samt pip- och rulltobak från 250 gram till 50 gram.
27. Gränsen för resandeinförsel av snus, tuggtobak och luktsnus sänks från 1 000 gram till 100 gram per dygn.
28. Grova gärningsformer för smuggling och olaga befattningsstagande med infört gods införs i strafflagen.

Bestämmelser om nya produkter

29. I tobakslagen bör definitionen ”tobakssurrogat som innehåller nikotin” införas.

30. Bestämmelserna om tobakssurrogat som innehåller nikotin höjs till samma nivå som för tobaksprodukter och nikotinvätskor.
31. Under följande regeringsperiod utreds hur alla produkter som innehåller nikotin kan beaktas bättre i (tobaks)lagstiftningen.
32. Läkemedelslagen kan ändras så att myndigheten får större prövningsrätt i situationer som gäller distributionskanaler för egenvårdsläkemedel som innehåller nikotin, och där egenvårdsläkemedlet tydligt upprätthåller personens nikotinberoende i stället för att främja tobaksavvänjning.
33. Försäljning eller annan överlåtelse till konsumenter förbjuds för sådana produkter var syfte är att ge en karakteristisk doft eller smak åt produkter som lyder under tobakslagen, för vilka karakteristiska dofter eller smaker är förbjudna.
34. Rökstillbehören delas in i rökstillbehör som används direkt för rökning (till exempel pipor och filter) och rökstillbehör som används indirekt för rökning (till exempel piprensare och förvaringsaskar).
35. Bestämmelser om rökstillbehör som används direkt för rökning höjs så långt som möjligt till samma nivå som för elektroniska cigaretter.

Effektiverat verkställande

36. Sanktioner vid brott mot rökförbud ändras till administrativa sanktioner (jfr avgifter vid felparkering).
37. De årliga övervakningsavgifter som regleras i tobakslagen bibehålls på maximinivån enligt den gällande tobakslagen.
38. En nationell anvisning utifrån artikel 5.3 i ramkonventionen om tobakskontroll, vars syfte är skydd mot tobaksindustrins intressen genom hälsopolitik.

Andra åtgärder

39. Social- och hälsovårdsministeriet utreder i samarbete med miljöministeriet behövliga nationella förslag för att förhindra miljö- och hälsorisker som de produkter som omfattas av tobakslagen orsakar i miljön och hos människor samt för att täcka de kostnader som uppkommer till följd av detta.
40. Miljöministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som ska bereda en färdplan för bättre återvinning av plast. I arbetsgruppen och dess åtgärdsförslag beaktas separat miljöfrågor gällande cigarettfimpar.
41. Man utreder möjligheten att åstadkomma ett ersättningssystem som baserar sig på produktansvar för behandling av tobaksrelaterade sjukdomar och tobaksavvänjning.
42. Offentliga medel ska inte investeras i företag vars omsättning till över 50 % utgörs av produkter som omfattas av tobakslagen. Vid investeringar i fonder ska man beakta att de avstår från att investera i tobaks- och nikotinindustrin.

Uppföljningssystem

43. Funktionen i datasystem gällande befolkningen och för övervakning av tobakslagen säkerställs. De ska producera aktuell information om försäljningen av nikotinprodukter och -plagiat, deras användning (även i specialgrupper), anskaffning, marknadsföring samt avvänjning från nikotinprodukter, sjukdomar som orsakas av användningen, sjukdomsfrekvens och de kostnader som uppkommer till följd av dem samt fördelningen i olika befolkningsgrupper.
44. Man säkerställer att THL har tillräckliga resurser för de nationella styrnings-, uppföljnings- och sakkunniguppgifterna så att man kan trygga kontinuiteten i datasystemen och utnyttja det material som finns samlat.

1 Situationen i Finland

Syftet med den finländska tobakslagen är att användningen av tobaksprodukter och andra nikotinhaltiga produkter som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende ska upphöra.

Hälsan är en av de viktigaste resurserna för välbefinnande och utveckling. Syftet med vår hälsopolitik är att främja och upprätthålla befolkningens hälsa, välbefinnande, arbets- och funktionsförmåga och sociala trygghet samt att minska hälsoskillnaderna. Enligt grundlagen har det allmänna ålagts att främja befolkningens hälsa. Det grundläggande är förebyggande hälso- och sjukvårdvård och välfungerande hälsotjänster som är tillgängliga för hela befolkningen. Dessutom är målet att hälsan främjas i allt beslutsfattande. En frisk befolkning är en viktig förutsättning för ekonomisk tillväxt, hållbar utveckling och konkurrenskraft.

Rökning är den största enskilda hälsorisen och orsaken till för tidig död för vår befolkning. Tobaks- och piprökning, snusanvändning samt rökning av vattenpipa är de mest använda och samtidigt farligaste doseringssätten för nikotin. Vid sidan av dessa och som substitut för dem har nya nikotinprodukter uppkommit, såsom elektroniska cigaretter och andra doseringsprodukter.

Nikotin är en mycket giftig kemikalie som orsakar olika skador i kroppen redan i små koncentrationer. Trots att man inte i tillräcklig grad känner till nikotinets andel i olika tobaksrelaterade sjukdomar är det i ljuset av den nuvarande kunskapen klart att nikotinprodukter inte är ofarliga. Nikotin väcker snabbt ett beroende vars effekt förstärks med tillsats av kemikalier i tobaksprodukterna. Tillverkarna av nikotinprodukter lanserar fortfarande nya produkter på marknaden, vilka grundar sig på att ett nikotinberoende uppkommer och upprätthålls.

De mest betydande sjukdomarna som orsakas av rökning är cancersjukdomar samt sjukdomar i andnings- och cirkulationsorganen. Rökning försämrar betydligt behandlingseffekten vid många sjukdomar, ökar risken för komplikationer i samband med behandlingar och åtgärder, såsom operationer, samt fördröjer sår- och frakturläkning. Rökning försämrar också effekten av många läkemedelsbehandlingar genom att den påskyndar metabolismen av vissa läkemedelssubstanser. Genom att sluta röka kan man däremot förbättra behandlingsprognosen för sjukdomar och minska komplikationsrisken i betydande grad.

Rökning ökar dessutom risken för insjuknande i hjärtsjukdomar och cancer till följd av passiv rökning. Vid rökning uppkommer också nikotin- och andra giftrester på olika ytor (third hand smoke), och de är skadliga särskilt för barn.

Även snus är en tobaksprodukt som orsakar nikotinberoende. Snus innehåller hälsofarliga ämnen, bl.a. nästan 30 carcinogena ämnen samt tungmetaller såsom arsenik, krom och nickel. De farliga ämnena i snus absorberas via munnens slemhinna och mag-tarmkanalen till blodomloppet och transporteras där vidare till hela kroppen.

Snusanvändare exponeras inte för rök från brinnande tobak, men snuset medför andra obestridliga och allvarliga hälsorisker. Snus ökar bland annat risken för koronarsjukdom, hjärtinfarkt och hjärtsvikt. Dessutom har särskilt cancer i munnen, näsan och svalområdet konstaterats hos snusanvändare.

Enligt WHO:s ramkonvention om tobakskontroll är cigaretter och några andra produkter som innehåller tobak noggrant planerade så att de orsakar och upprätthåller nikotinberoende. Många av de föreningar som de innehåller och röken är farmakologiskt aktiva och giftiga. De ändrar arvmassan och orsakar cancer (Internationell ramkonvention om tobakskontroll 27/2005). Även i EU:s tobaksproduktdirektiv konstateras att tobaksprodukter inte är sedvanliga förnödenheter (2014/40/EU).

Globalt sett dör cirka sju miljoner människor i sjukdomar som orsakats av rökning varje år. I Finland är motsvarande siffra enligt Institutet för hälsa och välfärd (THL) 4 300–4 500 dödsfall per år.

Dödligheten utgör endast toppen av isberget, eftersom den inte återspeglar den betydligt högre sjukdomsfrekvensen i vissa sjukdomar för rökare jämfört med den övriga befolkningen. Dessutom ökar rökning risken för insjuknande och förvärrar redan konstaterade sjukdomar.

Rökare dör i genomsnitt 10 år tidigare än de som inte röker, och cirka 10 procent av alla dödsfall beror på rökning. Enligt en undersökning som THL har publicerat 2012 är bedömningen att rökning har orsakat cirka 8,5 procent av alla dödsfall och cirka 13 procent av dödsfallen bland personer i åldern 35–84 år. Vid granskning av befolkningen i arbetsför ålder är bedömningen att rökning har orsakat cirka 1 450 dödsfall 2012, vilket motsvarar cirka 17 procent av dödsfallen bland personer i åldern 17–64 år. Enligt bedömningen har rökningen också orsakat över 700 nya sjukpensionsperioder och cirka 340 000 vård dagar på vårdavdelning.

Rökning medför också betydande ekonomiska olägenheter för samhället. THL har beräknat direkta och indirekta kostnader som orsakas av rökning. Direkta kostnader är vekligna kostnader som orsakas av användning av tobaksprodukter, såsom hälso- och sjukvårdskostnader. Indirekta kostnader av rökning är indirekta kalkylmässiga kostnader till följd av användning av tobaksprodukter, till exempel arbetsinsatsförluster på grund av sjukfrånvaro. Vid sidan av dessa har THL bedömt inkomstöverföringar på grund av rökning för sjukdagpenningens och familje- och sjukpensionens del.

Enligt beräkningar uppgick de direkta kostnaderna av rökning till cirka 290–294 miljoner euro år 2012. Dessutom var inkomstöverföringen till följd av rökning 327 miljoner euro. Sammanlagt var de negativa direkta effekterna på ekonomin 617–621 miljoner euro. De indirekta kostnaderna uppgick till cirka 840–930 miljoner euro.

År 2012 orsakade rökningen kostnader på totalt 1,5 miljarder euro. Under samma år var skatteintäkterna av tobak 752 miljoner euro.

Användning av nikotinprodukter hos vuxna

Rökningens förekomst År 2017 rökte 13 procent i åldersgruppen 20–64 år dagligen, 15 procent av männen och 12 procent av kvinnorna. Rökning är vanligare i befolkningen i arbetsför ålder (20–64 år) än i befolkningen i pensionsåldern (65–84 år). Rökningen har minskat i båda befolkningsgrupperna under de senaste årtiondena, bland befolkningen i arbetsför ålder har minskningen dock varit kraftigare. Bland kvinnor i pensionsåldern har förändringen varit minst, men förekomsten av rökning i denna grupp har legat på en låg nivå sedan tidigare.

Rökning under graviditet Rökning i början av graviditeten har minskat i de övriga nordiska länderna, men inte i Finland. I Finland rökte 14 procent av alla föderskor under

graviditeten år 2016. Andelen har varit så gott som oförändrad sedan mitten av 1990-talet.

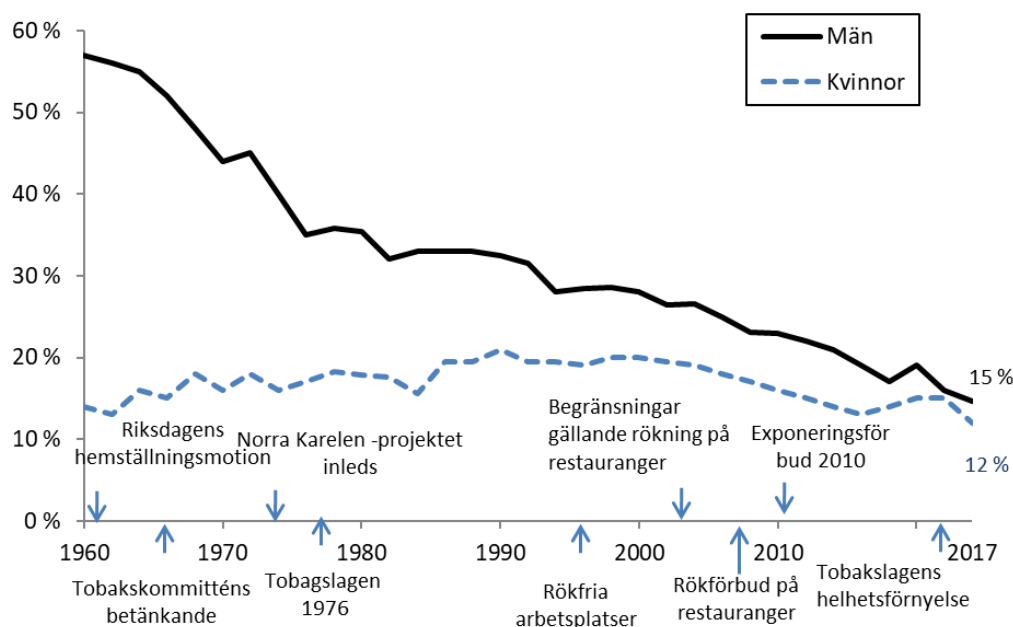
Trots att den andel som slutar röka under graviditeten har ökat även i Finland, är den andel som röker i slutet av graviditeten (8,2 %) fortfarande högre i Finland än i övriga Norden.

Klienter inom psykiatrisk rehabilitering Bland personer som lider av psykiska sjukdomar är rökning betydligt vanligare än i den övriga befolkningen. Bland de som har schizofreni röker 38–64 procent. Även bland personer med förstämningssyndrom och särskilt bland personer med missbruksproblem är rökning vanlig.

Socioekonomiska skillnader Rökning är den största orsaken till hälsoskillnader mellan olika befolkningsgrupper och skillnaderna står i direkt proportion till hur allmän rökningen är i befolkningsgruppen. Rökning förklarar skillnaderna i dödlighet mellan de socioekonomiska grupperna hos 25 procent av männen och 13 procent av kvinnorna.

Bland de som är i arbetsför ålder är rökning vanligare i grupper med lägre utbildning. Trots att de socioekonomiska skillnaderna relaterade till tobak är stora, har de inte längre ökat under de senaste åren. År 2017 rökte 16 procent av de som hade lägst utbildning, 11 procent av de som hade en utbildning på medelnivå och endast 5 procent av de som hade en högre utbildning.

Figur. Daglig rökning bland befolkningen i arbetsför ålder och centrala tobakspolitiska åtgärder 1960–2017. (THL, 2018)



Snus. Enligt THL:s undersökning Vuxenbefolkningens hälsa, välfärd och service använde 3 procent av männen i åldern 20–74 år snus dagligen och 3,6 procent tillfälligt 2016. Bland kvinnor i motsvarande ålder använde 0,4 procent snus dagligen och en procent tillfälligt.

Vattenpipa. Användning av vattenpipa var sällsynt 2016: bland männen använde 1,4 procent och bland kvinnorna 0,4 procent vattenpipa dagligen eller tillfälligt. I vissa befolkningsgrupper är dock användning av vattenpipa vanligt.

Elektroniska cigaretter. Bland den vuxna befolkningen är användningen av elektroniska cigaretter mycket liten. Bland befolkningen i åldern 20–74 år använde 1,4 procent elektronisk cigarett dagligen 2016.

Användning av nikotinprodukter hos unga

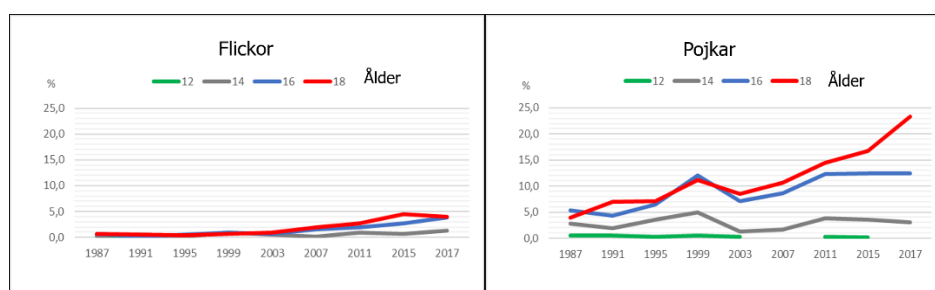
Rökning. Enligt en undersökning om hälsovanor bland unga har cigarettrökning och experiment med rökning minskat sedan millennieskiftet. Åldern för när man prövar på rökning och börjar röka regelbundet har också flyttats högre upp i åldrarna. År 2017 rökte 7 procent av flickorna och pojkarna i åldern 14–18 år cigaretter dagligen. Användningen har sjunkit kraftigt från 2015 till 2017.

Trots den positiva utvecklingen finns det skillnader i hur allmänt rökandet är mellan olika utbildningsgrupper. Enligt THL:s undersökning Hälsa i skolan rökte 23 procent av första och andra årets studerande i yrkesläroanstalter dagligen, medan endast 3 procent av första och andra årets studerande i gymnasierna rökte.

Snus. Av undersökningen om hälsovanorna bland unga framgår det att användningen av och experiment med snus trots försäljningsförbud ökade bland 14–18-åringar fram till 2015, men att den därefter har ökat endast bland pojkar i åldern 18 år. Bland dessa använde 23 procent snus dagligen eller tillfälligt. Användningen av snus har även ökat bland flickor efter 2007. År 2017 använde 3 procent av flickorna i åldern 14–18 år snus dagligen eller tillfälligt.

Det finns även skillnader i snusanvändningen vid jämförelse av olika utbildningsgrupper. Enligt undersökningen Hälsa i skolan använde 10 procent av första och andra årets studerande i yrkesläroanstalter snus, bland pojkarna nästan 17 procent och bland flickorna 2 procent. Bland första och andra årets studerande i gymnasier använde knappt 4 procent snus dagligen, bland pojkarna 8 procent och bland flickorna knappt en procent.

Figur. Andel (%) 12–18-åringar som använder snus dagligen eller tillfälligt enligt ålder och kön 1981–2017. Undersökning om hälsovanor bland unga 2017.



Elektroniska cigaretter. Unga känner till elektroniska cigaretter; endast cirka en av sex unga i åldern 12 år känner inte till elektroniska cigaretter, och i de åldersgrupperna över 12 år känner så gott som alla till produkten.

Enligt undersökningen om hälsovanor bland unga 2017 använder endast några procent av de unga elektroniska cigaretter regelbundet, och endast enstaka unga använder dem dagligen. Flest av de dagliga användarna fanns bland pojkarna i åldern 18 år (1,7 %).

Vattenpipa. Fortgående användning av vattenpipa är sällsynt bland unga. Endast en procent av flickorna i åldern 16 och 18 år hade använt vattenpipa över 20 gånger, motsvarande andel bland 18-åriga pojkar var tre procent.

2 Vägkarta till ett rökfritt och nikotinfritt Finland

För att uppnå tobakslagens målsättning krävs att man bygger vidare på och utvecklar de systematiska och målmedvetna åtgärder som hittills införts och att man implementerar nya åtgärder. För att uppnå målen måste de förslag som utvecklingsarbetsgruppen för tobaks- och nikotinpolitiken lagt fram genomföras redan i början av nästa regeringsperiod. Arbetsgruppen föreslår att följande regeringsprogram ska innehålla klara riktlinjer för genomförande av de förslag som framförts i detta betänkande. I betänkandet ingår också vissa specialfrågor, som enligt arbetsgruppens förslag bör utredas separat.

De åtgärder som läggs fram i detta betänkande skapar förutsättningarna för att användningen av tobaks- och nikotinprodukter ska upphöra. För att uppnå målet krävs emellertid genomförande av tilläggsåtgärder med några års mellanrum. Arbetsgruppen föreslår att man under varje regeringsperiod fram till 2030 utreder och bedömer uppfyllandet av tobakslagens målsättning och föreslår de tilläggsåtgärder som behövs. Enligt arbetsgruppens syn bör genomförandet av dessa nya förslag alltid införlivas i nästa regerings regeringsprogram.

Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (FCTC) som godkändes 2003 har främjat utvecklingen av tobakslagstiftningen i alla länder. Konventionen har ratificerats av 181 parter inklusive Finland och Europeiska unionen. Konventionen ålägger parterna att skydda nuvarande och kommande generationer mot konsekvenserna av rökning och exponering för tobaksrök genom att verkställa konventionens artiklar för sin del. Konventionen grundar sig på att de mänskliga rättigheterna ska respekteras och stärker allas rätt till en hög nivå för folkhälsan.

När FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna antogs 1948 av FN:s generalförsamling godkändes rökning överallt i världen och tobaksindustrin ansågs som en nyttig affärsverksamhet ur samhällets synpunkt. Då kunde man inte tänka sig att produktion och marknadsföring av tobak stred mot de mänskliga rättigheterna. Sedermera har betydelsen av de massiva hälsoolägenheterna som tobaken orsakar, tobaksbolagens tillvägagångssätt och död i förtid gjort att de mänskliga rättigheterna har utvidgats till att även omfatta rätten till ett rökfritt liv.

Man bör främja människans rätt att åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa och satsa på behandling för personer som är beroende av nikotinprodukter och trygga helt rökfria och nikotinfria miljöer för övriga personer.

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

genomförda åtgärderna har gjort att rökningen har minskat i Finland. Samtidigt har den sociala acceptansen för rökning minskat.

När tobakslagen stiftades på 1970-talet fastställdes fyra centrala verksamhetsområden för tobakspolitiken: hälsofostran, prispolitik, begränsningar samt forskning och uppföljning. Trots den samhälleliga utvecklingen och många revideringar av tobakslagen har tobakspolitikens ursprungliga grund bibehållits. Ett nytt tyngdpunktsområde som tillkommit är hälso- och sjukvårdens roll som anordnare av avvänjningstjänster. Inom tobakspolitiken har utöver bestämmelserna i tobakslagen även tobaksaccisen central betydelse. Den regleras i en separat lag om tobaksaccis (1470/1994, lag om tobaksaccis).

Perspektivet för tobakspolitiken har förändrats under 40 år. På 1970-talet var syftet med att minska rökningen att förebygga hälsorisker och uppkomsten av hälsolägenheter. Utgångspunkten var att tobak är farligt för rökaren själv och orsakar sjukdomar, såsom cancer, hos rökaren. På 1980-talet började man fästa mer uppmärksamhet vid tobaksrök i miljön, eftersom forskningsresultat bekräftade att även den var farlig. Under de senaste åren har nya sätt att använda nikotin, såsom elektroniska cigaretter och andra doseringsprodukter för nikotin väckt bekymmer. Det här har lett till behov av nya diskussioner om att användningen av tobaksprodukter ska upphöra, s.k. endgame.

Finland var det första landet som i tobakslagen 2010 skrev in målet att användningen av tobaksprodukter ska upphöra. Målet preciserades 2016 till att även gälla övriga nikotinprodukter, vilket är unikt i världen. Målet för den finländska politiken gällande tobaks- och nikotinprodukter nås inte med s.k. skadereduktion (harm reduction) som stöds i vissa länder och som syftar till att minska användningen av cigaretter genom att ersätta dem med andra nikotinprodukter.

Systematisk forskning och uppföljning har gett möjligheter till en fortgående utveckling av tobakslagstiftningen och -politiken. De åtskilliga ändringar som har genomförts i tobakslagen ända sedan 1970-talet har gjort att vi internationellt sett har hållit oss i framkant inom tobakspolitiken, trots att många länder i detaljer gällande bland annat skydd mot tobaksrök och begränsningar i marknadsföring av tobaksprodukter har gått längre eller framskridit snabbare än oss.

I internationell jämförelse har Finland klarat sig sämst i fråga om rökfria lokaler, eftersom separata röktrum fortsättningsvis är tillåtna. I Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll betonas helt rökfria lokaler, eftersom även röktrum med bästa möjliga ventilation medför risk för exponering för tobaksrök inomhus.

Det har skett en enorm positiv social och samhällelig förändring gällande förekomsten av rökning och förhållningssättet till denna i Finland: numera anses tobaksprodukter inte som förbrukningsartiklar som ingår i den normala vardagen.

Under åren 1978–1982 rökte 26 procent av den vuxna befolkningen, och 2017 hade andelen halverats. Den minskade rökningen kan redan ses bl.a. i antalet cancersjukdomar orsakade av rökning och hjärt- och kärlsjukdomar. Den

förändring som har skett i Finland grundar sig på en målmedveten och övergripande tobakspolitik, där man genom samverkan av flera olika evidensbaserade metoder har åstadkommit en positiv utveckling.

Tobaksaccispolitiken har i Finland framskridit på ett positivt sätt de senaste åren. Syftet med tobaksaccisen är utöver att ge staten inkomster även att främja de hälsopolitiska målen enligt tobakslagen, dvs. att användningen av produkter som innehåller tobak och nikotin ska upphöra.

Trots skattehöjningar är tobakspriset inte särskilt högt i Finland jämfört med andra västländer. Genomsnittspriset på en cigarettask varierar inom EU, från 2,52 euro i Bulgarien till 9,68 euro på Irland för en ask med 20 cigaretter. Skatten på cigaretter är högst på Irland, i Storbritannien och i Frankrike.

Tobaksaccisen inverkar på inkomstfördelningen i befolkningsgrupperna. Låginkomsttagare röker mest och betalar därmed även mest tobaksskatt. Om tobaksaccisen höjs är höjningen mest kännbar hos de som har de lägsta inkomsterna av två orsaker: de har den lägsta inkomsten och röker mera. Därmed, om en låginkomsttagare slutar röka är en höjning av tobaksaccisen en större minskning av konsumtionsskatten i förhållande till inkomsten för en låginkomsttagare, varvid en höjning av tobaksaccisen ännu effektivare minskar hälsoskillnaderna och samtidigt stödjer förebyggandet av att unga börjar röka.

Förutsättningen för att målet i vår tobakslag ska uppnås är att rökningen årligen minskar med sex procent bland kvinnor och med åtta procent bland män. Ett annat krav är att den minskade rökningen inte kompenseras med användning av andra doseringssätt för nikotin. I framtiden kan tobaksaccisen i allt högre grad omfatta tobakssurrogat eller nya nikotinprodukter som inte nödvändigtvis innehåller tobak.

Enligt arbetsgruppens syn är det viktigt att följa konsumtionen och användningen av tobaks- och andra nikotinprodukter på årsnivå samt utvärdera uppfyllandet av tobakslagen och dess målsättning. Utifrån den regelbundna och fortgående uppföljningen ska förslag ges om behövliga lagändringar och andra åtgärder minst en gång under varje valperiod.

Varje regeringsprogram ska innehålla regelbundna och måttfulla höjningar av tobaksaccisen till exempel två gånger per år, varvid även höjda inkomstnivåer beaktas. I framtiden ska tobaksaccisen även omfatta andra nikotinprodukter som till sitt användningssätt motsvarar icke-medicinska tobakssurrogat.

Syftet med dessa åtgärdsförslag är att främja och stödja tobakslagens målsättning att användningen av tobaks- och andra nikotinprodukter ska upphöra före 2030. Då skulle de användas av mindre än 5 procent av den vuxna befolkningen.

3 Internationella exempel

För att minska rökningen finns det metoder som baserar sig på vetenskaplig forskning och som experterna är mycket ense om. Den effektivaste metoden är priset, som regleras med skatter. Andra effektiva metoder är skydd mot exponering för tobaksrök, stöd för att sluta röka, varningar för skador av rökning samt reklam- och marknadsföringsförbud.

Mål för rökfrihet, s.k. endgame (utfasning av rökningen, användning av tobaksprodukter ska upphöra) av samma typ som i Finland har införts av bl.a. Sverige, Norge, Danmark, Skottland, Irland, Australien, Nya Zeeland och Kanada. Finlands mål avviker från de övriga ländernas på så sätt att vårt mål om att användningen ska upphöra utöver tobaksprodukter även gäller andra nikotinprodukter. Målets omfattning och verkställande varierar också i olika länder och i många länder har målet ställts i inofficiella handlingsprogram.

Olika länders handlingsprogram fokuseras åtgärderna för att nå endgame-målet till stor del på redan kända åtgärder som minskar den allmänna användningen och en effektivisering av deras verkställande.

Olika närmelsesätt för att utveckla tobakspolitiken och nå målet endgame (slutspel)

Försäljningsförbud baserat på födelsekohort Det här innebär försäljningsförbud till personer som är födda efter ett visst årtal och som hör till den s.k. tobaksfria generationen. Används i Singapore. Även på Nya Zeeland planerar man att införa detta.

Höjning av inköpsåldern till 20 eller 21 år. I USA har Kalifornien, New Jersey, Oregon, Hawaii och Maine har man höjt inköpsåldern för tobaksprodukter till 21 år. Denna åldersgräns har också införts på 300 andra orter inklusive New York, Chicago, San Antonio, Boston, Cleveland och Kansas City.

Begränsad tillgänglighet. Återförsäljningsställena har begränsats till exempel i närheten av skolor. I många städer i Kalifornien, Colorado, Illinois, New York och Wisconsin är detaljförsäljning av tobak förbjuden cirka 150 eller 300 meter från skolor. I Philadelphia får nya försäljningsställena för tobak inte grundas inom 300 meters avstånd från skolor. Vissa butikskedjor har frivilligt upphört med försäljning av tobaksvaror i USA.

Enhetliga tobaksförpackningar. Enhetliga tobaksförpackningar har införts av Australien, Frankrike, Storbritannien, Norge (omfattar även snus), Irland, Nya Zeeland, Ungern (har gällt nya produktmärken sedan 2016, alla produkter 20 maj 2019) och träder i kraft i Slovenien 2020.

Att minska nikotinmängden i tobaksprodukter ingår i USA:s officiella tobakspolitik. En minskning av nikotinmängden i tobaksprodukter kan minska

beroendet, men samtidigt kan konsumenten få en felaktig uppfattning om att produkten ger mindre hälsoolägenheter.

Höjning av pH-värdet i cigaretter. Denna åtgärd skulle göra att det blir obehagligare och svårare att andas in röken. Experter har diskuterat frågan men åtgärden har inte införts någonstans.

Förbud mot användning av tillsatsämnen (bl.a. socker och konserveringsmedel). I Brasilien har alla tillsatsämnen i tobaksprodukter förbjudits. I EU:s direktiv om tobaksprodukter regleras tillåtna tillsatsämnen i cigaretter, men medlemsländerna kan ytterligare begränsa användningen av tillsatsämnen genom nationella direktiv.

Användning av alternativa doseringsredskap och -former. I England förs en officiell diskussion om övergång till användning av elektroniska cigaretter. I Nya Zeeland har en forskargrupp föreslagit att dessa produkter ska tas i bruk för att man ska nå endgame-målet. De politiska beslutsfattarna i Sverige flaggar för snusanvändning.

Förbud mot filter, på grund av att tjära och gifter från tobaksröken samlas i filtret och sprids på så sätt i miljön från fimpar som har slängts på marken. Frågan har diskuterats flitigt på internationella möten, men förbudet har inte införts i något land. Förbudet har motiverats med miljöaspekter och att rökningen då skulle vara mindre lockande.

Statligt monopol för tobaksförsäljning och licenssystem. Infördes i Ungern 2012. Antalet beviljade licenser relaterades till invånarantalet och licenserna beviljades endast till kioskliknande tobaksbutiker (National Tobacco Shops). Tobaksinköpen bland minderåriga minskade med hälften på ett år i och med lagen.

Utvidgning av reklamförbudet till underhållsmedier. I Turkiet är det förbjudet att visa tobaksprodukter i tv, filmer och musikvideor. I Ryssland är det förbjudet att visa tobaksprodukter och rökning i audiovisuellt material som är avsett för barn. I Spanien är det förbjudet att visa en rökande person (programledare, samarbetspartner eller gäst) i tv eller andra medier. I Kina har en viss form av tobakskataloger förbjudits. I Indien är det förbjudet visning av produktmärken och produktplacering förbjudna. Om tobak visas i tv eller en film, visas 100 sekunder långa meddelanden som främjar rökfrihet och hälsovarningar om tobakens skadlighet i filmen eller tv-rutan.

Rökfrihet utomhus. I många länder är det förbjudet eller finns det möjligheter att förbjuda rökning till exempel på restaurangers och barers utomhusområden, på stränder, i parker, på gågator, på hållplatser för kollektivtrafik, på idrottsområden och i lekparkar. Sådana förbud har till exempel USA, Kanada, Australien, Norge, Island, Estland och Ryssland. I delstaten Hawaii är rökning förbjuden inom ett visst avstånd från husdörrar och i delstaten Washington är det dessutom förbjudet att röka i närheten av husens fönster och tilluftsventiler. I Norge och på Island är det förbjudet att röka i närheten av ingångar till byggnader som används av

vårdcentraler och social- och hälsovården. Sverige planerar att utvidga förbudet mot rökning till utomhusområden.

Minimipriser för tobaksprodukter. Minimipriser för tobaksprodukter används i flera delstater i USA. Det finns få undersökningar om effekterna.

Mindre mängder vid resandeförsel. Tobak: Estland använder en lägre tillåten maximimängd för skattefri införsel av tobak från länder utanför EU: 40 cigaretter – för flygresenärer högst 200 cigaretter – eller 100 cigariller eller 50 cigarrer eller 50 g annan tobak avsedd för rökning. Små maximimängder används utöver av Estland även av Bulgarien, Grekland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Ungern och Rumänien.

Snus: I Estland är den tillåtna införseln från andra EU-länder högst 10 stycken förpackningar om 50 gram. På Island är införsel av snus totalt förbjudet. I Norge är kvoten för införsel av snus 250 gram, liksom i Ryssland.

Separata avgifter för tobaksindustrin. I Kanada uppbars en separat företagsskatt av tobaksbolag 1994–2016. I USA har FDA (Food and Drug Administration) sedan 2009 haft befogenheter att bära upp en "användaravgift" (Tobacco User Fee) av tobakstillverkare och -importörer. Användaravgiften baserar sig på företagets marknadsandel. På Irland har man föreslagit införsel av en tobaksindustriskatt och en separat miljöskatt, men frågan har inte framskridit. I Storbritannien övervägde man en särskatt för tobakstillverkare och importörer, men den har inte presenterats. I San Francisco betalar man en avfallsavgift för cigarettaskar.

Stöd för tobaksavvänjning. Läkemedelsbehandling mot tobaksberoende i kombination med avvänjningshandledning är kostnadseffektivt. Även avgiftsfria rådgivningstelefoner och avvänjningsstöd som erbjuds av apoteken är kostnadseffektiva funktioner för tobaksavvänjning. De används i omfattande utsträckning i olika länder.

Ersättningsgillhet och tillgänglighet för avvänjningsläkemedel och nikotinersättningsmedel. I Storbritannien är läkemedel som förskrivs för tobaksavvänjning (moms 0). Övriga avvänjningsläkemedel som köps utan recept omfattas av sänkt moms (moms 5 procent).

Kampanjer där masskommunikation eller sociala medier utnyttjas. Det har konstaterats att kampanjer minskar förekomsten av rökning genom att fler människor slutar eller försöker sluta röka och färre börjar röka. I Indien är tobaksindustrin skyldig att betala kampanjkostnaderna. I Turkiet är tv-kanalerna skyldiga att erbjuda gratis programtid. I Australien har man avtalat om långsiktiga finansieringsförbindelser. I Schweiz styrs 2,6 cent från varje såld tobaksask till en statsförvaltnad fond och medlen används till att förebygga rökning och stöd för att sluta röka. I Vietnam är tobaksbolagen skyldiga att betala en obligatorisk kontribution till en fond som lyder under hälsoministeriet.

4 Åtgärdsförslag och motiveringar

4.1 Beskattning

Arbetsgruppens förslag:

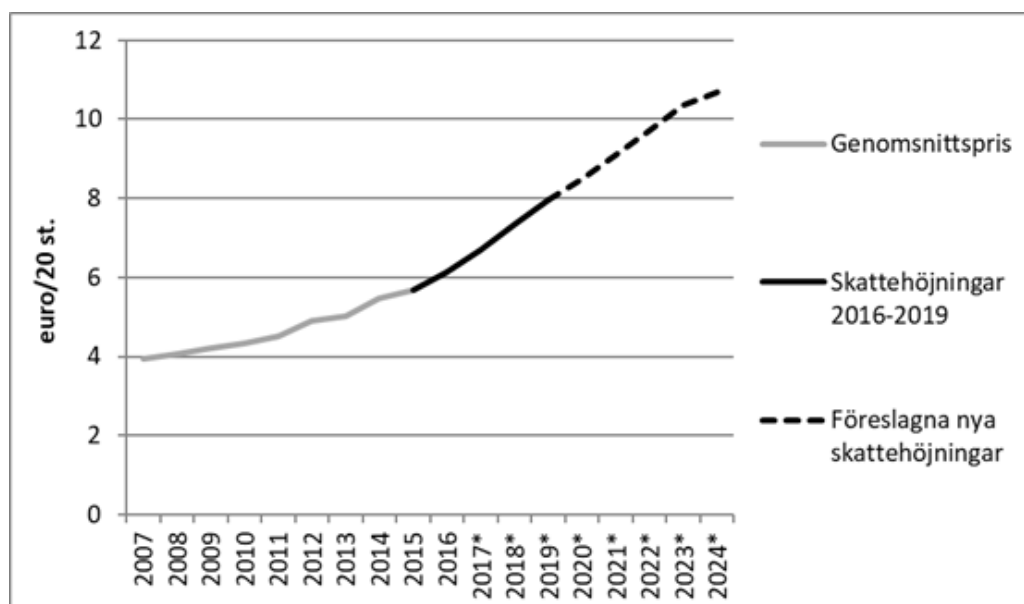
1. Höjningarna av tobaksaccisen fortsätter under de följande valperioderna på minst samma nivå som under valperioden 2016–2019 med hänsyn till köpkraftens utveckling och risken för grå ekonomi.
2. Tobaksaccisens nuvarande skattestruktur, som grundar sig på tre element, bevaras.
3. Möjligheterna att beskatta nikotinprodukter som inte innehåller tobak och som lyder under tobakslagen utreds, samt på vilken skattenivå dessa borde beskattas.

En av de effektivaste metoderna för att minska rökningen på befolkningsnivå är att påverka priset på tobaksprodukter genom beskattning. Sedan 2009 har tobaksaccisen höjts så gott som årligen. Tobaksaccisen har höjts under valperioden 2016–2019 och höjningen fortsätter med ett halvt års mellanrum. Syftet med stegvisa höjningar i stället för stora engångsförhöjningar är att minska risken för negativa och oväntade marknadseffekter samt att underlätta uppföljningen av höjningarnas effekter.

Tobaksaccisen har fungerat enligt målen: priserna i olika produktgrupper och prisklasser har stigit betydligt i enlighet med förväntningarna och konsumtionen av skattepliktiga tobaksprodukter har minskat. Samtidigt har man undvikit icke-önskade effekter på marknaden och det finns inga tecken på ökning av den konsumtion som inte statistikförs (med undantag av snus). Enligt beräkningarna kommer genomsnittspriset för en cigarettask att stiga med 2,50 euro, dvs. cirka 45 procent, under åren 2016–2019 till följd av accishöjningen.

När höjningarna har genomförts under nuvarande valperiod kommer genomsnittspriset för en cigarettask 2020 att vara cirka 8,20 euro, varav tobaksaccisen utgör 5,60 euro. Höjningarna av accisen under valperioden har därmed höjt tobaksaccisen för en medeldyr cigarettask med cirka 1,90 euro. Den höjning av tobaksaccisen som skulle medföra en höjning av priset på 2,50 euro som arbetsgruppen föreslår skulle i princip vara av samma storlek.

Figur. Illustrationsbild av verkställt och prognostiserat pris för en cigarettask med genomsnittspris. För den kommande valperioden har enligt arbetsgruppens förslag en accishöjning beräknats som motsvarar accishöjningen under nuvarande valperiod (2,50 e). Höjningen genomförs stegvis.



De accishöjningar som genomförs 2016–2019 medför större årliga höjningar av genomsnittspriset på cigaretter räknat i euro jämfört med tidigare accishöjningar. Trots de ovan nämnda höjningarna låg genomsnittspriset på en cigarett jämfört med i Finland redan i början av juli 2016 på en betydligt högre nivå, till exempel på Irland 9,68 € och i Storbritannien 9,42 € samt på Island 8,35 €¹ och i Norge 11,07 €¹.

Arbetsgruppen anser att de accishöjningar som redan har genomförts har varit lyckade och föreslår att höjningarna ska fortsätta även under kommande valperioder. Höjningarna ska beräknas så att de är högre än utvecklingen av konsumenternas köpkraft.

Enligt det mål som har skrivits in i tobakslagen är syftet med tobaksaccisen att främja de hälsopolitiska målen. Syftet med tobakslagen är dessutom att användningen av tobaksprodukter och andra nikotinhaltiga produkter som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende ska upphöra.

Tack vare en god tobakspolitik, inklusive skattepolitik, har antalet rökare fortgående minskat: i dag röker cirka 13 procent av de vuxna dagligen. Därmed måste man när målen uppfylls under de kommande åren förbereda sig på att intäkterna från tobaksaccisen sjunker trots höjningarna. Det här kan dock motiveras med de besparingar som görs på lång sikt till följd av den minskade rökningen.

Enligt arbetsgruppens åsikt är ett särskilt mål med tobaksaccisen att förebygga att människor börjar röka och därigenom främja rökfrihet hos kommande generationer. Det här innebär samtidigt att accisen utöver de traditionella tobaksprodukterna även borde omfatta nya tobaksprodukter som kommer ut på marknaden. Dessutom borde man utreda möjligheterna till att nya typer av tobaksfria nikotinprodukter som lyder under tobakslagen ska omfattas av accisen på samma sätt som man har gjort med de elektroniska cigaretterna. Framöver borde man utreda på vilken skattenivå de borde beskattas. Eftersom dessa åtminstone tills vidare inte omfattas av den harmoniserade

¹ Priset på det populäraste cigarettmärket -10 procent.

tobaksskatten inom EU, är utmaningarna vad gäller tillsynen större än för egentliga tobaksprodukter, eftersom det inte finns ett digitaliserat övervakningssystem för dessa på samma sätt som för de produkter som ingår i den harmoniserade beskattningen. Skatteintäkterna från till exempel elektroniska cigaretter har hittills legat på en blygsam nivå.

Arbetsgruppen anser att den beskattning av nya tobaks- och nikotinprodukter som nämns ovan borde utvecklas i syfte att minska deras användning och särskilt förhindra att rökare övergår till att använda andra icke-medicinska nikotinprodukter.

Utöver skattehöjningarna borde samtidigt uppmärksamhet fästas vid åtgärder med vilka den användning som inte statistikförs och risken för ökad grå ekonomi kan stävjas. Minskningar i den statistikförda konsumtionen innebär inte nödvändigtvis en motsvarande minskning i den totala konsumtionen av tobaksprodukter, om en del av den statistikförda konsumtionen ersätts med till exempel smugglade tobaksprodukter eller snus. Vid sidan av förlorade skatteintäkter kan detta också vara skadligt med tanke på hälsomålen bland annat med tanke på avsaknad tillsyn över tobaksprodukternas kvalitet och åldersgränser. De kanaler för smuggling som bildas kan eventuellt användas även för förmedling av andra förbjudna och hälsofarliga produkter.

Tobaksindustrin varnar ofta för att skattehöjningar kan öka risken för smuggling, trots att det tills vidare inte har funnits tecken på detta i Finland. Det finns dock en risk för detta i Finland, eftersom prisskillnaderna för tobaksprodukter i Finland jämfört med närområden redan nu är betydande.

I varje fall kommer protokollet till den internationella ramkonventionen om tobakskontroll för att bekämpa smuggling att skapa en mycket effektiv internationell mekanism i bekämpningen av smuggling. EU ratificerade detta internationella protokoll 2016. I anknytning till detta godkände EU-kommissionen i december 2017 ett nytt uppföljnings- och spårningssystem på EU-nivå med vilket man kan garantera att tobaksvaror lätt kan spåras inom EU genom en unik identitetsmärkning på varje produkt. Dessutom ska det finnas minst fem typer av äkthetsdetaljer på varje förpackning med vilka man kan säkerställa att tobaksprodukterna uppfyller fastställda säkerhetskrav.

Förpliktande regler för medlemsstaterna om strukturen och miniminivån för tobaksskatten ges i EU:s tobaksskattedirektiv 2011/64/EU. Enligt direktivet är tobaksskatten på cigaretter en blandad skatt som består av en värderelaterad skatt som grundar sig på cigarettpriset samt en enhetsrelaterad enhetsskatt, för vars andel en övre gräns har fastställts. Dessutom kan medlemsländerna uppbära en minimiskatt på cigaretter, vars storlek de kan fastställa fritt, bara beskattningens normalstruktur följer den nämnda kombinationen av värde- och enhetsskatt.

I Finland består tobaksskatten på cigaretter utöver av enhetsskatt även en hög andel värderelaterad skatt (52 procent av detaljhandelspriset), vilket medför att den relativa skattebördan för dyrare cigaretter har kunnat fås tillräckligt hög. Vid höjning av priset på tobaksprodukter måste tobaksbolagen på grund av den höga värderelaterade skatten och mervärdesskatten höja priset på tobaksprodukterna 3,5-faldigt i förhållande till produkternas skattefria prishöjning för att få motsvarande avkastning på det höjda skattefria priset. Med det tredje elementet, dvs. en tillräckligt hög fast minimiskatt, säkerställer man ett hälsopolitiskt önskat minimipris på cigaretter. Tobak avsedd att rullas till cigaretter och cigarrer omfattas av samma skattestruktur.

Med skattestrukturen för tobaksaccisen som baserar sig på tre element ger möjlighet till effektiv beskattning av tobaksprodukter i alla prisklasser. Som alternativ till den nuvarande skattestrukturen har man föreslagit en övergång till starkt enhetsrelaterad skattmodell, där cigaretter i olika prisklasser skulle beskattas ungefär lika mycket räknat i euro. Men då skulle tobaksaccisens andel av priset minska när priset höjs. Om den värderelaterade skattens andel var låg, skulle tobaksbolagen kunna höja priserna mindre än nu för att få en tilläggsavkastning av samma storlek. Arbetsgruppen anser att den nuvarande skattestrukturen är hälsopolitiskt motiverad och förordar att den ska bevaras även vid kommande skattehöjningar.

Uppföljningen av resandeförsel visar att importen av cigaretter under lång tid har varit på nedåtgående. Det här förklaras delvis av den importbegränsning som fastställs i tobakslagen, enligt vilken högst 200 cigaretter utan finsk- och svenskspråkig varningstext får föras in i landet. Från länder utanför EES-området får tobaksprodukter föras in endast om resan har varat över 24 timmar. Resandeförseln av snus har dock ökat explosionsartat, trots att de eventuella skattepåföljderna för smuggling av snus är avsevärda.

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

4.2 Förebyggande av att unga börjar röka

4.2.1 Åldersgräns för nikotinprodukter

Arbetsgruppens förslag:

- 1. Tobakslagen ändras så att tobaksprodukter, nikotinvätskor och tobakssurrogat som innehåller nikotin² 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.**

Syftet med att höja åldersgränsen för tobaksprodukter och andra nikotinprodukter är att stärka verkställandet av artikel 16 i ramavtalet om bekämpning av rökning. Enligt artikeln ska parterna genomföra effektiva åtgärder för att minska utbudet av och tillgängligheten till tobaksprodukter genom att förhindra försäljning av dessa produkter till personer som är yngre än den åldersgräns som fastställs i nationella lagar eller till personer under 18 år.

I Finlands tobakslag har tillgången till tobaksprodukter och nikotinvätskor redan begränsats för minderåriga. Åldersgränsen för försäljning, import och innehav av tobaksprodukter och nikotinvätskor är 18 år. Det är också förbjudet att förmedla och överlåta produkterna till personer under 18 år, och en minderårig person kan inte fungera som säljare av produkterna utan fortgående övervakning av en myndig person. Butikerna

² Se arbetsgruppens förslag i punkt 4.8.1

har frivilligt gått in för att kontrollera åldern på alla personer som verkar vara under 30 år.

Trots det ovan nämnda röker fortfarande 7 procent av de som är under 18 år dagligen. Bland 18-åriga pojkar röker 14 procent dagligen och 12 procent av flickorna i samma ålder. Den dagliga rökningen hos dem som nyligen har uppnått myndighetsåldern ligger alltså på nästan samma nivå som den dagliga rökningen hos hela vuxenbefolkningen (jfr bland män i åldern 20–64 år 15 procent och bland kvinnor 12 procent). Rökning inleds vanligen i ung ålder, i en ålder under 18 år. Siffrorna ovan stödjer å ena sidan vetskapen om att man börjar röka när man är minderårig och å andra sidan att man med de gällande åldersgränserna för försäljning inte på ett effektivt sätt har kunnat ingripa i att minderåriga börjar röka.

Internationellt är den lagstadgade åldersgränsen för inköp av tobaksprodukter i regel 18 år. Livliga diskussioner om att höja åldersgränsen för inköp eller att begränsa inköp av tobaksprodukter enligt födelseår har dock förts i flera länder. Till exempel i USA har åtminstone fem delstater höjt åldersgränsen för inköp till 21 år och dessutom har man på lokal nivå vidtagit samma åtgärd på cirka 300 orter, bland annat i New York och Chicago. På Nya Zeeland har man planerat att förbjuda försäljning av tobaksprodukter till alla som är födda på 2000-talet. Det här har redan införts i Singapore.

Även i Finland har en motsvarande diskussion förts om att förbjuda försäljning av produkter som omfattas av tobakslagen till finländare födda efter år 2000. Ett sådant förslag är dock problematiskt med tanke på Finlands grundlag.

Enligt undersökningar medför en höjning av åldersgränsen över 18 år enligt beräkningar en minskning av antalet 15–17-åringar som börjar röka. Enligt bedömningar kan en höjning av åldersgränsen till 21 år minska rökningen 12 procent mer än de befintliga begränsningarna för rökning, medan en höjning av åldersgränsen till 25 år enligt beräkningarna kan minska rökningen med 16 procent.

Åldersgränsen för försäljning tillämpas utöver på tobaksprodukter även på andra produkter, såsom alkohol, penningspel och vuxenunderhållning. I regel krävs myndighetsålder för åldersgränserna. 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 de egenskaper som framkallar beroende.

På grund av de negativa effekter som användning av tobaksprodukter och andra nikotinprodukter har på folkhälsan samt på grund av att 7 procent av de som är under 18 år fortsättningsvis röker dagligen trots åldersgränsen, föreslår arbetsgruppen att åldersgränsen för nikotinhaltiga produkter som omfattas av tobakslagen höjs till samma åldersgräns som för starka alkoholdrycker, vilken är 20 år. Samtidigt harmoniseras lagstiftningen för tobak och alkohol i fråga om åldersgränsen. För nikotinfria produkter som omfattas av tobakslagen, såsom röktilbehör och tobakssurrogat, skulle åldersgränsen fortsättningsvis vara 18 år.

4.2.2 Karakteristiska dofter eller smaker

Arbetsgruppens förslag:

- 1. Förbudet mot karakteristiska dofter eller smaker utvidgas till att gälla samtliga tobaksprodukter.**

Enligt tobakslagen är karakteristiska dofter och smaker förbjudna i cigaretter, rulltobak och vätskor som används i elektroniska cigaretter. Syftet med att förbjuda karakteristiska dofter och smaker är att göra produkterna mindre lockande särskilt bland unga.

Förbudet mot karakteristiska dofter och smaker i cigaretter och rulltobak baserar sig på tobaksproduktdirektivet. Övriga tobaksprodukter, såsom tobak för vattenpipa, cigarrer och eventuella nya tobaksprodukter är i direktivet befriade från förbudet, eftersom unga använder företrädesvis cigaretter och rulltobak. Förbudet mot karakteristiska dofter och smaker i vätskor som används i elektroniska cigaretter har utfärdats på nationell nivå och förbudet gäller såväl nikotinhaltiga som nikotinfria vätskor.

Enligt arbetsgruppens åsikt är det följdriktigt med tanke på tobakslagens mål, att förbudet mot karakteristiska dofter och smaker gäller alla tobaksprodukter. Alla slags smaker och dofter i tobaksprodukter gör särskilt bland unga produkten mer lockande. Med förbudet mot karakteristiska dofter och smaker minskar sannolikheten för att unga ska börja använda eller övergå till att använda tobaksprodukter med bättre smaker eller dofter. Därför föreslår arbetsgruppen att karakteristiska dofter och smaker förbjuds i alla tobaksprodukter.

4.2.3 Motions- och idrottsföreningar

Arbetsgruppens förslag:

- 1. För beviljande av riksomfattande understöd föreskrivs som ett understöds-kriterium i idrottslagen och ungdomslagen att man förbinder sig till att förebygga användning av tobaksprodukter och andra nikotinprodukter. Denna verksamhet införs också som ett kriterium i kvalitetsföre-ningsprogram.**
- 2. Det rekommenderas att kommunerna för beviljande av sina understöd till ungdoms- och idrottsarbete som ett kriterium också tar med att man ska förbinda sig till att förebygga användning av tobaksprodukter och andra nikotinprodukter.**
- 3. Undervisnings- och kulturministeriet samlar god praxis vid förebyggande av ungas rökning och användning av nikotinprodukter inför dem som en del av verksamhetskulturen inom ungdomsarbetet, motionen och idrotten.**

I Finland deltar cirka hälften av barnen och ungdomarna aktivt i någon idrottsförenings verksamhet. Deltagandet i föreningarnas verksamhet minskar dock kraftigt bland ungdomarna, bland 11-åringarna deltar 58 procent och bland 15-åringarna 35 procent av åldersklassen.

Organiserad motion och idrottsföreningar stödjer vanligen hälsobeteendet hos sina medlemmar. De kan också utgöra viktiga miljöer för främjande av hälsa och välbefinnande. Barn och unga som är med i idrottsföreningar har till exempel goda kostvanor och är fysiskt aktivare än de barn och unga som står utanför föreningsverksamheten. Trots detta kan idrottsföreningar öka risken för ogynnsamt beteende hos barn och unga, till exempel användning av nikotinprodukter.

I uthållighetsgrenar förekommer mindre rökning än i lagsporter. Snus används däremot mer inom lagsporter. Tobakens skadliga effekter med tanke på idrottande är rätt välkända, medan snusets skadliga effekter inte är lika kända.

Tränarna i idrottsföreningarna är vanligen frivilliga aktörer och de har en central roll i idrottsföreningarna. Därför är det mycket viktigt att utveckla och säkerställa deras kunskande. Samtidigt har det observerats att droganvändning är det delområde inom hälsofrämjande som tränarna beaktar minst i sina uppgifter.

För barn och unga är det viktigt att ha förebilder såväl inom ungdomskultur som inom motion och idrott. De budskap som idolerna förmedlar och de föreställningar som de ger upphov till formar också de ungas inställning till tobaks- och nikotinprodukter. De idoler som ungdomarna beundrar kan också styra ungdomarnas egna val. Därför har dessa förebilder stor betydelse. Ungdoms- och idrottsföreningarna bör handla ansvarsfullt och noggrant gå igenom sin verksamhetspraxis och sina anvisningar, så att skadliga effekter kan undvikas.

I många motions- och idrottsföreningar görs redan nu viktigt arbete som motverkar användning av nikotinprodukter och droger. God praxis borde samlas in och förmedlas så effektivt som möjligt som en del av klubbarnas och föreningarnas grundläggande arbete. Ansvar ligger inte endast på föreningarna, utan även ministerierna bör stödja det arbete som föreningarna utför.

Utifrån det som nämns ovan föreslår arbetsgruppen att förebyggandet av tobaks- och nikotinanvändning på ett mångsidigt sätt tas med som en del av motions- och idrottsföreningarnas verksamhet samt ungdomsarbetet.

4.3 Rökfria miljöer

Arbetsgruppens förslag:

1. Paragraf 73 om tillämpning av rökförbud i tobakslagen ändras så att rökning, uppvärmning och annan användning som frigör aerosoler och som försämrar inomhusluften utvidgas till att gälla alla produkter som omfattas av tobakslagen.
2. Rökförbuden ska utvidgas till att även gälla sådana utomhusområden och områden som i regel används av minderåriga, till exempel lekparken och EU-badstränder. Rökförbudet skulle också gälla användning av tobak som används i munnen.
3. Rökförbudet utvidgas till att gälla hållplatser för kollektivtrafik (inkl. taxi-hållplatser).

4. **Det rekommenderas att kommuner och andra offentliga och privata aktörer med egna åtgärder begränsar rökning särskilt på sådana utomhusområden där minderåriga vistas eller rökning på annat sätt stör dem som vistas på området och där rökning inte är förbjudet enligt tobakslagen. Sådana utomhusområden är bland annat torg.**
5. **Bostadsaktiebolagen ändras så att man genom ett majoritetsbeslut kan besluta om rökförbud på balkonger eller i inomhuslokaler som de boende besitter.**

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 rökområden skyddar inte mot exponeringen. Skyddsnivån ska också vid behov förbättras och utvidgas.

Vid rökning, uppvärmning eller annan användning av produkter som omfattas av tobakslagen frigörs alltid i luften rök, ånga och småpartiklar 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 kraftiga 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. Arbetsgruppen anser att det för att skydda människornas hälsa är motiverat att utvidga tillämpningsområdet för tobakslagens rökförbud till att gälla rökning och uppvärmning och annan användning som frigör småpartiklar i luften för alla produkter som omfattas av tobakslagen. Även i andra länder i Europa, såsom i Portugal och Spanien, gäller rökförbuden i omfattande grad även användning av andra produkter som omfattas av tobakslagen.

Rökförbuden enligt den gällande tobakslagen gäller i regel offentliga inomhuslokaler. Utomhus är rökning förbjuden endast vid daghem och läroanstalter, samt vid sådana allmänna tillställningar som ordnas på utomhusområden där deltagarna vistas stillastående eller stillasittande. I inomhuslokaler och på utomhusområden vid daghem och läroanstalter är även tobak som används i munnen (till exempel snus) förbjudet.

Skydd av barn och unga mot produkter som omfattas av tobakslagen och de olägenheter som användningen av dem orsakar är ett av tobakslagens viktigaste mål. Trots detta är inte rökning förbjuden på alla sådana utomhusområden där i regel barn och unga vistas. Sådana områden är till exempel lekparker och badstränder.

Arbetsgruppen föreslår också att tobakslagens rökförbud ska utvidgas till att även gälla sådana utomhusområden som i regel används av minderåriga, till exempel lekparker och EU-badstränder. I Finland finns det nästan 2 000 allmänna badstränder som övervakas av myndigheter, varav cirka 300 är EU-badstränder. Med EU-badstränder avses sådana badstränder som besöks av många badgäster (i praktiken över 100 badgäster per dag). Arbetsgruppen ansett att utvidgningen av rökförbudet till att gälla lekparker och EU-badstränder är motiverat för att skydda såväl minderåriga som övriga användare av badstranden mot exponering för tobaksrök. Enligt arbetsgruppens åsikt är det motiverat att förbudet på de ovan nämnda områdena för att skydda barnen även skulle omfatta tobak som används i munnen.

Exponering för tobaksrök och andra utsläpp från produkter som omfattas av tobakslagen är vanligt även på hållplatser för kollektivtrafik (till exempel busshållplatser, stationsplattformar och även taxihållplatser) där människor samlas för att vänta på eller köa till ett trafikmedel. Därför föreslår arbetsgruppen att rökförbudet utvidgas till att omfatta hållplatser för kollektivtrafik och taxibilar.

Rökförbud som tillämpas på offentliga utomhusområden ska alltid runda sig på lag. Offentliga aktörer, såsom kommuner, har dock möjlighet att med frivilliga åtgärder skydda människor mot ofrivillig exponering för utsläpp från produkter som omfattas av tobakslagen. Motiv för åtgärden kan även vara förebildseffekten på barn och unga samt att skydda miljön, hålla området snyggt och att öka trivselen. En åtgärd som grundar sig på frivillighet kan till exempel vara att begränsa användningen av produkter som omfattas av tobakslagen på vissa avgränsade områden, så att rökning är möjlig endast på tydligt anvisade rökställen. Några kommuner har redan använt möjligheten att begränsa rökning till exempel på badstränder och torg.

Arbetsgruppen rekommenderar också att offentliga aktörer fattar beslut om att begränsa rökning särskilt på sådana utomhusområden, där många minderåriga vistas och rökning inte är förbjuden enligt tobakslagen.

Exponering för utsläpp från produkter som omfattas av tobakslagen är inte begränsad endast till offentliga lokaler och områden, utan gäller även privata bostäder. I bostadsaktiebolag kan rökning förbjudas på lägenhetsbalkonger och i lägenheter främst i bodelagsordningen. Enligt rättspraxis krävs samtycke av bolagets samtliga aktieägare för en ändring av bodelagsordningen.

Den tobakslag som trädde i kraft 2016 gjorde det möjligt att ansöka om rökförbud i bostadslägenheternas utrymmen med ett majoritetsbeslut av bostadssammanslutningen. Både bostadssammanslutningarna och de myndigheter som bestämmer om förbuden har upplevt att ansökningsprocessen för rökförbud är arbetsam. Dessutom är effekten av förbudet förknippad med utmaningar i samband med övervakningen. Tobakslagen erbjöd lösningar för endast en del av problemsituationerna och fortfarande finns det många invånare i bostadssammanslutningar som i sina bostäder lider av problem med tobaksrök som orsakas av deras grannar. Det finns alltså fortfarande många vardags-situationer där människor ofrivilligt exponeras för tobaksrök. Rökning på balkonger och rökningssituationer överlag i samband med boende skulle kräva effektivare handlings-sätt än de nuvarande.

Eftersom bostadsaktiebolagen kan besluta om att ansöka om ett rökförbud enligt tobakslagen med ett majoritetsbeslut, skulle det enligt arbetsgruppen vara motiverat att bostadsaktiebolaget skulle kunna förbjuda rökning i de utrymmen som hör till bostadslägenheterna med ett majoritetsbeslut.

Arbetsgruppen föreslår att bostadsaktiebolagen ändras så att man genom ett majoritetsbeslut kan besluta om rökförbud på balkonger eller i inomhuslokaler som de boende besitter.

4.4 Marknadsföring av produkter som omfattas av tobakslagen

4.4.1 Enhetliga tobaksförpackningar

Arbetsgruppens förslag:

1. **Bestämmelserna om egenskaper för tobaksprodukter, nikotinvätskor och påfyllningsbehållare och deras detaljhandelsförpackningar ändras så att regler för enhetliga produkter och produktförpackningar tas i bruk.**

Med enhetliga produktförpackningar (s.k. plain eller standardized packaging) är avsikten att verkställa artikel 11, 12 och 13 i Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll.

Enligt artikel 11 i ramkonventionen om tobaksvarors förpackningar ska avtalsparterna genomföra effektiva åtgärder för förpackningar och förpackningsmärkningar som säkerställer att tobaksprodukters förpackningar inte ger en falsk eller vilseledande bild av produktens egenskaper, hälsoeffekter eller risker. Enligt riktlinjerna för tillämpningen av artikeln är huvudprincipen för verkställandet att alla ska informeras om tobaksprodukternas negativa effekter på hälsan, deras beroendeframkallande egenskap samt att de är livsfarliga för både rökaren och de som exponeras för tobaksrök. Samma informationsskyldighet framkommer i ramavtalets artikel 12.

Dessutom ska parterna vid övervägande av åtgärder riktade mot tobaksprodukternas förpackningar beakta forskningsinformation och andra länders erfarenheter av vilka åtgärder som är de effektivaste för verkställandet.

I riktlinjerna för tillämpningen av artikeln uppmanas parterna att överväga åtgärder med vilka användningen av logotyper, färger, varumärkesbilder och annan reklaminformation begränsas på förpackningarna och endast presentation av produktnamnet med standardfont och standardfärg möjliggörs på förpackningarna (enhetliga förpackningar). Enligt riktlinjerna för tillämpningen kan man med enhetliga förpackningar öka hälsovarningarnas synlighet och effekt samt minska möjligheterna till att andra element på förpackningen drar uppmärksamheten från hälsovarningarna.

Enligt artikel 13 i ramkonventionen om tobakskontroll skulle ett övergripande reklam-, marknadsförings- och sponsringsförbud minska tobakskonsumtionen. Varje stat som har undertecknat avtalet ska i enlighet med sin grundlag eller sina konstitutionella bestämmelser åtminstone begränsa användningen av direkta eller indirekta incitament som uppmuntrar allmänheten att köpa tobaksvaror (artikel 13 punkt 4 c). Enligt riktlinjerna för tillämpningen av artikeln är förpackningarna en viktig del av reklamen och annat försäljningsfrämjande och deras reklameffekt kan avlägsnas genom bestämmelser om enhetliga förpackningar.

I Finlands tobakslag härrör bestämmelserna om detaljhandelsförpackningar till stor del från tobaksproduktdirektivet. Tobaksproduktdirektivet (2014/40/EU) möjliggör dock att nationella lagar stiftas om enhetliga detaljhandelsförpackningar. Enligt direktivets recital (inledningstext) ska tobaksprodukter och andra motsvarande produkter omfattas av fri rörlighet för varor, men medlemsstaterna ska ändå ha befogenheter att ställa tilläggskrav för att skydda folkhälsan. Det här gäller presentationen av tobaksprodukter

och deras förpackningar, inklusive färger, utöver de hälsovarningar som finns på dem, för vilka allmänna grundregler ges i direktivet.

Medlemsländerna skulle till exempel kunna införa bestämmelser om tilläggsstandardisering av förpackningar för tobaksprodukter såvida dessa bestämmelser är i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och Världshandelsorganisationens (WTO) förpliktelser och inte inverkar på den fullständiga tillämpningen av detta direktiv.

Bland medlemsländerna i Europeiska unionen har bestämmelserna om enhetliga förpackningar redan införts i Frankrike, England och på Irland. Dessutom har lagstiftning som gäller detta godkänts i Ungern, Slovenien och Norge. Australien var först med att införa internationellt enhetliga produktförpackningar 2012. Andra länder där lagar om enhetliga förpackningar redan har godkänts eller är under beredning är Nya Zeeland, Kanada och Uruguay.

Under den senaste tiden har många undersökningar utförts om lagstiftningen gällande enhetliga produktförpackningar och dess effekter, särskilt i Australien. Enligt undersökningarna har tobaksprodukterna blivit betydligt mindre lockande, samtidigt som betydelsen av hälsovarningarna på detaljhandelsförpackningarna har ökat. Trots att rökare är exceptionellt märkestrogna, verkar det som om enhetliga produktförpackningar även minskar konsumentens bindning (consumer attachment) till produktmärket och därmed främjar försöken att sluta och minskad rökning. Konsumenternas kunskaper om de risker som produkterna medför har även ökat. Bestämmelserna om enhetliga produktförpackningar har i Australien haft stor betydelse för den minskade rökningen bland unga: en avsevärd del av de unga rökarna har försökt sluta eller åtminstone tänkt på att sluta efter förenhetligandet av detaljhandelsförpackningarna.

I Australien har man inte heller observerat några skillnader i tillgången eller användningen av olagliga cigaretter jämfört med tidigare. För att förebygga olaglig handel ska detaljhandelsförpackningar för cigaretter och rulltobak inom EU från och med den 20 maj 2019 märkas på ett enhetligt och säkert sätt och deras rörelser ska registreras så att produkterna kan lokaliseras och spåras i hela EU. För övriga tobaksprodukter träder bestämmelserna i kraft från och med den 20 maj 2024. Med hjälp av dessa bestämmelser försöker man förhindra att olagliga tobaksprodukter, inklusive produkter som har förts in olagligt i EU-området, ska komma ut på marknaden.

Reglerna om enhetliga produktförpackningar utesluter inte de ovan nämnda märkningarna för att förhindra smuggling och olaglig handel, utan dessa märkningarna är även i fortsättningen en del av produktförpackningarna. Dessutom ska produktförpackningarna i Finland fortsättningsvis vara försedda med information om produkternas detaljhandelspris för skattetillsyn i enlighet med 11 § i tobakslagen.

Till följd av bestämmelserna om enhetliga produktförpackningar observerade man i Australien förändringar i de produkter som fanns på marknaden. Nya produktformer, utvidgade varumärken och nya förpackningsstorlekar lanserades på marknaden. En av de mest iögonfallande förändringarna var att antalet varianter av varumärkena ökade.

Varumärkenas namn blev längre och nya egenskaper hos dem betonades, såsom ändringar i filtren, samtidigt som det tidigare kända varumärket bevarades som en del av namnet. I marknadsföringen spelar varumärkenas namn och utvidgningar av dem en viktig roll när man ger information om produkten, till exempel information om dess

styrka, skadlighet, kvalitet och modernitet. Syftet med utvidgning och varianter av varumärken är att hålla kvar konsumenterna för det gamla varumärket samt att locka nya och annorlunda målgrupper att använda varumärket.

Internationellt sett gäller bestämmelserna om enhetliga produktförpackningar tobaksprodukter och deras detaljhandelsförpackningar. Norge är det första landet där bestämmelserna har utvidgats till att även gälla tobaksprodukter som används i munnen, såsom snus. Swedish Match ställde Norska staten inför rätta med påståendet om att tobak för användning i munnen ur folkhälsosynpunkt inte kan jämföras med tobaksprodukter för rökning, och att utvidgningen av bestämmelserna om enhetliga produktförpackningar till att omfatta även tobaksprodukter som används i munnen är en överdriven handling i förhållande till målet. Norska staten har hittills vunnit domstolsbehandlingarna i ärendet.

Reklam och säljfrämjande verksamhet för tobaksprodukter har varit förbjudna i Finland ända sedan 1978. Förbudet mot framläggande av tobaksprodukter, som är en av de mest betydande nya åtgärderna för begränsning av marknadsföringen, trädde i kraft 2010. Förbuden gällande 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. Därmed är de viktigaste marknadsföringsmetoderna för produkter som omfattas av tobakslagen numera själva produkterna, deras delar samt deras detaljhandelsförpackningar.

Syftet med tobakslagen är att användningen av tobaksprodukter och andra nikotinhaltiga produkter ska upphöra. Bestämmelser om enhetliga produktförpackningar är en av de åtgärder som gör det möjligt att uppfylla målet. Det finns klara forskningsbevis på att enhetliga produktförpackningar stärker hälsovarningarnas effekter och samtidigt uppmuntrar rökarna att sluta röka och stärker de ungas vilja att förbli rökfria.

Tobakslagens mål att användningen av tobaksprodukter och andra nikotinhaltiga produkter ska upphöra baserar sig på skydd av folkhälsan. Ur folkhälsans och tobakslagens perspektiv är det ytterst viktigt att bestämmelserna om enhetliga förpackningar inte endast omfattar alla tobaksprodukter, utan även övriga nikotinhaltiga produkter som omfattas av tobakslagen. En så jämlik behandling som möjligt av nikotinhaltiga produkter som lyder under tobakslagen är en hållbar lösning med tanke på folkhälsan. På så sätt minskas sannolikheten för att produktanvändarna övergår till att använda en annan, till utseendet mer lockande nikotinprodukt.

Finland skulle vara det första land där bestämmelserna om enhetliga produktförpackningar utöver tobaksprodukter även omfattar till exempel nikotinvätskor för användning i elektroniska cigaretter.

I Finland är det förbjudet att lägga fram tobaksprodukter, tobakssurrogat, nikotinvätskor och deras varumärken i detaljhandeln. Förbudet mot framläggande har varit en av de viktigaste metoderna för att förhindra marknadsföring av de ovan nämnda produkterna. Tobaksprodukter och elektroniska cigaretter samt deras detaljhandelsförpackningar är fortfarande synliga i människornas vardag bland annat via konsumenterna eller i form av skräp på marken. Produkter som har ett lockande utseende och detaljhandelsförpackningar fungerar som viktiga marknadsföringsmetoder för dessa produkter. Ett exempel är produktutvecklingen för tobaksprodukter där man genom att byta egenskaper, såsom färg, på cigarettpapper eller filter gör dem mer lockande för konsumenterna. Man vill ge konsumenterna information om produkternas nya egenskaper och detta sker i regel genom den information som finns på detaljhandelsförpackningarna.

Spridning av sådan information på detaljhandelsförpackningar strider i regel mot marknadsföringsförbudet i tobakslagen. Det verkar dock som om den nytta som industrin får av detta är större än skadorna, eftersom den ovan nämnda marknadsföringen i viss utsträckning sker fortgående och tillsynsmetoderna för ingripande är begränsade. Bestämmelserna om enhetliga produktförpackningar och produkter kompletterar därmed både förbudet mot marknadsföring och framläggande och minskar möjligheterna att vilseleda konsumenterna med hjälp av produkterna, deras delar eller element som används på detaljhandelsförpackningarna.

Förenhetligandet av tobaksprodukternas detaljhandelsförpackningar för skydd av folkhälsan har utförts stegvis med hjälp av lagstiftning redan under ett par årtionden. Till exempel hälsovarningarna har ändrats från enbart textvarningar till kombinerade varningar med text och bild, och deras yta på detaljhandelsförpackningarna har förstörats stegvis till att täcka 65 procent av förpackningarnas fram- och bakyta. Ett ytterligare förenhetligande av detaljhandelsförpackningarna och även produkterna minskar i betydande grad möjligheterna att använda ifrågavarande produkter och/eller deras detaljhandelsförpackningar som redskap för marknadsföring av produkter som är mycket skadliga för folkhälsan.

Förenhetligandet av nikotinprodukter som omfattas av tobakslagen och deras detaljhandelsförpackningar innebär i praktiken att utseendet och formen för produkterna, deras delar samt för detaljhandelsförpackningarna förenhetligas. Även användningen av varumärkets egenskaper begränsas, såsom det teckensnitt som används i varumärkets namn eller andra identifierande element. Förbud och begränsningar gällande marknadsföringen, till vilken bestämmelserna om enhetliga produktförpackningar hör, berör flera grundläggande rättigheter. Dessa är 12 §, 15 § och 19 § i grundlagen.

Kommersiell kommunikation hör till tillämpningsområdet för paragrafen om yttrandefrihet, men den har inte ansetts höra till kärnområdet för yttrandefrihet. Mer omfattande begränsningar kan riktas mot kommersiell kommunikation jämfört med de begränsningar som kan riktas mot yttrandefrihetens innehållsmässiga kärnområden. Grundlagsutskottet har konstaterat att förbudet mot framläggande av produkter som omfattas av tobakslagen har betydelse med tanke på yttrandefriheten, eftersom det tillsammans med reklamförbudet på ett väsentligt sätt begränsar näringsidkarens möjligheter att utnyttja sitt varumärke som ett särskilt kännetecken för att särskilja de produkter som näringsidkaren erbjuder till försäljning eller i övrigt lanserar på marknaden i sin näringsverksamhet från andra produkter. Utskottet ansåg dock att det finns tillräckliga folkhälsomässiga motiveringar till förbudet mot framläggande (GrUU 21/2010 rd)

Även bestämmelserna om enhetliga produkter och förpackningar begränsar användningen av varumärket i själva produkten och på detaljhandelsförpackningarna. Användningen av varumärken är dock till sin karaktär en negativ rättighet som förhindrar andra att använda ifrågavarande varumärke.

Tobaksindustrin har i omfattande utsträckning använt sig av rättsskyddsmedel för internationell rätt mot de länder där bestämmelserna om enhetliga produktförpackningar har godkänts. Industrins påståenden har dock inte haft framgång. Begränsningen av varumärkets användning för nikotinprodukter som omfattas av tobakslagen är motiverad med tanke på folkhälsan, eftersom dess syfte är att skydda konsumenterna, och särskilt barn och unga, från produkter som är giftiga och beroendeframkallande.

Bestämmelserna om enhetliga förpackningar minskar möjligheterna att vilseleda konsumenterna med hjälp av reklamässiga drag i produkterna och på förpackningarna.

Å andra sidan ökar detta konsumenternas medvetenhet om de risker som användningen av produkterna medför.

Enligt 19 § i grundlagen ska det allmänna främja befolkningens hälsa. De nikotinprodukter som omfattas av tobakslagen skiljer sig från andra konsumtionsprodukter på marknaden på grund av deras giftighet och beroendeframkallande egenskaper.

På grund av de hälsomässiga och ekonomiska olägenheterna har det ansetts motiverat att det allmänna försöker främja att användningen av dessa produkter upphör. Detta ger för sin del riktlinjer för utvecklingen av lagstiftningen om dessa produkter. Arbetsgruppen anser att lagstiftning om enhetliga produkter och förpackningar är motiverat med tanke på tobakslagens mål och särskilt med tanke på folkhälsan, eftersom förpackningar med ett mindre lockande utseende minskar konsumenternas vilja att köpa ifrågavarande produkter.

4.4.2 Bildprogram³

Arbetsgruppens förslag:

2. I definitionen för bildprogram som är skadliga för barns utveckling i 15 § i lagen om bildprogram införs användning av tobak och andra nikotinprodukter.
3. Finland gör en framställan till Europeiska kommissionen så att man i beskrivningen av innehållets karaktär för skadligt programinnehåll som minderåriga ska skyddas mot tar med användning av tobaks- och nikotinprodukter när direktivet om audiovisuella medietjänster revideras.

Artikel 13 i ramkonventionen om tobakskontroll fokuserar på reklam, säljfrämjande verksamhet och sponsoring. Enligt artikeln borde medlemsländerna förbjuda all gränsoverskridande tobaksreklam och -sponsoring samt säljfrämjande verksamhet för tobak. Artikeln omfattar i stor utsträckning kommersiell kommunikation. I ramkonvention om tobakskontroll uppmanas dessutom till att i begränsningarna inkludera alla medieinnehåll från traditionella medier till nyare medieformer (bl.a. Internet, mobiltelefoner, filmer).

När tobaksreklam i allt större omfattning är förbjuden i olika länder har underhållsindustrin blivit en viktigare faktor när det gäller att påverka unga att börja röka. Även de elektroniska cigaretterna har hittat sin väg till populära filmer och bildprogram i allt större utsträckning. Tobaksbolagens intresse av att marknadsföra sina produkter och rökning med hjälp av filmer har ökat det faktum att den globala produktionen och distributionen av filmer koncentreras till några storbolag. Marknadsföring med hjälp av filmer fortsättningsvis mycket lockande, eftersom filmernas livscykel (bl.a. dvd-produktion, tv-rättigheter, digital och mobil spridning) möjliggör upprepningar och förmedling av budskapet under lång tid. Via internet är det lätt att göra filmerna tillgängliga för så gott som alla.

³ Med bildprogram avses i betänkandet bildprogram enligt definitionen i lagen om bildprogram (710/2011).

Det är vanligt att det röks mer än normalt i filmerna på vita duken, trots att rökningen har minskat i det verkliga livet. Det har påvisats i många undersökningar att rökning i filmer har ett direkt samband med rökningen hos barn och unga; ju mer de ser rökning på vita duken, desto större är sannolikheten för att de börjar röka. Det är hur mycket rökning som visas som är av betydelse, inte huruvida rökningen framställs i positiv eller negativ dager. Här är det frågan om modellinläring. I Europa finns forskningsbevis från åtminstone Tyskland, Island, Italien, Nederländerna, Norge, Polen, England och Skottland.

Enligt den högsta sjukvårdsmyndigheten i USA; Surgeon General, skulle ett förbud mot att visa rökning i filmer som är tillåtna för unga under 17 år i USA bespara upp till en miljon av de barn som lever nu från en tobaksrelaterad död.

Vidare bedömer experter att man genom att ta bort fallen med rökning i material som är tillåtet för barn skulle kunna minska andelen rökare med nästan 20 procent i USA. Effekterna av att rökning visas i filmer på att finländska ungdomar börjar röka har inte utretts, men förmodligen är effekterna liknande. Eftersom de amerikanska filmerna dominerar såväl film- som tv-förevisningarna runtom i världen är det inte likgiltigt hur mycket det röks i de amerikanska favoritfilmerna.

I Finland är det inte förbjudet att visa tobaksprodukter och rökning i underhållningsmedier, såsom i filmer, trots att rökning i filmer fungerar som ett reklamässigt element. Rökning visas i stor omfattning även i nyare medieinnehåll och -kanaler, såsom i tjänster för direktstreaming; till exempel i de Netflix-serier som är mest populära bland tittare i åldern 17–24 år röks det i 79 procent av serierna.

Förslag har framförts om begränsningar av den rökning som förekommer i filmer för att förebygga användning av tobaksprodukter. Samma metoder kan också tillämpas på andra medier. Bl.a. I Storbritannien och på Irland har möjligheterna att begränsa tobaksprodukternas synlighet i filmer och andra medier diskuterats. I USA har många organisationer och offentliga organisationer (t.ex. Centers for Diseases Control and Prevention, CDC) krävt att de rekommendationer som Världshälsoorganisationen har gett ska tas i bruk för att förhindra den rökning som utspelar sig på vita duken. Världshälsoorganisationen rekommenderar att åldersgränsen ska höjas för filmer som innehåller rökning så att de är tillåtna endast för fullvuxna, att visning av varumärken förbjuds i filmer och att kraftiga meddelanden om rökfrihet visas före filmer som innehåller rökning. Andra metoder som har föreslagits är ett tydligt meddelande om att filmproducenterna inte har tagit emot ersättning av något tobaksbolag för att visa rökning eller tobaksprodukter i filmen.

Europeiska kommissionen har gett ett förslag (COM(2016) 287 final) till ett nytt direktiv om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster, som parlamentet och rådet för närvarande behandlar. I det granskade direktivet ligger normerna för skydd av minderåriga på samma nivå för tv-sändningar och tjänster på begäran. Tidtabellen för direktivets framskridande är inte fastställd.

Kommissionen föreslår bland annat att leverantörer av audiovisuella medietjänster ska tillhandahålla tillräcklig information om innehåll som kan skada minderårigas fysiska, mentala eller moraliska utveckling. Detta kan t.ex. göras genom ett system av innehållsdeskriptorer som anger innehålllets art. Innehållsdeskriptorerna kan tillhandahållas i skriftlig, grafisk eller akustisk form. Därmed har tittarna, bland annat föräldrarna och minderåriga, möjlighet att fatta väl underbyggda beslut om det innehåll som de ska ta del av.

Arbetsgruppens åsikt är att det är viktigt för att skydda barnen att användningen av tobaks- och nikotinprodukter beaktas i klassificeringen av bildprogram. Klassificeringen av bildprogram baserar sig på bestämmelsen i 15 § i lagen om bildprogram, om vilket programinnehåll som är skadligt för barnets utveckling. Enligt denna paragraf ska man vid bedömningen av skadligheten hos ett bildprogram beakta i vilket sammanhang och på vilket sätt händelserna i programmet skildras. Om ett bildprogram på det sätt som avses i 15 § är skadligt för barns utveckling, ska programmet utifrån dess innehåll klassificeras enligt en 7, 12, 16 eller 18 års åldersgräns och tilldelas en symbol som beskriver programmets innehåll. Arbetsgruppen föreslår att man i definitionen i 15 § inför användning av tobak och andra nikotinprodukter som ett skadligt innehåll för barnets utveckling.

4.5 Stöd för tobaksavvänjning

Arbetsgruppens förslag:

1. I alla tjänster på bas- och specialnivå i vårdkedjan upprätthåller man kompetensen inom tobaksavvänjning, erbjuder avvänjningstjänster till alla rökare och deltar i patienternas tobaksavvänjning.
2. I klientkontakterna inom hälso- och socialvården strävar man efter att så heltäckande som möjligt ta användning av tobaks- och andra nikotinprodukter till diskussion. Det här innebär att man åtminstone ställer frågor om användningen av tobaks- och nikotinprodukter, ger uppmaningar om att sluta och antecknar informationen i klientuppgifterna.
3. I landskapen grundas enheter för tobaksavvänjning som fungerar som regionala utbildare, konsulterar social- och hälsovårdsenheter i regionen för genomförande av avvänjningsbehandling och avvänjer från tobak genom användning av olika metoder.
4. Alla receptläkemedel för avvänjning som används vid behandling av tobaks- och nikotinberoende och som förskrivs av läkare bör omfattas av läkemedelsersättningen inom sjukförsäkringen.
5. På arbetsplatserna tas ett tobaksavvänjningsprogram med i den skriftliga verksamhetsplanen för företagshälsovården.
6. Man tar med stöd för tobaksavvänjning i planen för studerandehälsovård och säkerställer att det finns grundläggande yrkeskunskap i bemötande av personer som röker.
7. I tjänster på bas- och specialnivå effektiviserar avvänjningen från tobaks- och andra nikotinprodukter i specialgrupper där det röks mycket.
8. Koloxidmätningar görs i samband med att gravida rökare besöker rådgivningen.

Finländarna använder hälso- och sjukvårdstjänster i genomsnitt tre gånger per år, rökare oftare än detta. Hälso- och sjukvården och dess personal har en nyckelställning när det gäller att minska befolkningens användning av tobaks- och nikotinprodukter. Rollen för personalen inom hälso- och sjukvården grundar sig på yrkeskompetens, kunskap om tobaks- och nikotinprodukternas hälsoeffekter och återkommande möjligheter att uppmuntra klienterna att sluta använda tobaks- och nikotinprodukter.

I maj 2018 färdigställdes en uppdaterad God medicinsk praxis-rekommendation om att sluta använda tobaks- och nikotinprodukter. Att upphöra med användningen ska vara en kontinuerlig del i vårdplanen för varje klient inom social- och hälsovården som använder tobaks- och nikotinprodukter.

Arbetsgruppen anser att social- och hälsovårdscentralerna ska upprätta en verksamhetsplan, som innehåller verksamhetsmodeller för att sluta använda tobaks- och nikotinprodukter. På sjukhusen ska läkare och sjukskötare aktivt ingripa i patienternas användning av tobaks- och nikotinprodukter och uppmuntra dem att sluta. Befolkningen ska erbjudas tjänster som innefattar specialkompetens inom stöd för att sluta och evidensbaserad sakkunskap.

Det lyckas bäst att sluta använda tobaks- och nikotinprodukter med hjälp av multiprofessionellt samarbete, där varje yrkesutbildad person inom social- och hälsovården vet sina egna uppgifter och känner till de övrigas uppgifter och möjligheter i olika skeden av vårdstigen. Det är också viktigt att vårdstigen har ett fungerande responssystem.

I Finland ligger rökning bland gravida på en betydligt högre nivå än till exempel i de övriga nordiska länderna. Rökning är också mycket vanlig bland rehabiliteringsklienter inom psykiatrisk vård och andra specialgrupper. Arbetsgruppen anser att hälso- och sjukvården bör göra allt som är möjligt för att rökning och användning av andra nikotinprodukter ska minska i dessa grupper.

Företagshälsovård. Arbetsgivaren kan i samarbete med företagshälsovården ge stöd för att sluta röka genom att organisera kamratstödgrupper, stöda genomförandet av substitutions- och avvänjningsbehandling, ordna olika tävlingar i samband med avvänjning/rökfrihet samt skapa en rökfri arbetsplats.

När man väljer att gå in för en rökfri arbetsplats ska man göra noggranna förberedelser för att undvika onödiga konflikter och få med hela personalen i projektet. Det är viktigt att ledningen är engagerad och föregår med gott exempel för att projektet ska lyckas, men de bästa resultaten uppnås när ledningen och personalen tillsammans fattar beslutet om rökfrihet.

Gemensamma handlingar på arbetsplatsen har som utgångspunkt större effekt än arbetstagarens egna, även om försöken att sluta stöds.

Företagshälsovårdens roll när det gäller att minska rökningen är betydande även utan specialåtgärder på arbetsplatsen. Vid företagshälsovårdsbesök kan man ställa frågor om levnadsvanor som påverkar patientens hälsa och vid behov uppmuntra till livsstilsförändringar. Arbetsgruppen anser att systematisk anteckning av denna information i patientuppgifterna stödjer uppföljningen och utvärderingen av verksamhetens effekter.

Arbetsgivaren kan till exempel ersätta nikotinsubstitutionsbehandling skattefritt till arbetstagaren, om ett rökavvänjningsprogram ingår i den skriftliga verksamhetsplanen för företagshälsovård och den omfattar hela personalen.

Studerandehälsovård. Yrkesutbildningens syfte är utöver att utveckla kunnandet även att ge beredskap för fortgående upprätthållande av arbets- och funktionsförmågan. Ämnet ingår som ett obligatoriskt delområde i yrkesinriktade grundexamina, i form av upprätthållande av arbetsförmågan och välbefinnandet. Utbildningsanordnaren har en viktig roll och ett betydande ansvar i egenskap av samhällelig aktör i främjandet av studerandenas välbefinnande.

Till studerandehälsovårdens lagstadgade syften hör att skapa en sund och trygg studie- och arbetsmiljö samt att främja välbefinnandet och den sociala gemenskapen på läroanstalten och i studiemiljön.

I yrkesläroanstalter är det betydligt vanligare att studerandena röker och använder snus jämfört med studerande i gymnasier eller unga i samma ålder. I arbetet för rökfrihet på yrkesläroanstalterna är utmaningarna bland annat engagemang hos studerandenas närstående vuxna för att nå målet (inklusive studerandehälsovården, idrottsföreningar, läroanstaltens personal) samt stöd för att sluta använda tobaks- och nikotinprodukter. Rökfrihet och hälsofostran ska ses som en del i upprätthållandet av arbets- och funktionsförmågan. I praktiken kan de studerandes välbefinnande främjas bland annat med så kallade arbetsförmågepass, som kan tas med som en del i den yrkesinriktade grundexamen. Enligt arbetsgruppen kan man med den påverka studerandenas hälsobeteende och öka deras kunskaper, färdigheter och motivation att ta hand om sin egen hälsa och sitt välbefinnande under studietiden och därefter.

FPA-ersättningar. Nikotinersättningsmedel är i Finland de överlägset vanligaste behandlingspreparaten när man ska sluta använda tobaksprodukter. Det finns gedigen forskningsinformation om deras effekt och säkerhet vid rökavvänjning. Syftet med användningen av preparaten är att minska de abstinenssymtom som uppkommer i samband med att man slutar röka genom att ersätta det nikotin som tobaksprodukterna innehåller.

Utöver nikotinersättningsmedel används i Finland även som avvänjningsläkemedel för tobaksprodukter vareniklin och bupropion, och i specialfall även nortriptylin. Det enda preparatet bland dessa som ersätts av sjukförsäkringen för behandling av nikotinberoende är vareniklin. Från december 2016 utvidgades dess ersättningsgillhet till att täcka två 24 veckor långa behandlingsperioder i stället för en period.

Enligt God medicinsk praxis-rekommendationerna ökar ersättning till patienterna för avvänjningsbehandling möjligheterna att lyckas med att sluta röka och med behandlingen med avvänjningsläkemedel. De som slutar röka försöker sluta i genomsnitt 3–4 gånger innan de lyckas upphöra med den permanent. Rökavvänjning ska därför anses som en långvarig process, som kan ta flera år. Därför är det inte motiverat att begränsa ersättningen för de läkemedel som ordineras med recept och som används för att sluta röka enligt behandlingsperioderna. Resultaten av rökavvänjning förbättras betydligt med rätt anpassad läkemedelsbehandling mot abstinenssymtom.

Arbetsgruppen föreslår också att alla receptläkemedel för avvänjning som används vid behandling av tobaks- och nikotinberoende och som förskrivs av läkare bör omfattas av läkemedelsersättningen inom sjukförsäkringen.

4.6 Kommunikationskampanjer

Arbetsgruppens förslag:

- 1. Riksomfattande kommunikationskampanjer som uppmuntrar till att sluta använda tobaks- och nikotinprodukter och information som stödjer detta ska skapas.**

Trots att hälsan anses om en viktig resurs i vårt lands sociala och ekonomiska utveckling, har man i Finland inte genomfört en hållbar, systematisk och omfattande kommunikationskampanj som sträcker sig över flera år. Finland har i ramkonventionen om tobakskontroll (artikel 12) förbundit sig till att med alla medel främja och stärka befolkningens kunskap om det beroende som användning av tobaksprodukter orsakar, hälsofarorna, miljöns exponering för tobaksrök och andra hälsorisker, avvänjning från tobaksprodukter, fördelarna med en rökfri livsstil samt tobaksindustrins verksamhet.

Det har konstaterats att kampanjer för att sluta röka som utnyttjar masskommunikationsmedel eller sociala medier minskar förekomsten av rökning genom att fler människor slutar eller försöker sluta röka och färre börjar röka. Kampanjer som har visat sig vara effektiva innefattar en stark teoretisk grund, en målgruppsanalys för planering och genomförande av kampanjkommunikationen och att kampanjmeddelandena visas återkommande under lång tid i olika medier.

Det finns vissa bevis på att kampanjer riktade till vuxna även minskar andelen unga som börjar röka. Det finns ganska många bevis på att kampanjer som fokuserar på de-normalisering av tobaksindustrin minskar rökningen bland unga, men bland unga vuxna och vuxna är bevisen svagare.

Trots att den finländska befolkningen ända sedan 1960-talet har informerats genom sporadiska kampanjer om de hälsorisker som användning av tobaksprodukter medför, uppfattar människorna inte rökningens verkliga hälsorisker och nikotinberoendet i sin helhet. Trots den grundläggande information som ges i skolorna baserar sig befolkningens hälsokunskaper mycket ofta på även motstridiga påståenden som förmedlas av medierna. Nya nikotinprodukter och snus marknadsförs aggressivt som mindre farliga produkter, trots att det redan finns vetenskaplig information om deras hälsorisker.

De moderna kommunikationsverktygen, bland annat sociala medier, gör att det är ännu lättare att sprida motstridig information. I kommunikationsdjungeln är även barnens och ungdomarnas föräldrar ofta maktlösa i sina egna fostraruppgifter. Trots att människorna i flera undersökningar är medvetna om att användning av tobaksprodukter i viss mån är farlig för hälsan, hindrar nikotinberoende, informationsströmmar runtomkring och tobaksindustrins påverkansarbete människorna från att bilda skapa sig en verklig uppfattning.

Särskilt unga personer saknar tillräcklig erfarenhet och mognad för att bedöma riskerna med användning av tobaksprodukter och hälsoolägenheternas verkliga omfattning. När största delen av de nya rökarna är barn och unga, måste varje generation fostras på nytt till rökfrihet.

Arbetsgruppen anser att tillräckliga resurser ska riktas till landsomfattande kampanjer för att den flerkanaliga kommunikationen ska bli effektiv. För planering och koordine-

ring av kampanjer samt för uppföljning av genomförandet och rapportering bör en arbetsgrupp och ansvarig aktör som arbetar för minskning av rökningen tillsättas. Genomförandet av kampanjerna och deras effekter ska utvärderas regelbundet.

4.7 Begränsningar för resandeförsel

Arbetsgruppens förslag:

1. Cigaretter som får införas skattefritt från länder utanför EU begränsas från 200 cigaretter till 40 cigaretter, cigarrer från 50 till 10 stycken, cigariller från 100 till 20 stycken samt pip- och rulltobak från 250 gram till 50 gram.
2. Gränsen för resandeförsel av snus, tuggtobak och luktsnus sänks från 1 000 gram till 100 gram per dygn.
3. Grova gärningsformer för smuggling och olaga befattningsstagande 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 sänkas från nuvarande 100 stycken till 20 stycken, cigarrer från 50 till 10 stycken och mängden pip- och röktoak från 250 gram till 50 gram.

Arbetsgruppen föreslår att den skattefria mängden för införsel från områden utanför EU sänks till den minimimängd som direktivet tillåter. Eftersom Åland i mervärdesskatten och punktskatten jämställs med områden utanför EU, har förslaget samma effekt på resenärernas rätt till skattefri införsel mellan Åland och övriga Finland samt rätten för de fartyg som trafikerar via Åland att sälja de ifrågavarande tobaksprodukterna skattefritt till resenärerna för att ta 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.

Enligt gällande EU-lagstiftning är det inom näringsverksamhet förbjudet att importera, sälja eller på annat sätt överlåta tobak som används i munnen dvs. snus i hela EU-området frånsett i Sverige och på dess territorialvatten. Sverige fick undantagslov för försäljning av snusprodukter när landet anslöt sig till gemenskapen. Sverige ålades dock så att se till att snus inte kommer ut på marknaden i gemenskapens övriga medlemsländer. Sverige har försummat denna skyldighet, eftersom svenskt snus marknadsförs och säljs i omfattande grad särskilt i de EU-länder som gränsar till Sverige.

Enligt Finlands tobakslag är försäljning och import av snus, tuggtobak och luktsnus förbjudet. Importförbudet gäller också anskaffning och mottagning av dessa produkter per post eller på motsvarande sätt från områden utanför Finland. Tobakslagen innehåller dock ett undantag från importförbudet 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.

Begränsningarna gällande resandeförsel av snus varierar från land till land. I Estland har den tillåtna mängden för införsel från andra EU-länder sedan januari 2018 varit högst 10 förpackningar på maximalt 50 gram. I Danmark höjdes den tillåtna mängden för införsel 2017 från tidigare 1 500 gram till 2 250 gram inklusive deras förpackningar (råtobak 750 g). På Island är införsel av snus totalt förbjudet. I Norge är kvoten för införsel av snus 250 gram, liksom i Ryssland.

Trots den stränga lagstiftningen för import av rökfria tobaksprodukter ökar användningen av snus fortgående i Finland. Användningen av snus har tills vidare varit vanligast särskilt bland (unga) män. År 2016 använde 3 procent av männen i åldern 20–74 år snus dagligen. Bland kvinnorna i Finland var snusanvändningen nästan obefintlig.

Daglig användning av snus 2017 bland flickor i årskurs 8 och 9 -inom den grundläggande utbildningen (1 %), bland första och andra årets flickor i gymnasier (under 1 %) samt i yrkesläroanstalter bland första och andra årets flickor var sällsynt (2 %). Däremot var det betydligt vanligare att pojkarna använde snus dagligen. I grundskolorna och i gymnasierna använde 8 procent av pojkarna snus dagligen och i yrkesläroanstalterna 17 procent. Den andel pojkar som använder snus dagligen har ökat särskilt i yrkesläroanstalterna jämfört med 2010 då andelen var under 5 procent.

Snusets ökade popularitet syns också i statistiken över resandeförsel, med vilken resandeförseln av snus har följts sedan 2009. Under hela uppföljningstiden inträffade den största förändringen i resandeförseln mellan åren 2016 och 2017, varvid resandeförseln av snus ökade med 61 procent. Trots att den gällande tobakslagen tillåter resandeförsel av snus endast för eget personligt bruk, har enligt de senaste statistikuppgifterna om resandeförsel 22 procent av resenärerna uppgett att de har fört in snus för en annan persons användning och dessutom 11 procent för både egen och någon annan persons användning. Enligt statistiken över resandeförsel förde man in i genomsnitt 675 gram på en gång. De snusmängder som har förts in varierar kraftigt från ett tiotal gram till flera kilogram.

Arbetsgruppen anser att det krävs kraftigare åtgärder än tidigare för att bryta den fortgående ökningen i snuskonsumtionen. Därför anser arbetsgruppen att gränsen för resandeförsel av snus, tuggtobak och luktsnus ska sänkas från 1 000 gram till 100 gram per dygn. För att man ska kunna säkerställa åtgärdens effekt i praktiken bör man även fästa uppmärksamhet vid de påföljderna som utfärdas vid brott mot begränsningarna av resandeförsel. Arbetsgruppen anser att man för att säkerställa att begränsningen av import av rökfria tobaksprodukter (luktsnus, tuggtobak, tobak som används i munnen) har effekt, borde ta med grova gärningsformer för smuggling och olaga befattningsstagande med infört gods i strafflagen. Genom att ta med grova gärningsformer skulle man betona de ifrågavarande gärningarnas klandervärdhet och även stärka myndigheternas metoder för att övervaka olaglig import och handel med de ovan nämnda produkterna.

4.8 Bestämmelser om nya produkter

4.8.1 Produkter som innehåller nikotin

Arbetsgruppens förslag:

1. I tobakslagen bör definitionen ”tobakssurrogat som innehåller nikotin” införas.
2. Bestämmelserna om tobakssurrogat som innehåller nikotin höjs till samma nivå som tobaksprodukter och nikotinvätskor.
3. Under följande regeringsperiod utreds hur alla produkter som innehåller nikotin kan beaktas bättre i (tobaks)lagstiftningen.
4. Läkemedelslagen kan ändras så att myndigheterna får större prövningsrätt i situationer som gäller distributionskanaler för egenvårdsläkemedel som innehåller nikotin, och där egenvårdsläkemedlet tydligt upprätthåller personens nikotinberoende i stället för att främja tobaksavvänjning.

Inom tobakslagens tillämpningsområde finns det många slags produkter, som kan innehålla tobak eller nikotin och/eller till sina användningssätt eller utseende påminner om tobaksprodukter. Utgångspunkten 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 nikotinsalt avsett för ångning med hjälp av en elektronisk cigarett eller motsvarande rökstillbehör.

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), s.k. kick up-snus 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 förbuden mot marknadsföring och framläggning. För tobakssurrogat krävs dock inte anmälan om produkterna till Valvira 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.

Utifrån nuvarande marknadsutveckling verkar det som om 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 nuvarande tobakslagen som för tobaksprodukter eller nikotinvätskor avsedda för elektroniska cigaretter, trots att de nya produkterna innehåller nikotin.

I enlighet med tobakslagens syfte föreslår arbetsgruppen att bestämmelserna för tobakssurrogat som innehåller nikotin sätts på samma nivå som tobaksprodukter och nikotinvätskor bland annat i fråga om anmälningsplikten, detaljhandelsförpackningarna samt anmälnings- och tillståndsskyldigheten. Enligt arbetsgruppens åsikt borde tobakssurrogat som innehåller nikotin även omfattas av tobaksskatt.

Arbetsgruppen föreslår dessutom att man under följande regeringsperiod tväradministrativt utreder behoven av att förnya (tobaks)lagen, så att alla nikotinhaltiga produkter beaktas bättre än nu.

Tobakslagen ska inte tillämpas som sådan på nikotinpreparat som har fått tillstånd enligt läkemedelslagen och därmed hör till läkemedelslagens tillämpningsområde. Sådana produkter är bland annat nikotinersättningsmedel, såsom nikotintuggummi eller -inhalatorer, vars syfte är att hjälpa rökaren att vänja sig av med tobak. Egenvårdspreparat som innehåller nikotin säljs utöver på apoteken även i omfattande utsträckning i matbutiker och kiosker.

Under den senaste tiden har egenvårdspreparatens mångfald ökat och det blir allt svårare för konsumenterna att skilja nikotinpreparat avsedda för egenvård från andra nikotinprodukter. Den otydliga gränsdragningen leder därmed till att vissa egenvårdspreparat används i motsats till deras syfte för att upprätthålla nikotinberoendet.

Risken för användning i strid med syftet är större för vissa produkter än för andra. En del produkter har tydligt utformats på så sätt att det finns en stor risk för att de endast upprätthåller personens nikotinberoende. Trots att en myndighet som avses i läkemedelslagen identifierar den risk för beroende som produkten innebär, ger den gällande lagen inte myndigheten prövningsrätt om produktens distributionskanaler. Begränsningar av distributionskanalerna utifrån en riskbedömning som utförs av myndigheten, skulle på ett effektivt sätt minska missbruket av egenvårdspreparat som innehåller nikotin. Därför föreslår arbetsgruppen att läkemedelslagen ändras så att myndigheten ges prövningsrätt gällande distributionskanalerna för egenvårdspreparat som innehåller nikotin på det sätt som man i den gällande läkemedelslagen har stadgat om traditionella växtbaserade preparat och homeopatiska preparat som fås utan recept.

4.8.2 Smaksättningsprodukter

Arbetsgruppens förslag:

- 1. Försäljning eller annan överlåtelse till konsumenter förbjuds för sådana produkter var syfte är att ge en karakteristisk doft eller smak åt produkter som lyder under tobakslagen, i vilka karakteristiska dofter eller smaker är förbjudna.**

Enligt tobakslagen är karakteristiska dofter och smaker förbjudna i cigaretter, rulltobak och vätskor som används i elektroniska cigaretter. För cigaretternas och rulltobakens del härrör förbudet om karakteristiska dofter och smaker från tobaksproduktdirektivet, men när det gäller vätskor som används i elektroniska cigaretter är det frågan om nationell lagstiftning. Syftet med förbudet mot karakteristiska dofter och smaker är att göra produkterna mindre lockande särskilt bland barn och unga och samtidigt förhindra att nya kanaler för nikotinberoende uppkommer.

I och med förbudet mot karakteristiska dofter och smaker har det på marknaden lanserats produkter som gör det möjligt att själv tillsätta karakteristiska dofter och smaker i

de ovan nämnda produkterna. Sådana produkter är bland annat smakkort, som man kan lägga i cigarettasken eller rulltobaksförpackningen och som smaksätter produkten. På den europeiska marknaden har man också upptäckt smaksatta röktilbehör, till exempel smakfilter som säljs separat och som möjliggör smaksättning av rullade cigaretter. I och med denna utveckling har man i vissa länder, till exempel i Belgien, beslutat att genom lagstiftning förbjuda lansering på marknaden för sådana produkter vars syfte är att förändra smaken eller lukten i tobaksprodukter.

Arbetsgruppen anser att det är följdriktigt att förbudet mot karakteristiska dofter och smaker inte omfattar endast slutprodukten, utan även andra produkter vars syfte är att ge slutprodukten en karakteristisk doft eller smak.

Arbetsgruppen föreslår att försäljning eller annan överlåtelse till konsumenter förbjuds för sådana produkter var syfte är att ge en karakteristisk doft eller smak åt sådana produkter som lyder under tobakslagen, i vilka karakteristiska dofter eller smaker är förbjudna. Vissa av dessa produkter kan dock användas även för smaksättning av andra produkter, såsom livsmedel. I fråga om dessa är det av betydelse för vilket ändamål den ifrågavarande produkten i själva verket säljs.

4.8.3 Klassificering av röktilbehör

Arbetsgruppens förslag:

1. Röktilbehören delas in i röktilbehör som används direkt för rökning (till exempel pipor och filter) och röktilbehör som används indirekt för rökning (till exempel piprensare och förvaringsetui).
2. Bestämmelser om röktilbehör som används direkt för rökning höjs så långt som möjligt till samma nivå som för elektroniska cigaretter.

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

I tobakslagen är bestämmelserna om röktilbehör lättare än för andra produkter som omfattas av tobakslagen. För dem gäller utöver marknadsföringsförbud även 18 års åldersgräns för inköp, men inte förbud mot framläggning och distansförsäljning.

I och med nya produkter och produktutvecklingen har det kommit och kommer framöver olika produkter som hör till tobakslagens tillämpningsområde, och för användningen av dessa produkter kan det behövas olika typer av tillbehör. Det bäst kända exemplet här på sådana produkter är de som är förknippade med elektroniska cigaretter. De delas in i elektroniska cigarettapparater och de vätskor som används i dem.

Elektroniska cigarettapparater kan till viss del jämföras med röktilbehör, eftersom det till exempel med apparaten är möjligt att använda nikotinvätska på ändamålsenligt sätt på samma sätt som till exempel en pipa gör det möjligt att röka piptobak. I tobakslagen

är dock bestämmelserna för elektroniska cigarettapparater stängare än för röktilbehör. Elektroniska cigarettapparater omfattas utöver av åldersgränser och marknadsföringsförbud även av bland annat förbud mot framläggning och distansförsäljning. Dessutom ska en anmälan om apparaten göras till Valvira innan den lanseras på marknaden. De strängare bestämmelserna beror delvis på att de elektroniska cigarettapparaterna hör till tobaksproduktdirektivets tillämpningsområde till skillnad från röktilbehören. I övrigt finns det inga motiv till skillnaderna i lagstiftningen om dessa två produktgrupper.

Arbetsgruppen anser att bestämmelserna för tillbehör som är avsedda för användning av nikotinhaltiga produkter som omfattas av tobakslagen i enlighet med tobakslagens syfte borde vara så likvärdiga som möjligt.

Arbetsgruppen föreslår att röktilbehören delas in i röktilbehör som används direkt för rökning (till exempel pipor och filter) och röktilbehör som används indirekt för rökning (till exempel piprensare och förvaringsetui). Dessutom föreslår arbetsgruppen att bestämmelserna för röktilbehör som används direkt för rökning höjs så långt som möjligt till samma nivå som för elektroniska cigaretter.

Arbetsgruppens förslag skulle utöka antalet produktgrupper som omfattas av förbudet mot framläggande. Den här utvecklingen skulle förmodligen leda till att försäljningen av produkter som omfattas av tobakslagen framöver i allt högre grad koncentreras till specialbutiker. I dagligvarubutikerna och kioskerna skulle man i fortsättningen sannolikt sälja de mest populära produkterna. Med tanke på tobakslagens syfte skulle denna utveckling vara positiv, eftersom begränsning av produkternas tillgänglighet hör till de effektivaste åtgärderna för att minska användningen av produkter som omfattas av tobakslagen.

4.9 Effektiverat verkställande

4.9.1 Administrativ sanktionsavgift

Arbetsgruppens förslag:

- 1. Sanktioner vid brott mot rökförbud ändras till administrativa sanktioner (jfr avgifter vid felparkering).**

Enligt den gällande tobakslagen är brott mot rökförbud en straffrättsligt (rökningsförseelse). Dessutom har den kommunala tillsynsmyndigheten för tobakslagen som administrativ sanktion till sitt förfogande ett förbud som kan förstärkas 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 eller vite. Den låga användningsgraden för sanktioner beror dock inte på att det inte sker förseelser mot tobaksförbudet. Det är snarare frågan om att rökförbrytelser på grund av tillsynsmyndigheternas knappa resurser i regel anses vara för små för att man ska vidta påföljdsåtgärder.

I Finland iakttas tobaksförbud i regel bra när det är frågan om offentliga inomhuslokaler. Förseelser mot tobaksförbud sker främst vid tillställningar som ordnas utomhus, såsom festivaler, eller i sådana lokaler som kan uppfattas som utomhusområden. Sådana lokaler är till exempel parkeringshallar, vissa former av takförsedda hållplatser och

väntplatser för kollektiv trafik samt takförsedda restaurangterrasser. Vid brott mot tobaksförbud kunde man ingripa effektivare än med gällande påföljder genom att omedelbart utfärda administrativa sanktionsavgifter.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till vägtrafiklag och till vissa lagar som hänför sig till den (180/2017 rd) som gavs i november 2017 behandlas frågor om administrativa sanktionsavgifter utförligt. Följande text är citat från regeringens proposition:

Under reformprogrammet för rättsvården 2013–2025 (justitieministeriets publikationer 16/2013), som är ett av statsminister Sipiläs regerings grundläggande projekt, konstaterade man att Finlands påföljdssystem i stor utsträckning bygger på användningen av straffrättsliga påföljder. I programmet ifrågasätts huruvida det är ändamålsenligt att använda dem i så omfattande grad och konstateras det att regeringen ska utreda förutsättningarna för en utvidgning av tillämpningsområdet för de administrativa påföljderna.

En administrativ påföljd riktar sig oftast till en sådan förseelse eller verksamhet som upplevs som klandervärd. Den är inte straffrättslig och den utfärdas av en förvaltningsmyndighet. Vid bestämmandet av administrativa påföljder följer man inte den straffprocessuella ordningen. Trots detta är det fråga om sådana gärningar som är straffbara och som därför kan påföras sådana avgifter som graderas enligt olika grunder.

Av de nuvarande kriminaliserade gärningarna skulle de administrativa påföljderna t.ex. kunna omfatta sådana gärningar som inte har någon målsägande. Då man överväger vilka gärningar det administrativa förfarandet kan lämpa sig för, bör man beakta hurdant det rättsgoda är som man vill skydda med påföljden. Ju mer det handlar om en gärning som endast kränker det allmänna intresset, desto bättre lämpar sig det administrativa avgörandet för gärningen.

I reformprogrammet för rättsvården konstateras det också att överföringen av lindrigare gärningar till det administrativa systemet 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 administrativa myndigheten. Åklagaren har således ingen roll i saken och domstolens uppgift blir att behandla ärenden som gäller ändringssökande.

I allmänhet avser ett straff en negativ händelse och något som döms ut eller påförs någon för en gärning som enligt lagen är ett brott. Syftet med ett straff är att uttrycka klander och ogillande och att förorsaka skäligt lidande eller en skälig olägenhet. Bestämmelserna om de olika straffrättsliga straffmetoderna finns i strafflagen. Utöver dessa straff innehåller speciallagstiftningen många olika administrativa påföljder.

Dessa administrativa påföljder har också karaktären av straff. Vid administrativa påföljder 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, t.ex. parkeringsfel. Även den penningsumma som används inom vissa specialbranscher påförs inom det administrativa förfarandet, t.ex. konkurrensbrottsavgiften där påföljdens storlek är kopplad till sakens ekonomiska intresse. De administrativa påföljder som används i vägtrafiken består av felparkeringsavgiften och överlastavgiften.

De straffrättsliga straffen har beskrivits vara mera socialt stämplande bland annat på grund av att de registreras. För att säkerställa påföljdssystemets allmänna förebyggande verkan har man ansett att påföljdssystemet ska vara ett separat system och att påföljderna ska graderas enligt hur allvarliga gärningarna är. De allra lindrigaste förseelserna och de gärningar som endast förorsakar ringa olägenheter för samhället ska inte belasta det straffrättsliga systemet.

En av principerna för en rättsstat är att det ska föreskrivas i lag om statens rätt att ingripa i individens rättigheter. Den straffrättsliga legalitetsprincipen innefattar ett krav på att straffbara gärningar ska definieras i lag. Eftersom den administrativa avgiftspåföljden motsvarar ett straffrättsligt straff, ska kravet om att föreskriva om detta i lag självfallet iakttas. Förvaltningsmyndigheter ska genom lag ges behörighet att påföra påföljder som i sak är jämförbara med straff.

Dessutom bör man beakta hur beloppet av avgiftspåföljden ska fastställas. Ordningsbetsarbetsgruppen konstaterade redan 1975 att effekten av påföljden kan variera beroende på förmögenheten. En fast avgift kan dock vara det mest ändamålsenliga förfarande med tanke på målet om förenkling.

Även Europeiska unionens lagstiftning ställer press på att utveckla sådana påföljdsformer som är mer flexibla än de straffrättsliga straffen, som t.ex. olika administrativa avgiftspåföljder. Finlands lagstiftning innehåller redan många sådana påföljder t.ex. i skatte- och konkurrenslagstiftningen.

Arbetsgruppen anser att brott mot rökförbud ur samhällssynpunkt är just en sådan klandervärd gärning, för vilken en påföljd i form av en administrativ sanktionsavgift skulle vara en lämpligare lösning för kriminalisering i enlighet med motiveringarna i regeringens proposition ovan. Därför föreslår arbetsgruppen att röningsförseelse i den gällande tobakslagen ersätts med en administrativ sanktionsavgift. Införandet av en administrativ sanktionsavgift stöds också av att en motsvarande sanktionsavgift har införts som en ny praxis i den alkohollag som trädde i kraft i år.

4.9.2 Årliga övervakningsavgifter

Arbetsgruppens förslag:

- 1. De årliga övervakningsavgifter som regleras i tobakslagen bibehålls på maximinivån enligt den gällande tobakslagen.**

Enligt den gällande tobakslagen tar kommunen årligen enligt en taxa som den har godkänt ut en årlig övervakningsavgift för varje försäljningsdisk av den som har beviljats detaljhandelstillstånd 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 försäljningsdisken tas högst dubbel övervakningsavgift ut.

Vid revideringen av tobakslagen 2016 infördes ett maximibelopp för den årliga övervakningsavgiften och samtidigt avlägsnades kommunens möjlighet att ta ut avgifter för kontroller eller provtagningar som ingår i övervakningsplanen. Det här innebär att kommunen inte kan ta ut avgifter för övervakning gällande rökförbud, såsom övervakning av rökutrymmen i restauranger. Kostnaderna för all den övervakning som kommunen genomför täcks med de inkomster som fås från de årliga övervakningsavgifterna.

År 2017 varierade de årliga övervakningsavgifterna per försäljningsdisk beroende på kommun från under 100 euro till det högsta beloppet enligt lagen på 500 euro. I de större städerna använde man dock i regel det högsta belopp som lagen tillåter.

Lagpaketet till landskapsreformens II-skede innehåller ett förslag om ändring av den årliga övervakningsavgiften. I lagutkastet föreslås en fast övervakningsavgift på 350 euro per försäljningsdisk och om både tobaksprodukter och nikotinvätskor säljs en fast avgift på 500 euro per försäljningsdisk.

Antalet detaljhandelsställen för tobaksprodukter har sedan 2016 sjunkit med drygt 1500 försäljningsställen. Det antas att detta beror på de höga årliga övervakningsavgifterna. En sänkning av de årliga övervakningsavgifterna vid landskapsreformen leder sannolikt till en motsatt utveckling, varvid antalet försäljningsställen och de försäljningsdiskar som ingår i dem ökar vilket samtidigt ökat tillgängligheten till produkter som omfattas av tobakslagen. Ökad tillgång till produkter som omfattas av tobakslagen främjar inte tobakslagens mål.

Arbetsgruppen anser att den årliga övervakningsavgiften enligt tobakslagen inte ska sänkas från den nuvarande avgift som lagen tillåter.

4.9.3 Nationell anvisning till artikel 5.3

Arbetsgruppens förslag:

- 1. En nationell anvisning utifrån artikel 5.3 i ramkonventionen om tobakskontroll, vars syfte är skydd mot tobaksindustrins intressen genom hälsopolitik.**

Enligt artikel 5.3 i Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll ska avtalsparterna inom ramarna för den nationella lagstiftningen skydda folkhälsan och den tobakspolitik som stödjer den mot tobaksindustrins intressen. Enligt riktlinjerna för tillämpningen av artikel 5.3 råder det en grundläggande och olöst konflikt mellan tobaksindustrins intressen och folkhälsomålen. Av denna anledning ska all verksamhet och umgänge med tobaksindustrin vara begränsad, ansvarsfullt och transparent.

I riktlinjerna för tillämpningen ges rekommendationer om åtgärder med vilka man kan säkerställa att hälsopolitiken skyddas mot industrins intressen i enlighet med artikel 5.3.

Finland har varit bunden till ramkonventionen om tobakskontroll sedan 2005. Ännu mer uppmärksamhet borde fästas vid målen i artikel 5.3 för att säkerställa att beslutsfattarna, tjänstemännen och andra aktörer som deltar i hälsopolitiken är medvetna om dem och förbinder sig till verkställandet av artikeln. Därför föreslår arbetsgruppen att en nationell anvisning om verkställandet av artikel 5.3 i ramkonventionen om tobakskontroll upprättas före 2020.

4.10 Andra åtgärder

4.10.1 Konsekvenser för miljön

Arbetsgruppens förslag:

1. Social- och hälsovårdsministeriet utreder i samarbete med miljöministeriet behövliga nationella förslag för att förhindra miljö- och hälsorisker som de produkter som omfattas av tobakslagen orsakar i miljön och hos människor samt för att täcka de kostnader som uppkommer till följd av detta.
2. Miljöministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som ska bereda en färdplan för bättre återvinning av plast. I arbetsgruppen och dess åtgärdsförslag beaktas separat miljöfrågor gällande cigarettfimpar.

I Finland slängs årligen cirka fyra miljoner cigarettfimpar i miljön, varav det i vår levnadsmiljö årligen ansamlas 680 000 kg avfall som är farligt för hälsan och miljön. Cigarettfimpar är det vanligast avfallet i vår bebodda levnadsmiljö i världen och i Finland. De bildar minst en femtedel, men i städerna upp till en tredjedel av allt skräp som slängs på marken.

I cigarettfimpar finns det många giftiga kemikalier som löses upp i miljön såsom kadmium, arsenik och bly. I det avfall som uppkommer vid användning av tobaks- och nikotinprodukter (cigarettfimpar, använda snuspåsar) finns koncentrat av samma gifter som finns i cigaretter, till exempel nikotin, tjära, tungmetaller och insektgift. Fimpar som slängs på marken transporteras med vind och regn till vattendragen, varvid giftiga kemikalier spolats ut i vattendragens ekosystem. Fåglar och havsdjur kan skadas eller dö om de äter fimpar.

I en MARLIN-undersökning där nedskräpningen av Östersjöns stränder utreddes hittades på Finlands stränder i jämförelse med andra stränder vid Östersjön rikligt med plastavfall och cigarettfimpar. I sötvatten tar nedbrytningen av en cigarettfimp i genomsnitt ett och ett halvt år och i havsvatten tre år.

Det avfall som uppkommer vid användning av andra nikotinhaltiga produkter som omfattas av tobakslagen, såsom nikotinvätskor, innehåller minst rester från nikotin. Eftersom nikotin är ett mycket giftigt ämne utgör även de nya doseringsformerna för nikotin miljöhot.

I cigarettfimparnas filterdel finns det plast som inte förmultnar, utan som till slut sönderdelas i småpartiklar. Av cigarettfimpar uppkommer därmed mikroplast som är mättat med nikotin och som sprids i miljön och vattendragen bland annat bland plankton. Mikroplastpartiklarna samlar dessutom mer miljögifter på ytan. Via organismer som äter plankton kommer plasten med sina gifter in i näringskedjan via fiskar och djur som äter fiskar och slutligen till människan.

De problem som cigarettfimpar och andra produkter av engångsplast orsakar (särskilt nedskräpning av haven och övrig miljö) har under den senaste tiden även framhållits starkt i samband med det s.k. minipaketet om cirkulär ekonomi och plaststrategin som Europeiska kommissionen publicerade i början av året. Som mål för åtgärdsförslagen har man valt engångsprodukter, som orsakar mest nedskräpning av haven och övrig

miljö. Till dessa produkter räknas även cigarettfimpar. Förslaget kan därmed i framtiden medföra olika begränsningar för engångsprodukter (inklusive tobaksprodukter) och/eller tilläggsansvar för deras producenter.

Arbetsgruppen anser det som viktiga åtgärder, med vilka man kan säkerställa att det giftiga avfall som orsakas av användningen av de tobaksprodukter som omfattas av tobakslagen inte belastar eller hotar miljön. Därför föreslår arbetsgruppen att social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med miljöministeriet utreder behövliga nationella förslag för att minimera de miljö- och hälsorisker som användningen av tobaksprodukter som omfattas av tobakslagen orsakar i miljön och via den hos människorna. Arbetsgruppen anser att cigarettfimpar och annat avfall från nikotinprodukter är kommunalt avfall som är farligt för hälsan och miljön. Världshälsoorganisationens rapport om cigarettfimparnas miljökonsekvenser stödjer även denna syn.

I den samarbetsgrupp som ska bereda en färdplan för bättre återvinning av plast vilken Miljöministeriet tillsatte i november 2018 definierar och prioriterar man som bäst åtgärder på kort och lång sikt, med vilka Finland kan minska de skador som plastavfall och skräp orsakar, effektivisera tillvaratagandet och återvinningen av plast samt främja en bättre produktplanering. Arbetsgruppen föreslår också att arbetsgruppen som ska bereda en färdplan för bättre återvinning av plast i sina åtgärdsförslag separat beaktar miljöfrågor gällande cigarettfimpar.

4.10.2 Tillverkarens ansvar

Arbetsgruppens förslag:

- 1. Man utreder möjligheten att åstadkomma ett ersättningssystem som baserar sig på produktansvar för behandling av tobaksrelaterade sjukdomar och tobaksavvänjning.**

Trots att samhällets stränga bestämmelser och övervakning av tobaksprodukter är användningen av produkterna fortsättningsvis förknippade med kända och vetenskapligt bevisade hälsoeffekter. Eftersom användningen av tobaksprodukter fortfarande är tillåten är det motiverat att bedöma de skador som de orsakar som skadeersättningsärenden.

Redan 1990 klassificerade riksdagens lagutskott tobaksprodukterna utifrån deras farlighet entydigt som produkter som omfattas av strängt produktansvar när utskottet behandlade regeringens proposition till produktansvarslag. Riksdagen fastställde klassificeringen när den godkände lagutskottets betänkande.

Utgångspunkten för produktansvaret och konsumentskyddet är att konsumenterna har frihet att välja om de vill använda eller låta bli att använda produkten. Rätten till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet har också fastställts i 7 § i vår grundlag. I fråga om tobaksprodukter saknas valfriheten på grund av det svåra beroende som produkterna framkallar, och därför är det motiverat att granska om de ersättningsrättsligt avviker från andra konsumtionsprodukter.

Cigaretttillverkarnas produktansvar realiseras oberoende av vad befolkningen eventuellt har känt till om beroende förknippat med tobaksprodukter och andra egenskaper som orsakar sjukdomar. Varningar från utomstående om risker förknippade med produkterna är inte tillräckligt för att befria tillverkaren från ansvar.

Nikotinberoende avviker totalt från andra beroendesjukdomar. Beroendet uppkommer och bibehålls vid normal användning av produkten, vilket medför att lungcancer, obstruktiv lungsjukdom och andra allvarliga sjukdomar utvecklas hos rökarna. Sådana här följsjukdomar innebär inte enbart personliga tragedier, utan även betydande sjuk- och socialförsäkringskostnader och betydande kostnader till följd av förlorade arbetsinsatser.

Arbetsgruppen anser att det är viktigt att man utreder möjligheten att åstadkomma ett ersättningssystem till samhället som baserar sig på produktansvar för de kostnader som orsakas av vården och behandlingen vid tobaksrelaterade sjukdomar och tobaksavvänjning.

4.10.3 Ansvarsfulla investeringar

Arbetsgruppens förslag:

- 1. Offentliga medel ska inte investeras i företag vars omsättning till över 50 procent utgörs av produkter som omfattas av tobakslagen. Vid investeringar i fonder ska man beakta att de avstår från att investera i tobaks- och nikotinindustrin.**

Gällande ansvarsfulla investeringar hänvisas vanligen till FN:s principer. Enligt dessa ska man vid investeringar ta hänsyn till miljökonsekvenser, samhälleliga aspekter och god förvaltningssed. I samband med ansvarsfulla investeringar används vanligen den engelskspråkiga förkortningen ESG. De företag som har förbundit sig till ESG-kriterierna garanterar att de beaktar miljön (environmental), samhällelig rättvisa (social) samt öppen och hederlig förvaltning (governance).

Även i den internationella anvisningen om verkställandet av artikel 5.3 i ramkonventionen om tobakskontroll uppmanas de länder som har undertecknat avtalet att inte investera i tobaksindustrin eller motsvarande projekt, om staten inte har en egen tobaksindustri.

Globalt sett dör sju miljoner människor årligen på grund av rökning. Inom tobaksodlingen bryter man mot odlarnas och arbetstagarnas rättigheter. Det är också vanligt med barnarbetskraft i de länder som odlar tobak. I marknadsföringen av tobaksprodukter underlåter man på många sätt att beakta barns och vuxnas rätt bland annat till sanningssenlig information och hälsa.

Tillverkningen av tobaksprodukter som omfattas av tobakslagen belastar också miljön. Mest tillgänglig information finns det om miljökonsekvenserna av tobaksprodukternas tillverkning. I världen finns det nästan 600 tobaksfabriker som använder stora mängder vatten, energi och kemikalier. Tobaksindustrin producerar över sex miljarder cigaretter per år, vilket i sig alstrar stora avfallsmängder. Enligt Världshälsoorganisationen WHO producerar tobakstillverkningen årligen över två miljoner ton fast avfall, 300 000 ton nikotinhaltigt avfall som inte kan återvinnas och 200 000 ton annat kemikalieavfall.

Tobaksindustrins koldioxidutsläpp är också betydande: endast i USA motsvarar koldioxidutsläppen från tobaksindustrin utsläppen från fyra miljoner bilar.

Utifrån ovan nämnda anser arbetsgruppen att verksamheten för tobaksbolagen och tillverkarna av andra nikotinprodukter inte stödjer FN:s definition på principer för ansvarsfulla investeringar och att verksamhet av detta slag inte ska stödjas genom investeringar med offentliga medel. Även vid fondinvesteringar ska man avhålla sig från att investera i dessa företag.

4.11 Uppföljningssystem

Arbetsgruppens förslag:

1. Funktionen i datasystem gällande befolkningen och för övervakning av tobakslagen säkerställs. De ska producera aktuell information om försäljningen av nikotinprodukter och -plagiat, deras användning (även i specialgrupper), anskaffning, marknadsföring samt avvänjning från nikotinprodukter, sjukdomar som orsakas av användningen, sjukdomsfrekvens och de kostnader som uppkommer till följd av dem samt fördelningen i olika befolkningsgrupper.
2. Man säkerställer att THL har tillräckliga resurser för de nationella styrnings-, uppföljnings- och sakkunniguppgifterna så att man kan trygga kontinuiteten i datasystemen och utnyttja det material som finns samlat.

I Finland finns det högklassiga undersöknings- och uppföljningssystem som beskriver befolkningens hälsa och dess utveckling, och som används även för utvärdering av resultat av hälsofrämjande verksamhet. Även i fortsättningen ska man säkerställa att man genom utvärdering och uppföljning av genomförandeprocessen och funktionen i undersökningar och tobakspolitiska åtgärder får tillräcklig information för beslutsfattande samt om beslutens effekter på försäljningen och användningen av tobaksprodukter samt sjukdomsförekomsten i olika befolkningsgrupper. Den här informationen är nödvändig för uppföljningen av verkställandet av tobakslagens mål, tobakspolitikens utveckling och tillämpningar av planer i praktiken.

I Finland är monitoreringen och tobaksundersökningarna förknippade med utmaningar gällande befolknings- och studerandeundersökningarnas kontinuitet, bevarande av väsentliga tobaksindikatorer samt att enkäter och andra informationskällor motsvarar förändringar och nya tobaks- och nikotinprodukter. Eftersom rökning och teman förknippade med den följs som en del av mer omfattande hälso- och välbefinnandeenkäter, är det inte alltid möjligt att samla tillräckligt detaljerad information om rökning och tobakspolitiska interventioner.

I artikel 20 i ramkonventionen om tobakskontroll presenteras allmänna principer för ordnande av datainsamling, övervakning och uppföljning gällande tobaksepidemi. Artikeln ålägger medlemsländerna att utveckla och främja undersökningar vars syfte är att bekämpa rökning. Medlemsländerna åläggs dessutom att skapa indikatorer för uppföljning av tobakskonsumtion och de sociala, ekonomiska och hälsorelaterade skador som den orsakar. Den data som samlas ska vara jämförbar ämnesmässigt och internationellt.

Enligt Världshälsoorganisationen ska uppföljningen bygga på en hållbar grund och dattainsamlingen ska vara långsiktig och regelbunden. Utöver monitoreringen och uppföljningen är det även nödvändigt med mer detaljerade undersökningar, för att man ska få en tillräcklig helhetsbild av tobaksepidemin.

Internationella rekommendationer har getts om monitorering av rökningens förekomst och ordnande av tobaksundersökningar. Det finns detaljerade anvisningar för insamling av tillförlitlig och internationellt jämförbar information om rökning och sociala, ekonomiska och hälsorelaterade indikatorer som är förknippade med rökningen. Det är också viktigt att samla information om politiska åtgärder för minskning av rökningen samt deras effekter.

Uppföljnings- och utvärderingssystem ska planeras noggrant, materialet ska samlas med jämna mellanrum och uppföljningen ska vara långsiktig. I uppföljningssystemet ska det finnas mångsidiga standardiserade indikatorer. Material som samlas vid olika tidpunkter ska förbli jämförbart för monitorering av trender och utveckling på lång sikt.

Det material som samlas ska representera hela befolkningen, men även erbjuda möjligheter till uppföljning av utvecklingen i olika befolkningsgrupper och specialgrupper, till exempel gravida. Det krävs även flexibilitet i uppföljnings- och övervakningssystemen så att det till exempel är möjligt att reagera på nya produkter eller nya tobakspolitiska åtgärder med nya indikatorer eller genom att modifiera gamla.

Dessutom är det nödvändigt att följa tobakspolitikens internationella utveckling, särskilt åtgärderna i de länder som har ett s.k. endgame-mål (utfasning av rökningen, användning av tobaksprodukter ska upphöra). Endast i Finland innebär endgame att även användningen av andra nikotinprodukter ska upphöra.

Uppföljningssystemen ska vara tillräckligt enkla och tillräckliga ekonomiska och personella resurser ska reserveras för dem. Det ska finnas en plan för rapportering av det insamlade materialet och kommunikationen om undersökningresultaten och delgivningen av resultaten ska ske snabbt. Ett internationellt exempel på ett uppföljningssystem som har utvecklats för mångsidig utvärdering och utveckling av tobakspolitiken är International Tobacco Control (ITC) Project.

I Finland är THL enligt 5 § i tobakslagen skyldigt att monitorera förekomsten av rökning samt att utföra och stödja forskningsarbete för minskning av de hälsorisker och -olägenheter som tobak orsakar. THL samlar information om användningen av tobaks- och nikotinprodukter med befolkningsenkäter till den vuxna befolkningen samt skolelevsenkäter. Dessa enkäter är hälso- och välbefinnandeundersökningar, där frågorna om rökning är en del av en större helhet.

Utöver THL samlar även universiteten information om rökning bland unga med befolkningsenkäter (Nuorten terveystapatutkimus, Tammerfors universitet; Helsingfors universitets tvillingundersökningar). I internationella skolelevsundersökningar, såsom ESPAD-undersökningen samt Jyväskylä universitets undersökning The Health Behaviour in School-aged Children Study (HBSC) samlas även information om rökning bland unga. Även i dessa undersökningar samlas information utöver om rökning och användning av andra nikotinprodukter även om andra frågor. Registren för övervakning finns hos Valvira (register över försäljningstillstånd och produktanmälningar).

Arbetsgruppen anser att övervaknings- och uppföljningssystemen borde utnyttjas mer och effektivare. Arbetsgruppen anser också att det som stöd för att uppnå tobakslagens mål behövs fungerande, finansiellt stabil och fortgående forskning, övervakning och uppföljning. Funktionen i uppföljnings- och övervakningssystemen för tobaks- och nikotinprodukter ska säkerställas.

Källor

Duodecim. Riktlinjer för god medicinsk praxis. Tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden ehkäisy ja hoito, 2018.

FCTC Guidelines for implementation. 2013 edition.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till vägtrafiklag och till vissa lagar som hänförs till den. RP 180/2017 rd.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till tobakslag och till vissa lagar som har samband med den. RP 15/2016 rd.

Joossens L, Raw M. The tobacco Control Scale 2016. Association of European Cancer Leagues 2017.

Murto J, Kaikkonen R, Pentala-Nikulainen O et al. Aikuisten terveys-, hyvinvointi- ja palvelututkimus ATH:n perustulokset 2010–2017. Webbmaterial: www.thl.fi/ath. THL 2017.

Ollila H & Ruokolainen O (2018). Selvitys tehokkaista toimista ja toimivasta seuranta- ja arviointijärjestelmästä tupakkalain tavoitteen saavuttamisen tueksi. Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän toimeksianto. Arbetspapper 19/2018. Helsingfors: Institutet för hälsa och välfärd. Nätpublikation: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-123-2>

Världshälsoorganisationens (WHO) ramkonvention om tobakskontroll (27/2005).

WHO Global Tobacco Epidemic 2017.

WHO Tobacco and its environmental impact: an overview. ISBN 978-92-4-151249-7. WHO 2017.

Vähänen M. Tupakoinnin yhteiskunnalliset kustannukset ja niiden menetelmät. THL 15/2015.



PUBLIKATIONERNA KAN LADDAS NED PÅ:
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISSN 2242-0037 (PDF)
ISBN 978-952-00-3999-8 (PDF)