



Valvira

Tillstånds- och tillsynsverket
för social- och hälsovården

Riksomfattande tillsynsprogram för tobakslagen för åren 2020–2024

Dnr V/22232/2019
Datum 9.9.2019
ISSN-L 2242-2595
ISSN 2242-2595 (Webbpublikation)
ISBN 978-952-5978-70-4

Helsingfors 2019

PRESENTATIONSBLAD

Publikationens namn

Riksomfattande tillsynsprogram för tobakslagen för åren 2020–2024

Utgivare

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)

Utgivningsdatum

9.9.2019

Dnr

Dnr V/22232/2019

Sammanfattning

Valvira har berett det riksomfattande tillsynsprogrammet för tobakslagen för åren 2020–2024. Tillsynsprogrammet utgör en del av det gemensamma riksomfattande tillsynsprogrammet för miljö- och hälsoskyddet. Med tillsynsprogrammet styrs den planerliga tillsynen i kommunerna. Syftet med programmet är att införa enhetlig praxis för tillsynen i hela landet samt att bidra till att tobakslagens mål uppfylls

Nyckelord (asiasanat):

Miljö- och hälsoskydd, miljöhälsovård, tobakslagen, tillsynsprogram, tillsynsplan

ISSN-L

2242-2595

ISSN

2242-2595 (Webbpublikation)

ISBN

978-952-5978-70-4

Innehåll

PRESENTATIONSBLAD	3
Allmänt	4
1 Verksamhetsmiljön	6
2 Tillsynsplanens innehåll	10
2.1 Inspektionens mål och innehåll	10
2.2 Riskbedömning och kontrollfrekvens	11
2.3 Metoder som används inom tillsynen	12
2.4 Utvärdering och rapportering av tillsynsplanen	12
2.5 Övriga aspekter som ska beaktas i planen	13
3 Tyngdpunkter i tillsynen över tobakslagen	16
3.1 Stöd för egenkontrollen	16
3.2 Samarbete med det förebyggande rusmedelsarbetet	17
3.3 Bekämpning av olaglig handel samt myndighetssamarbete	17
4 Utvärdering av tillsynsprogramperioden	19

Bilaga 1. Kontrollfrekvens för typ av objekt enligt tobakslagen

Allmänt

För styrningen och samordningen av tillsynen över verkställigheten av tobakslagen ska Valvira utarbeta ett riksomfattande program för tillsyn över tobakslagen. I tillsynsprogrammet ska de gemensamma mål beaktas som ställts upp för miljö- och hälsoskyddet i det riksomfattande programmet för tillsyn över miljö- och hälsoskyddet.

Det riksomfattande tillsynsprogrammet för tobakslagen och den styrning som utifrån programmet ges för utarbetandet av tillsynsplaner baserar sig på tobakslagen (549/2016, 83 §) samt på det gemensamma programmet för tillsyn över miljö- och hälsoskyddet och de överenskomna principerna i det.

Föreliggande tillsynsprogram gäller den i tobakslagen avsedda planenliga tillsynen för programperioden 2020–2024 som kommunen utövar genom sin tillsynsplan.

Målet med tillsynsprogrammet för tobakslagen är att

- åstadkomma en enhetlig tillsynspraxis i hela landet och ställa verksamhetsutövarna i en jämbördig ställning i fråga om tillsynsfrekvens och tillsynskvalitet, samt att
- med hjälp av tyngdpunkter inrikta de begränsade tillsynsresurserna så att de effektivt och planmässigt främjar fullföljandet av tobakslagens mål.

Tillsynsprogrammet ska enligt tobakslagen ses över vid behov. Till exempel ändringar i lagstiftningen eller på tillsynens arbetsfält kan orsaka ändringsbehov.

1 Verksamhetsmiljön

Verksamhetsmiljön för tillsynen över tobakslagen har genomgått stora förändringar under det senaste decenniet. Verksamhetsmiljön har påverkats av bland annat ändringar i tobakslagstiftningen. I och med ändringarna har de helt rökfria lokalerna och områdena blivit både fler och större, och försäljningen av tobaksprodukter och nikotinvätskor har blivit tillståndspliktig verksamhet. Ur tillsynssynvinkel har ändringarna i tobakslagstiftningen minskat behovet av planerlig tillsyn över rökförbud och rökrestriktioner, samtidigt som de har skapat ett större behov av tillsyn över produkter som avses i tobakslagen och försäljning av dem.

Europeiska unionens nya direktiv om tobaksprodukter trädde i kraft den 19 maj 2014. Direktivet upptogs i den nationella lagstiftningen när totalreformen av tobakslagen trädde i kraft den 15 augusti 2016. Samtidigt utvidgades tobakslagens tillämpningsområde så att det förutom tobaksprodukter även omfattar elektroniska cigaretter, vätskor som används i dem (nikotinvätskor och nikotinfria vätskor) samt örtprodukter för rökning, (t.ex. örtcigaretter, tobak för vattenpipa). De nya bestämmelserna som härrör direkt från direktivet gäller bland annat egenskaperna hos de produkter som omfattas av tobakslagen samt de (förhands)anmälningar som ska göras till myndigheterna om dessa produkter. Även bestämmelserna om produktförpackningar härrör i regel direkt från direktivet om tobaksprodukter. Den senaste ändringen till följd av direktivet om tobaksprodukter gäller märkning av detaljhandelsförpackningar, varvid som nya obligatoriska märkningar införs spårbarhets- och säkerhetsmärkning etappvis från och med den 20 februari 2019.

Utöver genomförandet av direktivet infördes år 2016 nya nationella bestämmelser i tobakslagen, som bland annat gäller distansförsäljning, anmälningspliktig partihandel och rökförbud. Förbuden och begränsningarna i fråga om försäljning utvidgades till att även gälla nya produkter som omfattas av tobakslagen. År 2019 gjordes små ändringar i tobakslagen i samband med genomförandet av direktivets bestämmelser om spårbarhets- och säkerhetsmärkning, och de gäller närmast begränsningar av partihandeln.

Förändringarna i verksamhetsmiljön för tillsynen över tobakslagen ser ut att fortsätta också i framtiden. Arbetsgruppen för utveckling av tobaks- och nikotinpolitiken lämnade i maj 2018 sitt betänkande, som innehöll 44 åtgärdsförslag för uppnående av tobakslagens mål senast år 2030. Bland åtgärdsförslagen fanns ett flertal förslag till ändringar i lagstiftningen, bland annat i anslutning till utvidgning av rökfria miljöer samt ett bättre beaktande av nya produkter i lagstiftningen. Arbetsgruppen framhöll att genomförandet och effekten av de föreslagna åtgärderna ska utvärderas regelbundet och ytterligare förslag lämnas vid behov för säkerställande av att tobakslagens mål uppnås. Det är mycket sannolikt att åtminstone ett eller flera ändringar införs i tobakslagen under tillsynsprogramperioden.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering 6.6.2019 fortsätter regeringen med att gradvis höja punktskatterna på tobaks- och nikotinprodukter med sammanlagt 200 miljoner euro under den kommande

regeringsperioden. Skattestyrningen är ägnad att främja folkhälsan. Dessutom kommer man enligt regeringsprogrammet att utreda ordnandet av miljö- och hälsoskyddet som en del av social- och hälsovårdsreformen.

Verksamhetsstyrningsprogrammet för miljö- och hälsoskyddet (VATI) har under den senaste tiden påverkat verksamhetsmiljön för tillsynen och kommer att göra det också under tillsynsprogramperioden 2020–2024. En närmare beskrivning av förändringarna till följd av systemet ges i avsnitt 1.1 i det gemensamma riksomfattande tillsynsprogrammet för miljö- och hälsoskyddet.

Arbetsfördelningen inom tillsynen över produkter som omfattas av tobakslagen, detaljhandelsförpackningar och marknadsföringen

Valvira och kommunerna har delvis överlappande behörighet att övervaka produkter som omfattas av tobakslagen och deras detaljhandelsförpackningar samt marknadsföringen av sådana produkter (TobL 6 och 8 §). Arbetsfördelningen mellan Valvira och kommunerna när det gäller tillsynen beror på vilka av de ovannämnda tillsynen inriktas på.

Genom en fungerande arbetsfördelning mellan Valvira och kommunerna säkerställs att

- produkter som omfattas av tobakslagen inte marknadsförs lokalt eller i hela landet,
- produkter som strider mot tobakslagen inte släpps ut på marknaden och att
- konsumenterna inte får tillgång till produkter som strider mot bestämmelserna och som eventuellt redan finns på marknaden.

Valvira ger vid behov tolkningsanvisningar i syfte att åstadkomma allmänna verksamhetsprinciper och en enhetlig tillsynspraxis i hela landet.

Tillsyn över detaljhandelsförpackningar

Kommunens behörighet att övervaka detaljhandelsförpackningar följer av dels kommunens uppgift enligt 8 § i tobakslagen att övervaka försäljningen av produkter som omfattas av tobakslagen, dels av den allmänna bestämmelsen om detaljhandelsförpackningar i 31 § i tobakslagen. Enligt den allmänna bestämmelsen får produkter som omfattas av tobakslagen säljas eller på annat sätt överlåtas till konsumenter endast i detaljhandelsförpackningar som stämmer överens med tobakslagen och med de bestämmelser som utfärdats med stöd av den samt med relevant EU-lagstiftning.

Kommunen övervakar att detaljhandelsförpackningarna för produkter som säljs på försäljningsställen och omfattas av tobakslagen stämmer överens med bestämmelserna. Om kommunen upptäcker att en aktör säljer detaljhandelsförpackningar vars överensstämmelse med bestämmelserna kan ifrågasättas eller vars lagstridighet är uppenbar, ska Valvira utan dröjsmål underrättas om detta. Kommunen ska dessutom se till att försäljaren inte fortsätter att sälja en produkt till konsumenterna trots att den uppenbart strider mot tobakslagen. I situationer där lagstridigheten av en detaljhandelsförpackning lämnar rum för tolkning har kommunen möjlighet att begära styrning av Valvira till stöd för påföljdsprövningen.

Bestämmelser om Valvira's behörighet när det gäller tillsynen över detaljhandelsförpackningar finns i 6 § i tobakslagen. Valvira övervakar i regel detaljhandelsförpackningar på basis av inkomna anmälningar och vidtar vid behov åtgärder enligt tobakslagen gentemot importören eller tillverkaren.

Produkttillsyn

Kommunens behörighet att övervaka produkter som omfattas av tobakslagen följer av dels kommunens uppgift enligt 8 § i tobakslagen att övervaka försäljningen av produkter som omfattas av tobakslagen, dels av 3 och 4 kap. i tobakslagen, där det föreskrivs om vilka krav som ställs på produkterna. I tobakslagen föreskrivs det att sådana produkter som inte uppfyller kraven enligt 3 och 4 kap. inte får säljas eller på annat sätt överlåtas till konsumenter.

Kommunen utövar ingen egentlig produkttillsyn, utan övervakar på allmän nivå, till exempel genom observationer av detaljhandelsförpackningar, att de produkter som säljs uppfyller de krav som ställs på produkter enligt tobakslagen. I praktiken övervakar kommunen således till exempel att inga cigaretter eller rulltobaksprodukter som har en karakteristisk doft eller smak finns till salu. Om kommunen på ett försäljningsställe för produkter som omfattas av tobakslagen upptäcker produkter vars överensstämmelse med bestämmelserna kan ifrågasättas eller vars lagstridighet är uppenbar, ska Valvira utan dröjsmål underrättas om detta. Kommunen ska dessutom se till att försäljaren inte fortsätter att sälja en produkt till konsumenterna trots att den uppenbart strider mot tobakslagen.

Bestämmelser om Valvira's behörighet när det gäller tillsynen över produkter enligt tobakslagen finns i 6 § i tobakslagen. Valvira's tillsyn över produkter som omfattas av tobakslagen grundar sig förutom på inkomna anmälningar även på de produktanmälningar som förutsätts i tobakslagen. Valvira vidtar vid behov åtgärder enligt tobakslagen gentemot importören eller tillverkaren.

Tillsyn över förbudet mot marknadsföring

Valvira och kommunerna övervakar tillsammans iakttagandet av förbudet mot marknadsföring enligt 9 kap. i tobakslagen (TobL 6 och 8 §). Arbetsfördelningen avgörs till stor del av huruvida en marknadsföringsåtgärd som strider mot tobakslagen kan förhindras tillräckligt effektivt genom kommunala åtgärder eller om det är fråga om en så omfattande verksamhet att det krävs ett beslut på riksnivå.

Kommunen övervakar att ingen inom dess område bryter mot marknadsföringsförbudet som föreskrivs i tobakslagen. Exempelvis marknadsföring i lokaltidningen eller i publikationer som distribueras till hushåll på orten kan effektivt stoppas genom ett påpekande från kommunen. Kommunen kan vid behov förbjuda en verksamhet i enlighet med 96 § i tobakslagen och förena förbudet med vite (TobL 105 §).

En förutsättning för effektiv tillsyn är att informationen om marknadsföringsåtgärder som genomförts i stor omfattning når Valvira så fort som möjligt. Den kommunala myndigheten som övervakar efterlevnaden av tobakslagen ska därför utan dröjsmål informera Valvira om sina

observationer. Samtidigt ska en utredning läggas fram om var och när marknadsföringen har ägt rum samt ges eventuella uppgifter om den som har initierat eller beställt marknadsföringen.

Valvira kan vidta åtgärder enligt tobakslagen, om marknadsföring i strid med tobakslagen har genomförts i hela landet eller samtidigt i flera kommuners eller regionförvaltningsverks område.

2 Tillsynsplanens innehåll

Uppgörandet av tillsynsplanen för tobakslagen styrs av tobakslagen och det riksomfattande tillsynsprogrammet för tobakslagen.

Tobakslagen 84 §

Kommunen ska för regelbunden tillsyn över efterlevnaden av tobakslagen ut-
arbeta och godkänna en plan för tillsynen över tobakslagen (nedan tillsyns-
plan). Tillsynen ska vara högklassig och riskbaserad och den ska förebygga
negativa effekter på hälsan.

I tillsynsplanen ska tillsynsprogrammet beaktas i enlighet med lokala behov.
Tillsynsplanen ska ses över vid behov.

I tillsynsplanen antecknas tillsynen enligt tobakslagen, som kan planeras på
förhand. Den planenliga tillsynen enligt tobakslagen omfattar till exempel
följande:

- restauranger och förplägnadsaffärer med rökrum
- detaljförsäljningsställen och partiaffärer för tobaksprodukter och ni-
kotinvätskor

Detaljhandel med tobaksprodukter och nikotinvätskor är tillståndspliktig
verksamhet och partihandel med dessa produkter anmälningsskyldig verk-
samhet. Det bör noteras att försäljning av örtprodukter för rökning, anord-
ningar för elektroniska cigaretter, tobakssurrogat (t.ex. nikotinfria vätskor för
elektroniska cigaretter, örtsnus) och röktilbehör betraktas som näringsverk-
samhet som får bedrivas fritt utan separat tillstånd eller anmälan. Exempel
på sådana försäljningsställen är affärer som säljer till exempel enbart vat-
tenpipor och örtblandningar som används i dem, anordningar för elektro-
niska cigaretter, nikotinfria vätskor och röktilbehör. Till samma kategori hör
å andra sidan också exempelvis juvelaffärer som förutom smycken även
har röktilbehör, såsom cigarettändare, i sitt sortiment. Med hänsyn till de
ovan nämnda för-
säljningsställes heterogena karaktär innehåller tillsynsprogrammet inga
mål för den planenliga tillsynen av tillsynsobjekten i fråga. Frågan om
huruvida tillsynsobjekt av denna typ ska omfattas av den planenliga tillsy-
nen ska övervägas från fall till fall på lokal nivå.

2.1 Inspektionens mål och innehåll

I tillsynsplanen inskrivs inspektionens mål och innehåll minst enligt typ av
tillsynsobjekt. Vid fastställandet av inspektionernas innehåll ska det anges
vilken lag inspektionerna baserar sig på och vilka åtgärder de omfattar i
olika typer av objekt (presenteras per typ av objekt eller per objekt). Detta
är viktigt, eftersom ett tillsynsobjekt kan omfattas av tillsyn enligt flera olika
miljö- och hälsoskyddslagar.

Målet för en inspektion enligt tobakslagen är att utreda om objektets lokaler
och verksamhet uppfyller kraven i tobakslagen. Vid behov ges anvisningar,

uppmaningar till åtgärder och bestämmelser för att de villkor som anges i lagen ska uppfyllas. I samband med inspektionen utförs vanligtvis sensorisk granskning samt eventuellt mätningar och provtagning för fortsatta undersökningar.

Valvira har publicerat blankettmallar för inspektion av tillsynsobjekt enligt tobakslagen. Blanketter och anvisningar finns på Valvira's extranät för miljö- och hälsoskyddet, under rubriken Asiakirjamallit i tobaksextranätet. Blanketterna fungerar också som inspektionsmallar i Vati-informationssystemet. För att blanketterna ska kunna utvecklas vidare till att så bra som möjligt stödja tillsynen rekommenderas, att de tas i bruk genast från början av tillsynsprogramperioden. Användningen av tillsynsblanketterna bidrar till enhetlig tillsyn i hela landet och möjliggör bl.a. en uppföljning av kvalitetsdata.

Efterlevnaden av tobakslagen kan i fråga om ett enskilt tillsynsobjekt övervakas parallellt med annan tillsyn inom miljö- och hälsoskyddet. När det gäller till exempel livsmedelsbutiker och kiosker är det naturligt att i samband med en inspektion enligt någon annan miljö- och hälsoskyddslag också kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna om försäljning och marknadsföring av tobak med stöd av tobakslagen samt försäljningen av produkter för nikotinersättningsbehandling med stöd av läkemedelslagen. I vissa inspektionsobjekt enligt hälsoskyddslagen, såsom daghem och läroanstalter, är det i samband med en inspektion enligt hälsoskyddslagen ofta motiverat att också bära observationer om efterlevnaden av tobakslagen. Om det i samband med inspektionen upptäcks brister i iakttagandet av tobakslagen ska en inspektion enligt tobakslagen utföras i objektet.

Tobakslagen 87 § 3 mom.

Kommunen och Regionförvaltningsverket är skyldiga att på begäran utan ersättning lämna Valvira de övriga uppgifter om inspektioner och andra tillsynsåtgärder, tillsynspersonal, avgifter och tillsyn som behövs för styrningen, uppföljningen, rapporteringen och statistiken i fråga om tillsynen enligt denna lag. Uppgifterna ska lämnas på det sätt som Valvira bestämmer.

2.2 Riskbedömning och inspektionsfrekvens

De objekt som omfattas av den planliga tillsynen enligt tobakslagen ska inspekteras tillräckligt ofta och så att de väsentligaste aspekterna i tobakslagen beaktas i inspektionerna.

I bilaga 1 anges kontrollfrekvensen per typ av objekt. Den används som utgångspunkt vid utarbetandet av tillsynsplanen, om ingen riskbedömning har gjorts för objektet. I tillsynsplanen bör det redogöras hur riskbedömningen har genomförts och på vilket sätt den har påverkat kontrollfrekvensen.

Utifrån riskbedömningen kan den objektspecifika kontrollfrekvensen utökas eller minskas i den mån det anses vara nödvändigt. Kontrollfrekvensen ska vara minst 0,2, dvs. en inspektion vart femte år. Riskbedömningen baserar sig bland annat på de tillsynsuppgifter som samlats in om objektet och på verksamhetsutövarens förmåga och motivation att iaktta bestämmelserna i

tobakslagen. När det gäller försäljningen av tobaksprodukter och nikotin-vätskor är det inte motiverat att på basis av en riskbedömning minska den kontrollfrekvens som anges i det riksomfattande tillsynsprogrammet. De delområden i tillsynsprogrammet som valts som tyngdpunkter bör beaktas i tillsynen som en tidsperiod då dessa prioriteras i tillsynen. Beroende på kommunens prövning kan detta innebära olika åtgärder, såsom rådgivning eller utbildning.

Följande faktorer är viktiga med tanke på riskbedömningen:

- Upprepade förseelser som framgår av tillsynshistorian eller en negativ eller likgiltig attityd till bestämmelserna i tobakslagen som framgår på annat sätt
- Brister i egenkontrollen (försäljning av produkter som omfattas av tobakslagen, rökrum på restauranger)
- Stort antal människor som exponeras för tobaksrök och/eller eventuell grupp med särskilda behov (barn, unga, äldre, sjuka)

2.3 Metoder som används inom tillsynen

Vid inspektionsbesök som gäller rökförbud eller rökrestriktioner kan det konstateras att det i luften finns rök eller ånga från sådana produkter som avses i tobakslagen, om röken eller ångan syns, ger lukt eller känns. Om den person som utför inspektionen har en sjukdom eller skada som påverkar luktsinnet ska även en tjänsteinnehavare som inte har en sjukdom eller skada som påverkar luktsinnet delta i inspektionen. Spridning av rök eller ånga kan också utredas med hjälp av en spårämnesundersökning eller någon annan lämplig metod. I tillsynen över rökförbud och rökrestriktioner är sensorisk bedömning den mest rekommenderade metoden, eftersom de nuvarande mätmetoderna för detta syfte är begränsade.

Provtagning utförs i allmänhet inte i samband med tillsyn över bestämmelserna om försäljning och marknadsföring i tobakslagen, men i vissa situationer kan prover tas. I tillsynsplanen ska det anges i vilket laboratorium de prover som tagits för myndighetstillsyn ska undersökas. Valvira kan lämna begäran om provtagning till kommunen i enskilda tillsynsrelaterade ärenden. Praktiska arrangemang i samband med dessa överenskomms separat från fall till fall.

Enbart provtagning utan andra tillsynsåtgärder utgör inte en sådan inspektion som avses i detta program.

2.4 Utvärdering och rapportering av tillsynsplanen

Rapporteringen behandlas i avsnitt 2.9 i det gemensamma riksomfattande tillsynsprogrammet för miljö- och hälsoskyddet.

Tillsynsplanen för tobakslagen ska ses över vid behov. Syftet är att se till, att den kommunala tillsynsplanen är uppdaterad och att den beaktar eventuella ändringar som skett på tillsynsfältet. I praktiken förutsätter justeringen av tillsynsplanen således, att utfallet av den tidigare tillsynsplanen utvärderats helt eller delvis. Med hänsyn till att tillsynsfältet kontinuerligt förändras

rekommenderas det att tillsynsplanen ses över vid bestämda, i tillsynsplanen separat angivna tidpunkter. När det gäller granskningen av tillsynsplanen bör det noteras, att VYHA-informationssystemet sätter gränser för de tider då kommunerna kan rapportera utfallet av tillsynsplanerna till regionförvaltningsverken.

2.5 Övriga aspekter som ska beaktas i planen

De resurser som reserverats för tillsynen enligt tobakslagen bör med fördel genom effektivare verksamhetsformer än tidigare allokeras så att tillsynseffekten ökar. I fråga om vissa typer av tillsynsobjekt, såsom offentliga tillställningar som ordnas utomhus, kan man vid sidan av eller i stället för inspektioner använda gemensamma utbildningar för verksamhetsutövarna.

Utöver den planenliga tillsynen gäller det dessutom att beakta den övriga, i tobakslagen avsedda tillsynen som kommunen ska sköta samt reservera personalresurser och arbetstid för den. Sådan verksamhet är exempelvis

- klagomål och angivelser som gäller bl.a. försäljning av i tobakslagen avsedda produkter till minderåriga, brott mot försäljningstillstånd eller brott mot marknadsföringsförbudet, förbudet mot framläggande av produkter eller brott mot rökförbud
- behandling av ansökningar om detaljhandelstillstånd
- behandling av bostadssammanslutningars ansökningar om rökförbud
- att fungera som sakkunnig, rådgivare eller handledare i frågor som rör tobakslagen.

Det bör noteras att oplanerade tillsynsfall är primära i förhållande till den planenliga tillsynen, eftersom de ofta inleds på grund av en misstanke om brott mot bestämmelserna i tobakslagen.

Tillsynsavgifter

Tillsynen enligt tobakslagen är avgiftsbelagd. Avgifterna bygger på

- behandling av ansökningar eller anmälningar
- den årliga övervakningsavgiften som tas ut av innehavare av försäljningstillstånd eller anmälare.

Enligt tobakslagen tar kommunen hos den som beviljats detaljhandelstillstånd enligt den nya eller den gamla tobakslagen och hos den som gjort en anmälan om partihandel enligt den nya tobakslagen ut en årlig övervakningsavgift för varje försäljningsdisk enligt en taxa som kommunen godkännt. Övervakningsavgiften är högst 500 euro per försäljningsdisk, om det enda som säljs är tobaksprodukter eller nikotinvätskor. Om aktören saluför både tobaksprodukter och nikotinvätskor, tas högst dubbel övervakningsavgift ut.

Alla kostnader för tillsyn enligt tobakslagen täcks med inkomsterna från de årliga övervakningsavgifterna för försäljningen. Annan tillsyn enligt tobakslagen är således avgiftsfri.

Avgifterna för tillsynen behandlas också i avsnitt 1.1 i det gemensamma tillsynsprogrammet för miljö- och hälsoskyddet.

Förebyggande rusmedelsarbete (EPT)

Lagen om organisering av det förebyggande rusmedelsarbetet (523/2015, nedan EPT-lagen, ”ehkäisevä päihdetyö EPT”) styr arbetet för förebyggande av skador som orsakas av berusande ämnen eller av penningospel. Det förebyggande arbetet täcker verksamhet för minskning av skador som orsakas av alkohol, narkotika och penningospel samt minskning av användningen av tobaksprodukter. Social- och hälsovårdsministeriets (SHM) handlingsplan för prevention av alkohol-, drog- och penningspelskador samt minskning av rökning (endast på finska: *Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma. Alkoholi-, huume- ja rahapelihaittojen sekä tupakoinnin vähentäminen, 2015*) skapar grunden och anger de praktiska verksamhetsätten för arbetet enligt EPT-lagen. Planen framhåller samarbete och gemensamt lärande.

Enligt EPT-lagen svarar kommunen för den behovslena organiseringen av det förebyggande rusmedelsarbetet inom sitt område och utser ett organ med ansvar för det förebyggande rusmedelsarbetet. Regionförvaltningsverken styr inom sitt verksamhetsområde det förebyggande rusmedelsarbetet, planerar och utvecklar det i samarbete med andra myndigheter och sammanslutningar samt stöder kommunerna inom verksamhetsområdet i genomförandet och utvecklingen av det förebyggande rusmedelsarbetet. Institutet för hälsa och välfärd (THL) utvecklar och styr det förebyggande rusmedelsarbetet i hela landet (THL:s webbsidor om förebyggande rusmedelsarbete). Riksomfattande och regionala aktörer, såsom THL, Valvira, Arbetshälsoinstitutet och regionförvaltningsverken stöder kommunerna tillsammans med sammanslutningar. SHM leder det förebyggande rusmedelsarbetet på riksnivå.

Samarbete mellan olika aktörer är en förutsättning för ett framgångsrikt förebyggande rusmedelsarbete, och samarbete ska därför bedrivas på bred bas, både på lokal, regional och nationell nivå. Ur tobakslagens synvinkel är syftet med samarbetet att främja tobakslagens mål, dvs. att användningen av tobaks- och nikotinprodukter ska upphöra före år 2030. Myndigheter som utövar tillsyn över tobakslagen bör samarbeta med de instanser som är verksamma inom det förebyggande rusmedelsarbetet, eftersom ett sådant samarbete möjliggör ett mer övergripande synsätt på att förebygga skador som orsakas av användningen av de produkter som omfattas av tobakslagen samt att främja de mål som anges i lagen. Samarbetet kan till exempel bestå av arbete i en arbetsgrupp, ömsesidig utbildning, workshoppar eller kunskapsutbyte under friare former med en kontaktperson för förebyggande rusmedelsarbete. I samarbetet kan man i tillämpliga delar utnyttja exempelvis Pakka-verksamhetsmodellen <https://thl.fi/sv/web/alkohol-tobak-och-beroenden/forebyggande-rusmedelsarbete/pakka-verksamhetsmodellen>. Det bör observeras att målen och den juridiska verksamhetsmiljön inom tobakslagens tillämpningsområde avviker delvis från de övriga delområdena som omfattas av Pakka-verksamhetsmodellen.

Myndigheten som övervakar tobakslagen kan bidra till samarbetet bland annat med sin expertis i fråga om tillsyn enligt tobakslagen samt med aktuell kunskap om omständigheter och utvecklingstrender som kommit fram i tillsynen enligt tobakslagen. Tillsynsmyndigheten kan på motsvarande sätt få aktuell och tillförlitlig information om drogbruket som kan tjäna som grund för en effektiv och ändamålsenlig inriktning av tillsynsresurserna. Kommunen kan vid behov erbjuda möjligheter att påverka eller ordna verksamhet

för utomstående aktörer, såsom föräldrar, läroanstalter, allmännyttiga sammanslutningar eller näringsidkare som bedriver verksamhet på området.

3 Tyngdpunkter i tillsynen över tobakslagen

Tyngdpunkterna i tillsynen över tobakslagen gör det möjligt att inrikta resurserna på ett planerligt och riskbaserat sätt och beakta de nya behov som orsakas av eventuella ändringar i lagstiftningen. Kommunen ska vid utarbetandet av tillsynsplanen beakta tyngdpunkterna under tillsynsprogramperioden 2020–2024 som valts i syfte att främja tobakslagens och tobakspolitikkens mål. Kommunen fastställer själv i sin tillsynsplan på vilket sätt tyngdpunkterna beaktas i den tillsyn över tobakslagen som utövas inom kommunen.

På olika typer av tillsynsobjekt utanför den planerliga tillsynen kan planerlig tillsyn inriktas när den avsedda typen av tillsynsobjekt ingår i tillsynsprogrammet som en tyngdpunkt. Det rekommenderas fortfarande att genomförandet av tobakslagen i fråga om sådana typer av objekt som ligger utanför den planerliga tillsynen övervakas i samband med den övriga tillsynen över miljö- och hälsoskyddet.

Under tillsynsprogramperioden för tobakslagen 2020–2024 har man i valet av tyngdpunkter beaktat temat för det gemensamma tillsynsprogrammet för miljö- och hälsoskyddet, som är enhetlig tillsyn och enhetligt samarbete. Tyngdpunkterna för tillsynen över tobakslagen under programperioden 2020–2024 är: 1) stöd för egenkontrollen 2) samarbete med det förebyggande rusmedelsarbetet 3) bekämpning av olaglig handel samt myndighetssamarbete. Nedan ges en kortfattad beskrivning av målen för och det praktiska arbetet inom tyngdpunkterna.

3.1 Stöd för egenkontrollen

Tillsynen över tobakslagen stödjer sig förutom på myndighetstillsyn även på den kontroll och verksamhetsreglering som bedrivs av verksamhetsidkarna själva ("egenkontroll"). Tobakslagen innehåller separata bestämmelser om skyldigheten att utarbeta en plan för egenkontroll, och de gäller dem som säljer produkter som avses i tobakslagen samt förplägnadsrörelser som har rökrum. I fråga om dessa är egenkontrollen obligatorisk för näringsidkaren. Genom verksamhet som bedrivs av myndigheten som utövar tillsyn över tobakslagen kan man dessutom erbjuda exempel och väcka diskussion om sådana tillämpningsområden för egenkontrollen som inte direkt härleds av näringsidkarens lagstadgade skyldigheter.

Verksamhetsidkarnas egenkontroll och dess funktion har en betydande roll i riskbedömningen för olika tillsynsobjekt. I utvärderingen av egenkontrollen har man traditionellt huvudsakligen anlitat den tillsynskunskap som erhållits under inspektionerna, vilket nödvändigtvis inte på bästa möjliga sätt tjänar tillsynsobjektets aktuella riskbedömning. Vid utvärderingen av egenkontrollens funktion kan man utnyttja lättillgängliga verktyg som möjliggör aktuella situationsbedömningar av hur egenkontrollen fungerar i ett enskilt tillsynsobjekt. Egenkontrollens ändamålsenlighet kan bedömas till exempel genom en kortfattad enkät som skickas till verksamhetsidkarna med frågor om egenkontrollen. Utifrån svaren kan man bedöma hur egenkontrollen fungerar, och svaren kan också utnyttjas i riskbedömningen av tillsynsobjektet.

Uppgiften om att enkäten inte har besvarats utgör i sig värdefull information ur riskbedömningssynvinkel.

Syftet med tyngdpunkten är att hjälpa verksamhetsidkarna att förbättra sin egenkontroll, bidra till ökad transparens och genomslagskraft av tillsynen samt att främja riskbedömningen.

3.2 Samarbete med det förebyggande rusmedelsarbetet

Temat för det gemensamma riksomfattande tillsynsprogrammet för miljö- och hälsoskyddet är enhetlig tillsyn och enhetligt samarbete. Temat får stöd av den andra tyngdpunkten i tillsynsprogrammet för tobakslagen, som är samarbete med det förebyggande rusmedelsarbetet. Samarbete mellan olika aktörer har en central roll också i tillämpningen av EPT-lagen.

Myndigheter som övervakar efterlevnaden av tobakslagen och myndigheter som bedriver förebyggande rusmedelsarbete har under de senaste åren betydligt ökat sitt samarbete, trots att regionala skillnader förekommer i fråga om samarbetets former och omfattning. Det är dock klart att samarbetet kan bli smidigare än vad det är i nuläget. Tillsynsmyndigheten för tobakslagen kan främja målet genom att delta i den verksamhet inom det förebyggande rusmedelsarbetet som bedrivs av olika aktörer i kommuner och regioner.

Målet för tyngdpunkten är att utveckla samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna för tobakslagen och det förebyggande rusmedelsarbetet på ett sådant sätt, att samarbetets resultat gynnar såväl tobakslagens som EPT-lagens mål. Mer information om förebyggande rusmedelsarbete ges det föreliggande tillsynsprogrammet punkt 2.5 'Övriga aspekter som ska beaktas i planen'.

3.3 Bekämpning av olaglig handel samt myndighetssamarbete

Detaljhandelsförpackningar av tobaksprodukter ska etappvis från och med 20.5.2019 vara försedda med obligatorisk säkerhetsmärkning samt unik identitetsmärkning enligt spårbarhetssystemet. Med dessa förpackningsmärkningar kan man säkerställa den saluförda tobaksproduktens äkthet och spåra produkten från tillverkning till detaljhandelsstället. Syftet med den nya obligatoriska märkningen av detaljhandelsförpackningar är att bekämpa olaglig handel med tobaksprodukter. Mer information finns på Valvira's webbplats under rubriken Bekämpning av olaglig handel.

En tyngdpunkt i det riksomfattande tillsynsprogrammet för tobakslagen för åren 2020–2021 är de nya obligatoriska märkningarna på detaljhandelsförpackningar av cigaretter och rulltobaksprodukter. I praktiken innebär detta att man i tillsynen över försäljningen enligt tobakslagen i fråga om detaljhandelsförpackningar fäster särskild uppmärksamhet på de nya obligatoriska märkningarna. Därtill ska tillsynen genomföras på ett sådant sätt att man går in för att skapa och etablera verksamhetssätt för myndighetssamarbete och fäster vikt vid hur samarbetet fungerar. Ett nära samarbete mellan myndigheterna på lokal, regional och nationell nivå möjliggör ett effektivt ingripande i olaglig handel med tobaksprodukter.

Syftet med tyngdpunkten är att säkerställa att tillsynen över de nya obligatoriska märkningarna på detaljhandelsförpackningar för tobaksprodukter bedrivs som en del av tillsynen över försäljningsstället i de fall där inspektionen även omfattar märkning av detaljhandelsförpackningar. Därtill är målet att främja samarbetet mellan myndigheter i fråga om bekämpning av olaglig handel med tobaksprodukter. Åren 2022–2024 förverkligas temat enhetlig tillsyn och enhetligt samarbete i det gemensamma riksomfattande tillsynsprogrammet för miljö- och hälsoskyddet genom en fokusering i tillsynen på de delområden där kommunerna och Valvira har överlappande tillsynsbehörighet.

Verksamhetsår	2020	2021	2022	2023	2024
Tyngdpunkt	Bekämpning av olaglig handel samt samarbete mellan myndigheter		Produkttillsyn och tillsyn över marknadsföring		
	Stöd för egenkontrollen och samarbete med det förebyggande rusmedelsarbetet				

4 Utvärdering av tillsynsprogramperioden

Utvärderingen av tillsynsprogrammet är den viktigaste delen av den kontinuerliga utvecklingen av programmet. I processen utnyttjas de kommunala tillsynsplanerna och utvärderingarna av deras utfall samt den respons och de utvecklingsidéer som fås av tillsynsenheterna. Målet är att regionförvaltningsverken utvärderar tillsynsplanerna en gång under tillsynsprogramperioden i samband med utvärderings- och styrningsbesöken eller på något annat överenskommet sätt. Utifrån rapporterna om utvärderings- och styrningsbesöken är det möjligt att granska den styrande effekten av det riksomfattande tillsynsprogrammet för tobakslagen och bedöma hur de mål som ställts har uppfyllts.

Valvira har tillsammans med regionförvaltningsverken utarbetat ett frågeformulär för utvärderings- och styrningsbesöken. Det ifyllda formuläret ger även kunskap på riksnivå om hur den planliga tillsynen realiserats. Frågeformuläret producerar kunskap också om hur de övriga uppgifterna utöver den planliga tillsynen har utförts. I samband med besöken rekommenderas också en separat insamling av respons och observerade utvecklingsbehov som kan utnyttjas av tillsynsmyndigheten.

Vid utvärderingen av tillsynsprogrammet granskas hur väl det riksomfattande tillsynsprogrammet för tobakslagen styr den planliga tillsynen över tobakslagen. Därtill utvärderas den planliga tillsynens täckning samt huruvida de valda tyngdpunkterna i programmet har ökat tillsynens slagkraft. Det är också viktigt att granska hur tyngdpunkterna återspeglas och realiserar i tillsynen.

När tillsynsprogrammet utvärderas är det också av väsentlig betydelse att betrakta varför målen inte har uppnåtts eller vilka faktorer som främjat måluppfyllelsen. Samtidigt gäller det att vid utvärderingen fästa uppmärksamhet vid på vilket sätt måluppfyllelsen och tillsynseffekten kan förbättras under följande tillsynsprogramperiod.

Bilaga 1. Kontrollfrekvens för typ av objekt enligt tobakslagen

Typ av objekt enligt tobakslagen		Kontroll- frekvens/år
Rökförbud och rökrestriktioner	Restaurang eller annan förpläg- nadsrörelse med separat rök- rum	0,3
Försäljning, reklam och framläggande av tobaksprodukter	Detaljförsäljning (även partiaf- färer med detaljförsäljning)	0,5
	Partihandel med tobaksproduk- ter	0,5



Valvira

Tillstånds- och tillsynsverket
för social- och hälsovården

PB 210

00281 Helsingfors

Mannerheimvägen 103b, 00280 Helsingfors

Koskenranta 3, 96100 Rovaniemi

Telefon 0295 209 111

Fax 0295 209 700

E-post: kirjaamo(at)valvira.fi

www.valvira.fi