

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 38/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 juni 1998 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning (RP 82/1998 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat

— lagmotion LM 23/1995 rd (rdm. Ulla-Maj Kukkonen /sv m.fl.) med förslag till lag om upphävande av 2 § 3 a punkten och 5 § 4 mom. lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning,

— lagmotion LM 50/1997 rd (rdm. Maija Rask /sd m.fl.) med förslag till lag om ändring av 27 § lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning,

— lagmotion LM 81/1998 rd (rdm. Timo Ihämäki /saml m.fl.) med förslag till lag om ändring av 27 § lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning, och

— lagmotion LM 93/1998 rd (rdm. Timo Ihämäki /saml m.fl.) med förslag till lag om ändring av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning, samt

— hemställningsmotion HM 233/1995 rd (rdm. Timo Ihämäki /saml m.fl.) om klassificering av tobaksrök i miljön som cancerogen substans.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet

(GrUU 24/1998 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Tillfällig ordförande

Utskottet har utsett riksdagsledamot Maija Rask till tillfällig ordförande, på grund av att utskottets ordförande och viceordförande har varit delvis förhindrade att delta i behandlingen av ärendet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultative tjänstemannen Tapani Melkas och äldre regeringssekreterare Sirpa Kaittola, social- och hälsovårdsministeriet
- överingenjör Pekka Kalliomäki, miljöministeriet
- överdirektör Ilkka Suojasalmi, Social- och hälsovårdens produkt tillsynscentral
- sakkunnige Matti Laiho, Finlands Kommunförbund
- professor Pekka Puska, Folkhälsoinstitutet
- överläkare Kari Reijula, Institutet för arbetshygien
- gruppchef Seppo Enbom, Statens tekniska forskningscentral
- biträdande direktör Martti Virtanen, Konkurrensverket
- rättsläkare Antti Jääskeläinen, länsstyrelsen i Västra Finlands län
- avdelningschef Timo Lappi, Centralhandelskammaren,
- verkställande direktör Osmo Laine, Dagligvaruhandeln rf.

- organisationschef Sinikka Kettunen, Allergi- och Astmaförbundet
- ombudsman Pertti Paakkinen, Lungskadeförbundet
- överläkare Matti Rautalahti, Cancerorganisationerna rf
- ombudsman Veli-Matti Aittoniemi och ombudsman Pekka Ropponen, Finlands Hotell- och Restaurangförbund FHR rf
- förbundssekreterare Leena Rautavuori, Hotell- och Restaurangpersonalförbundet HRHL rf.
- ordförande Heimo Määränen, Tekniska och Specialbranschernas Förbund rf.
- biträdande direktör Vesa Riihimäki, Rådet för bedömning av hälsorisken för kemiska ämnen KATA
- ordförande Leena Panula och skattmästare Leena Haikarainen, Ympäristö- ja terveysteknisen ry
- viceordförande Mikko Kääriäinen, Kioski-liitto
- styrelsemedlemmen, vicehäradshövding Kalle Suikkanen, Tobaksfabrikernas Förening
- verksamhetsledare Mervi Hara, Suomen ASH ry.
- styrelsemedlemmen Olli Simonen, Läkare Mot Tobak (DAT)
- direktör Hans Lundberg, Restaurang Ostro-botnia
- företagare Tuija Rinne, Hahtuva-publi Oy
- specialisten i oralkirurgi Ilkka Heinaro
- odontologie doktor Marina Merne.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår att lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning skall ändras. Enligt förslaget begränsas tobaksrökning så att högst 70 procent av serveringslokalerna i restauranger och andra förplägnadsrörelser samt hotell och andra inkvarteringsrörelser får reserveras för rökare från och med den 1 juli 1999 och högst 50 procent från och med den 1 juli 2001. Tobaksrök får inte sprida sig till de delar där tobaksrökning är förbjuden. För lokaler på 50—100 kvadratmeter föreslås bestämmelsen träda i kraft först den 1 juli 2001. För att de konstruktionsmässiga ändringarna, som drar med sig stora kostnader, skall kunna genomföras ges en tidsfrist på fyra år från lagens ikraftträdande. Bestämmelsen gäller inte rörelser där serveringslokalen är mindre än 50 kvadratmeter.

Förslaget förpliktar en näringsidkare som säljer tobak att ha en plan för egenkontroll för att säkra att förbudet mot försäljning till minderåriga iakttas. Det är förbjudet att sälja tobaksprodukter och rökdon till personer under 18 år. Enligt förslaget meddelar social- och hälsovårdsministeriet föreskrifter om hur planen för egenkontroll skall upprättas och genomföras.

Det föreslås också att länsstyrelserna skall vara styrande myndigheter inom länen när det

gäller lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning. Länsstyrelserna skall även svara för de regionala insatserna för inskränkande av tobaksrökning.

De övriga ändringarna är främst lagtekniska; bland annat revideras föräldrade bestämmelser.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 1999.

Lagmotionerna

I lagmotion LM 23/1995 rd föreslås att de bestämmelser med definition på snus i 2 och 5 § lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning som förbjuder försäljning av snus skall upphävas.

I lagmotion LM 50/1997 rd föreslås att 27 § lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning ändras och att det årliga anslag i statsbudgeten som används för åtgärder mot tobaksrökning höjs till minst 1,0 procent av tobaksaccisens avkastning. Av anslaget skall hälften användas för åtgärder för att hindra människor att börja röka och att minska tobaksrökningen och hälften för forskning, uppföljning och upplysning inriktad på rökfrihet och hälsa.

I lagmotion LM 81/1998 rd föreslås att den kvot av tobaksaccisens avkastning som nämns i 27 § lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning skall användas för det praktiska

arbetet på att få ungdomen att avstå från att börja röka eller för att få dem att minska på rökningen och att anslagen på det hela taget skall kunna användas för antirökinsatser samt för hälsoupplysning och forskning, uppföljning och information i enlighet med en dispositionsplan.

I lagmotion LM 93/1998 rd föreslås att lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning utöver förslagen i propositionen kompletteras med bestämmelser om tillståndsplikt för minutförsäljning av tobaksvaror, att ändamålet för vilket det på tobaksaccisen baserade anslagen får

användas ändras samt att i lagen tas in bestämmelser om tidsbegränsad förlust av tillstånd att bedriva detaljhandel med tobaksprodukter och att bestämmelserna för åtal mot lagstridig verksamhet ändras.

Hemställningsmotionen

I hemställningsmotion HM 233/1995 rd föreslås att riksdagen hemställer att regeringen skall fatta beslut om eller bereda en lag till riksdagen om de karcinogena egenskaperna hos tobaksrök i den omgivande miljön.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmänt

Enligt utredning till utskottet är det vetenskapligt bevisat att det tveklöst råder ett orsakssammanhang mellan rökning och lungcancer samt flera andra former av cancer. Det finns samstämmiga och fullgoda bevis för att icke-rökare genom omgivande tobaksrök utsätts för risken att insjukna i lungcancer. Med hänsyn till detta är propositionen, som avser att begränsa rökningen i restauranger och andra serveringslokaler, viktig inte bara för restauranggäster utan också för de restauranganställda. Lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning realiserar bland annat det allmännas strävan enligt 14 a § 2 mom. regeringsformen att tillförsäkra alla en sund miljö samt enligt 15 a § att främja befolkningens hälsa. För de anställdas vidkommande ingår en minskad exponering för tobaksrök också som ett led i skyddet av arbetskraften enligt 15 § regeringsformen.

De gällande bestämmelserna om rökning på arbetsplatser i lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning har omsatts väl. Lagen har också fått allt fler att inse att rökning är farligt och de nya attityderna bland befolkningen kan antas ha lett till att rökningen minskat, i synnerhet bland de vuxna. Detta har klart samhällsekonomiska och hälsoekonomiska effekter med beaktande av att de tobaksrelaterade sjukdomarna utgör en stor sjukdomsgrupp med avsevärda ekonomiska konsekvenser.

Det har lagts fram olika kalkyler för hur stora kostnader rökningen medför ur såväl samhälleligt som samhällsekonomiskt perspektiv. En finländsk kalkyl pekar på cirka fem miljarder mark om året och en i Kanada gjord, till finländska förhållanden anpassad beräkning ger vid handen att det rör sig om kostnader på 7—10 miljarder mark per år. Folkhälsoinstitutet räknade att hjärt- och kärlsjukdomarna 1992 åsamkade samhället kostnader på cirka 15 miljarder mark. En del av detta belopp är dock hänförligt till andra sjukdomar än tobaksrelaterade. Folkhälsoinstitutet har under 19 år följt upp rökare och sådana som aldrig rökt och jämfört skillnaderna i sjukkostnader för dem. Under uppföljningstiden var skillnaden omkring 400 000 mark per person. Skillnaden mellan rökare och sådana som slutat röka var cirka 250 000 mark. Rökning närapå fördubblade de samhälleliga kostnaderna.

Synpunkter på avskärmningen av lokaler

Den tekniska lösningen gällande det maximiutrymme som rökare får förfoga över i restauranger och andra serveringslokaler är ett intrikat problem. Enligt 13 § i lagförslaget får tobaksrök inte sprida sig till det rökfria området, om en del av serveringslokalen har reserverats för rökare. Utskottet påpekar att lagstiftningen inte kräver total rökfrihet. Lagstiftningen talar inte heller om lukt, bara om att röken inte får sprida sig. Den rekommenderade maximihalten för nikotinhal-

ten i luft bör läggas på en nivå där största delen av befolkningen känner lukten av tobak. Enligt uppgift är det sannolikt att hälsovådlig exponering sker om majoriteten av människorna känner tobakslukt under en längre tid. Om tobaksrök under en längre tid och upprepade gånger får strömma in i en rökfri lokal och alla anmärkningar om detta negligeras, uppstår det en situation som kan tänkas ge anledning till åtgärder med anledning av underlåtelse att följa lagen.

Det finns flera alternativa lösningar för att hindra tobaksrök att sprida sig. Bygghälsomyndigheterna bör se till att tobakslagens krav visavi inomhusklimatet beaktas i bestämmelserna om nybyggnad och ombyggnad för att de av lagstiftningen påkallade åtgärderna skall kunna beaktas vid nybygge och ombyggnad.

I serveringslokaler bör med hänsyn till lagstiftningens innehåll och syften de olika funktionerna i mån av möjlighet placeras och sektioner inrättas så att tobaksrök inte sprider sig till zoner, där tobaksrökning är förbjuden. Sektioneringen kan ordnas med ventilation och skärmar för att styra tobaksröken. Allra sist, och bara i undantagsfall, blir det fråga om att bygga väggar, konstaterar utskottet. Lösningen är alltid individuell men det väsentliga är att tobaksröken inte sprider sig.

Det kan innebära kännbara konsekvenser för näringsverksamheten om en företagare tvingas bygga om restaurang- och serveringslokaler. Av denna anledning bör företagaren kunna lita på att om myndigheterna en gång har konstaterat att lokalen fyller lagstiftningskraven så befattar de sig inte längre vid efterkontrollen med konstruktioner och tekniska lösningar, förutsatt att det inte skett ändringar i omständigheterna.

Enligt 3 mom. i den föreslagna ikraftträdelsebestämmelsen får existerande restauranger och förplägnadsrörelser god tid på sig innan lagen träder i kraft. Bestämmelsen avser fall där det inte räcker med enkla åtgärder för att hindra tobaksrök att sprida sig. Den förutsätter dock att utrymmena för rökare och icke-rökare avskiljs från varandra genom enkla konstruktionsmässiga åtgärder och ventilationsåtgärder och att bara dyra ändringar får skjutas på framtiden. Bestämmelsen får sin tolkning främst när de lokala kontrollmyndigheterna kontrollerar läget. Bestäm-

melsen innebär inte en totalfrihet från åtgärder och i samband med kontrollen bör ställning tas till om de enkla konstruktionerna och ventilationen är tillräckligt effektiva, även om den i lagen åsyftade situationen inte helt nås.

Rökzonerna och deras relativa andel av serveringslokalen anges i procent av serveringslokalen och därför är det viktigt hur serveringslokal definieras. Enligt utredning till utskottet får Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral för beviljande av tillstånd uppgifter om utskänkingslokaler, och dessa uppgifter bör lämpligen utnyttjas när definitionen på en serveringslokal slås fast.

I restauranger finns också ställen där de anställda exponeras mer än genomsnittet för tobaksrök. Det här gäller bland annat dem som arbetar i barer och spellokaler där rökningen är mer koncentrerad än normalt. Utskottet föreslår att rökning skall vara förbjuden vid bemannade bardiskar och spelutrymmen i restauranger och andra förplägnadsrörelser.

Hälsoskydd och arbetarskydd

Kontrollen är ett viktigt element vid tillämpningen av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning. Genom kontrollen säkras att lagen faktiskt fungerar. Den föreliggande ändringen vad beträffar rökpraxis i restauranger och serveringslokaler är så till vida tudelad att kunderna faller under det kommunala hälsoskyddet och de anställda under arbetarskyddet. För de anställdas del tillkommer en speciell omständighet, nämligen att de fortfarande kan drabbas av passiv rökning i den del av restaurangen där rökning är tillåten. Det kommunala hälsoskyddet och arbetarskyddsmyndigheterna bör både på det regionala och lokala planet komma överens om ändamålsenliga och smidiga arrangemang, som medger kontroller i samverkan för att resurserna så vitt möjligt skall kunna utnyttjas maximalt. Samtidigt påpekar utskottet att verkställigheten av lagen kräver en adekvat och effektiv kontroll, inte minst med tanke på den allmänna laglydnaden. Enligt information till utskottet räknar man med att lagen ger upphov till ett behov av extra resurser inom kontrollen men i hur stor utsträckning är det dock svårt att i detalj ange.

När riksdagen godkände proposition 116/1993 rd med förslag till lag om ändring av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning förutsatte den att regeringen undersöker och utreder om tobaksrök borde fogas till förteckningen över karcinogener. Regeringen har i sin berättelse till riksdagen uppgivit att vetenskapliga forskningsrön ger ett fullgott belägg för att tobaksrök i omgivningsluften kan framkalla cancer. Det råder en bred samstämmighet om att bevisen är tillräckliga.

Tobaksrök i miljön är ett av de största hoten mot en säker arbetsmiljö och utgör en yrkesrelaterad hälsorisk, det handlar alltså om en cancerframkallande agens enligt grupp B 1 i riskklassificeringen (arbetsministeriets beslut 838/1993, bilagan med cancerframkallande agenser). Risken är minst lika stor som om man utsattes för bensen, arsenik eller asbest.

Vår lagstiftning skyddar rätt väl anställda, kunder och folk i allmänhet mot passiv rökning på de flesta arbetsplatser samt i offentliga, allmänna och gemensamma lokaler, allmänna fortskaffningsmedel och publika tillställningar medräknade. Den föreliggande lagändringen leder till att restauranganställda inte i lika hög grad som tidigare ofrivilligt utsätts för tobaksrök, men når inte samma nivå som gäller på arbetsplatser i allmänhet. Förutom restauranganställda finns det också andra grupper som i sitt arbete löper risk att utsättas för tobaksrök och för däri ingående karcinogener. Med hänsyn till lagen om skydd i arbete och författningar och bestämmelser som utfärdats med stöd av den är det motiverat att klassificera tobaksrök i miljön som ett cancerframkallande ämne och skydda arbetstagare mot ofrivillig exponering för tobaksrök. Åtgärden är också ägnad att avsevärt förbättra säkerheten i arbetet.

Med stöd av det ovan sagda föreslår utskottet att en ny 11 a § tas in i 5 kap. i tobakslagen.

Enligt den föreslagna paragrafen är tobaksrök i miljön ett karcinogen. I såväl lagen om skydd i arbete som i författningar och bestämmelser utfärdade med stöd av den ingår bestämmelser om cancerframkallande ämnen och om hur cancerrisken skall avvärjas. Enligt arbetarskyddslagstiftningen gäller som första steg att tobaksrök i

miljön inte skall få förekomma i någon arbetslokal. Om detta inte är möjligt måste de anställda skyddas mot exponering för tobaksrök i den omgivande miljön. Enligt den föreslagna paragrafen kan det dock i vissa fall vara tillåtet enligt lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning att en arbetstagare utsätts för tobaksrök i miljön. Detta gäller de situationer där rökning enligt 12 § är förbjuden men en innehavare av en lokal eller ett allmänt kommunikationsmedel eller en arrangör av en offentlig tillställning med stöd av 13 § 1 mom. tillåtit tobaksrökning i ett för ändamålet reserverat rum eller i en del av lokalen eller utrymmet eller med stöd av 13 § 2 mom. i serveringslokalen i en restaurang eller annan förplägnadsrörelse samt också i andra lokaler där rökning är tillåten enligt lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning. För dem som tvingas arbeta i dessa lokaler gäller de bestämmelser som utfärdats med stöd av lagen om skydd i arbete och som skall tillämpas på anställda som exponeras för karcinogener. Också bestämmelserna om särskild moderskapspenning och särskild moderskapsledighet gäller dessa arbetstagare. Å andra sidan kan en arbetstagare genom att röka eller på annat sätt frivilligt och på fritiden utsättas för cancerrisk. Det viktiga med särskild moderskapspenning och särskild moderskapsledighet är att rätten till dem endast uppstår på grundval av passiv exponering i arbetet.

Institutet för arbetshygien för ett register över arbetstagare som i sitt yrke utsätts för cancerframkallande ämnen. I registret finns i dag cirka 15 000 arbetstagare. Nya 11 a § innebär att uppskattningsvis 20 000 nya arbetstagare uppskattas bli utsatta för tobaksrök. Antagandet bygger på att ungefär hälften av dem som arbetar inom hotell- och restaurangbranschen utsätts för tobaksrök i sitt arbete. Också inom andra branscher finns det en del arbetstagare som exponeras, men de har ingen större relevans för bedömningen. Kostnaderna för de arbetshygieniska och biologiska exponeringsmätningar som Institutet för arbetshygien i dag utför samt de stegrade kostnaderna för registerföringen beräknas röra sig kring en miljon mark. Kostnaderna slås ut på arbetsgivarna. I och med att kretsen av dem som har rätt till särskild moderskapsledighet breddas,

kommer också Folkpensionsanstalten att drabbas av kostnader på grundval av sjukförsäkringslagen. Denna kostnadsbörda finansieras med arbetsgivarnas och löntagarnas sjukförsäkringsavgift.

Statsrådets beslut om avvärjande av cancer-risk i anslutning till arbete kräver vissa åtgärder på de arbetsplatser där det förekommer en agens som på goda grunder kan antas medföra ökad risk för arbetstagare att insjukna i cancer. Arbetstagarna skall skyddas mot exponering av agenser, som medför risk för cancersjukdom, bland annat genom att exponeringen blir så kort och så liten det rimligtvis är möjligt. Arbetsgivaren skall till exempel försöka begränsa antalet cancerframkallande agenser och hålla nere antalet arbetstagare som utsätts eller eventuellt kan utsättas för exponering, avvärja, eller åtminstone minimera, möjligheten att agenser som medför risk för cancersjukdomar frigörs, effektivisera de lokala och allmänna ventilationssystemen, driva på att lämpliga arbetsmetoder, allmänna skyddsanordningar och personlig skyddsutrustning används, informera arbetstagarna, avgränsa riskområdena, sätta upp varnings- och säkerhetsskyltar samt samla in och förstöra avfallet på ett säkert sätt. Vid förutsägbar exponering krävs andra grepp, bland annat bör den tid arbetstagarna utsätts för exponering minimeras till det optimala och åtgärder vidtas för att säkra att arbetstagarna skyddas. Tillträde till riskområden har bara de arbetstagare vilkas arbete eller uppgifter förutsätter det, och arbetstagarna skall ges information och anvisningar om eventuella hälsorisker, försiktighetsåtgärderna för att förebygga exponering och andra omständigheter. För att avvärja risken för cancersjukdom skall arbetsgivaren ordna nödvändiga hälsoundersökningar på det sätt som bestäms i lagen om företagshälsövård och närmare med stöd av den.

Av lagen om skydd i arbete följer att bestämmelserna ovan skall tillämpas inom områden där rökning är tillåten och där någon arbetar. Det krävs att rökzonerna förses med luftbehandlingsinstallationer eller renas på annat sätt för att en maximalt hög luftrenhet skall uppnås. Av orsaker föranledda av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning tillåter föreslagna 11 a §

dock avsteg från lagen om skydd i arbete och från författningar och bestämmelser utfärdade med stöd av den. Därför kan i restauranger och andra lokaler, där rökning enligt lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning är tillåten, normerna i lagen om skydd i arbete för personer som arbetar i lokaler där risk för cancersjukdom kan uppstå anses adekvata med hänsyn till de anställdas skydd i arbetet. I konsekvens härmed och med hänvisning till begränsningen av tillämpningsområdet för arbetarskyddslagstiftningen i 11 a § lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning vidtas inga åtgärder för att bygga om de zoner där rökning är tillåten.

I och med att arbetsmiljönormerna tillämpas på tobak och rökning uppstår också stora besparingar i synnerhet i hälso- och sjukvårdsutgifterna. Det är svårt att uppskatta en hur stor summa det totalt sett kommer att röra sig om, men en direkt fördel drar de cirka 20 000 anställda för vilkas del en uppföljning av cancerframkallande agenser och hälsa görs. Cancersjukdomar kan upptäckas i ett tidigare stadium och man kan räkna med att kostnaderna för dem är avsevärt lägre än fallet just nu.

Andra synpunkter

Enligt en utredning till utskottet kunde en metod att minska på rökningen vara att den nuvarande accisen på rulltobak, som är lägre än för annan tobak, höjs till samma nivå som för annan tobak. På denna punkt är det dock viktigt att skatten läggs på rätt nivå för att de eftersträfvade hälso-mässiga och fiskala effekterna skall uppnås. Utskottet föreslår ett uttalande om accisen på rulltobak. (*Utskottets förslag till uttalande 1*)

Inom detaljhandeln skall enligt förslaget införas ett system med egenkontroll, där näringsidkaren, tobaksförsäljaren borgar för att förbudet mot försäljning av tobak till minderåriga inte överträds. Egenkontrollen kan generera betydande resultat med tanke på tobakslagens syften, om man samtidigt kan vara säker på ett egenkontrollen upplevs som ett viktigt led i verksamheten och näringsidkarna aktivt går in för att upprätta egenkontrollplaner och genomföra dem.

Av lagstiftningen följer att myndigheterna bör

instrueras och få utbildning men också att näringslivet, i synnerhet restaurangbranschen men också detaljhandeln får råd och anvisningar. Mått och steg i detta syfte bör vidtas omedelbart så snart lagen antagits och blivit stadfäst för att insatserna skall vara effektiva från första början sedan lagen trätt i kraft.

I Finland är det förbjudet att sälja eller på annat sätt överlåta snus, alltså det som lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning kallar tobak som är avsedd för oralt bruk. Under den tid förbudet varit i kraft har snusförbrukningen dock ökat. Ökningen koncentrerar sig till områden med goda förbindelser med Sverige eller länder utanför EU. Den stora faran med ett förbud är att upplysning och andra preventiva insatser negligeras i och med att problemet inte förekommer officiellt. Snus skiljer sig från andra tobaksprodukter däri att det inte utsätter andra än användaren för karcinogener. Snusare löper större risk att få muncancer än aktiva rökare. Effekterna av snus är minst lika kraftiga som av aktivt rökande.

En fortlöpande uppföljning av hur tobakslagstiftningen fungerar är ett måste. Utgående från uppföljningsresultaten bör nödvändiga åtgärder vidtas för att utveckla lagstiftningen och minska rökningen bland befolkningen. Utskottet föreslår ett uttalande med detta innehåll. (*Utskottets förslag till uttalande 2*)

Utskottet har blivit uppmärksamgjort på att hänvisningen i den gällande tobakslagen till utförandet av folkhälsoarbetet indirekt har inneburit en hänvisning också till lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården. När hänvisningen till folkhälsolagen föreslås bli struken bryts kopplingen till den sistnämnda lagen. Utskottet föreslår därför att 14 § 4 mom. kom-

pletteras med en passus gällande tillämpningen av denna lag.

Motionerna

Beträffande lagmotion LM 23/1995 rd hänvisar utskottet till EU-bestämmelserna om åtgärder för att förebygga rökning. Utan att EU medger undantag kan Finland inte tillåta snus på det sätt som föreslås i lagmotionen.

Beträffande lagmotionerna LM 50/1997 rd och LM 81/1998 rd finner utskottet det inte lämpligt att styra användningen av tobaksaccisen i så hög grad som det föreslås i lagmotionerna. Beträffande lagmotion LM 93/1998 rd framhåller utskottet att det krävs mycket omfattande utredningar innan försäljning av tobaksprodukter inom detaljhandeln kunde göras tillståndspliktig. Utskottet menar att det inte heller är lämpligt att införa ett åtalsförfarande för olaglig verksamhet i detta sammanhang, eftersom rökning i de flesta fall ändå är tillåten av individens fria vilja.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår social- och hälsovårdsutskottet vördsamt

att lagförslaget i propositionen godkänns med ändringar,

att lagförslagen i lagmotionerna 23/1995 rd, 50/1997 rd, 81/1998 rd och 93/1998 rd förkastas,

att hemställningsmotion 233/1995 rd avböjs och

att riksdagen godkänner tre uttalanden.

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 13 augusti 1976 om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning (693/1976) 5 § 4 mom. och 16 §,

av dessa lagrum 5 § 4 mom. sådant det lyder i lag 765/1994,

ändras 2 § 5 punkten, 3 § 2 punkten, 6 § 3 och 4 mom., 7 §, 12 § 4 och 5 punkten, 13 § 2 mom., 14, 17 och 20 §, 21 § 2 och 5 mom., rubriken för 7 kap., i 23 § det inledande stycket samt 1 punkten, 24 §, 27 § 2 mom., rubriken för 9 kap., 28 §, 31 § 3—5 mom. och 32 § 3 mom.,

av dessa lagrum 2 § 5 punkten samt 6 § 3 och 4 mom. sådana de lyder i lag 953/1992, 7 § sådan den lyder delvis ändrad i sistnämnda lag, 12 § 4 och 5 punkten, 13 § 2 mom., 31 § 3—5 mom. och 32 § 3 mom. sådana de lyder i nämnda lag 765/1994, 14 och 17 § samt 20 § delvis ändrad sådana de lyder i nämnda lag och i lag 1148/1994, 21 § 2 och 5 mom. sådana de lyder i sistnämnda lag, det inledande stycket i 23 § sådant det lyder i lag 768/1992 och 27 § 2 mom. sådant det lyder i lag 1037/1987, samt

fogas till 10 §, sådan den lyder i nämnda lag 765/1994, ett nytt 2 och 3 mom., samt till lagen nya 10 a och 11 a §, till 12 §, sådan den lyder i sistnämnda lag, en ny 6 punkt och till lagen en ny 30 a § som följer:

2, 3, 6, 7, 10 och 10 a §
(Som i RP)

5 a kap.

**Skyddande av befolkningen mot de men mot
hälsan som rökningen vållar**

11 a § (Ny)

Tobaksrök i miljön är ett karcinogen. För skydd mot tobaksrök i arbete gäller vad som bestäms i lagen om skydd i arbete (299/1958) och i författningar och bestämmelser som utfärdats med stöd av den, om ingenting annat följer av denna lag.

12 § (Ny)

Tobaksrökning är förbjuden

4) i inre utrymmen av allmänna kommunika-
tionsmedel, (utesl.)

5) på arbetsplatser i gemensamma och allmän-
na samt för kunder avsedda lokaler och

6) vid bardisken och i spelutrymmen i restau-
ranger och andra förplägnadsrörelser.

13 §
(Som i RP)

14 §

(1—3 mom. som i RP)

Kommunen övervakar inom sitt område att denna lag och de stadganden och bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas. Inom kommunens område sköts uppgifterna enligt denna lag av ett organ som kommunen förordnat. Kommunfullmäktige kan besluta att organet kan överföra sina befogenheter på en tjänsteinnehavare. Lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/1992) skall tillämpas på den verksamhet som en kommun ordnar med stöd av denna lag, om ingenting annat bestäms genom lag.

(5—7 mom. som i RP)

17, 20 och 21 §
(Som i RP)

7 kap.

**Forskning, uppföljning och verksamhet för
inskränkande av tobaksrökning**

23, 24 och 27 §
(Som i RP)

9 kap.

**Inspektionsrätt och rätt till information samt
handräckning**

28, 30 a, 31 och 32 §
(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att accisen på rulltobak höjs till samma nivå som de andra tobaksacciserna.
2. Riksdagen förutsätter att regeringen följer upp effekterna av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning och vidtar

nödvändiga åtgärder för att ytterligare minska rökningen bland befolkningen.

3. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att 1,0 procent av tobaksaccisens årliga avkastning i överensstämmelse med rekommendationen från WHO används till hälsouppllysning för att få människor, framför allt unga, att inte börja röka.

Helsingfors den 28 januari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Virpa Puisto /sd (delvis)
vordf. Maija Perho /saml (delvis)
medl. Anne Huotari /vänst
Liisa Hyssälä /cent
Timo Ihamäki /saml
Kari Kantalainen /saml (delvis)
Paula Kokkonen /saml
Mikko Kuoppa /vgr
Eero Lämsä /cent
Hannes Manninen /cent

Pirkko Peltomo /sd
Margareta Pietikäinen /sv
Maija Rask /sd
Juha Rehula /cent (delvis)
Osmo Soininvaara /gröna
Marjatta Vehkaoja /sd (delvis)
Marja-Leena Viljamaa /sd (delvis)
suppl. Marjaana Koskinen /sd (delvis)
Arja Ojala /sd (delvis)
Päivi Räsänen /fkf.

RESERVATION 1

Motivering

Vi menar att propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning i princip är värd att stödjas och väl motiverad. Målet med lagstiftningen bör vara att varken arbetstagare eller kunder mot sin vilja exponeras för tobaksrök. De anknytande tekniska och ekonomiska frågorna är komplicerade och vi anser därför att begränsningar bör införas gradvis och olika parter synpunkter beaktas i rimlig grad.

Cancerrisken

Utskottet föreslår att tobaksrök skall skrivas in i förteckningen över cancerframkallande agenser. Tobaksrök utsätter utan tvekan människor för cancerrisk. Utskottet har emellertid inte utrett hur förslaget förhåller sig till annan lagstiftning. Därför kan utskottets förslag ha oönskade konsekvenser, vilket i sin tur kan leda till mycket höga kostnader. Det kan inte ses som annat än oönskat att en rökande kvinna har rätt att få förlängd mammaledighet med hänvisning till att hon utöver att hon röker själv utsätts för passiv rökning på sitt jobb. Innan tobaksrök utbasuneras som ett karcinogen, är det viktigt att utreda vilka ändringar detta kräver i annan lagstiftning. Därför hade det varit på sin plats att utskottet i stället för att ändra en paragraf hade föreslagit en kläm med en uppmaning om att snabbt bereda en ändring eller åtminstone föreslå att ikraftträdelsen skjuts upp på denna punkt.

Ikraftträdelsen

Enligt propositionen skall lagen träda i kraft den 1 juli 1999. Men utskottet har hållit på och be-

handlat frågan i nästan åtta månader. I relation till detta träder lagen i kraft för snabbt, vilket inte är rättvist mot företagarna i branschen. Vi föreslår att ikraftträdelse tidpunkten skjuts upp till den 1 mars 2000 och att tidpunkterna i 2 och 3 mom. analogt med detta skjuts upp med åtta månader. Mars är en lämplig tidpunkt för ändringar eftersom restaurangerna brukar ha en lugnare period i början av året.

Rökning vid bardisken och i spelutrymmen

Utskottet föreslår att rökning skall förbjudas helt vid bardisken och i spelutrymmen. Det är sant att personalen på sådana platser mycket kraftigt utsätts för passiv rökning. Men det finns effektiva ventilationssystem som skyddar personalen vid bardisken mot tobaksrök, och därför finns det ingen anledning att införa ett absolut förbud. Vi föreslår att paragrafen stryks.

Kulturhistoriskt värdefulla lokaler och restauranger med programutbud

I vissa kulturhistoriskt värdefulla byggnader är det omöjligt att fullt ut ordna med rökfria zoner i den mening som lagen avser, eftersom fasaderna inte får ändras om för ventilationssystem. Dessutom är det svårt att tillämpa lagen i restauranger med en affärsidé som bygger på musik eller annat programutbud. Därför föreslår vi en ny 13 b §.

Förslag

På grundval av det ovan stående föreslår vi

att lagförslaget i betänkandet godkänns enligt följande:

Lag

om ändring av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 13 augusti 1976 om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning (693/1976) 5 § 4 mom. och 16 §,

av dessa lagrum 5 § 4 mom. sådant det lyder i lag 765/1994,

ändras 2 § 5 punkten, 3 § 2 punkten, 6 § 3 och 4 mom., 7 §, 13 § 2 mom., 14, 17 och 20 §, 21 § 2 och 5 mom., rubriken för 7 kap., i 23 § det inledande stycket samt 1 punkten, 24 §, 27 § 2 mom., rubriken för 9 kap., 28 §, 31 § 3—5 mom. och 32 § 3 mom.,

av dessa lagrum 2 § 5 punkten samt 6 § 3 och 4 mom. sådana de lyder i lag 953/1992, 7 § sådan den lyder delvis ändrad i sistnämnda lag, 13 § 2 mom., 31 § 3—5 mom. och 32 § 3 mom. sådana de lyder i nämnda lag 765/1994, 14 och 17 § samt 20 § delvis ändrad sådana de lyder i nämnda lag och i lag 1148/1994, 21 § 2 och 5 mom. sådana de lyder i sistnämnda lag, det inledande stycket i 23 § sådant det lyder i lag 768/1992 och 27 § 2 mom. sådant det lyder i lag 1037/1987, samt

fogas till 10 §, sådan den lyder i nämnda lag 765/1994, ett nytt 2 och 3 mom. samt till lagen nya 10 a, 13 b och 30 a § som följer:

2, 3, 6, 7, 10 och 10 a §
(Som i ShUB)

11 a §
(Utesl.)

12 §
(Utesl.)

13 §
(Som i ShUB)

13 b § (Ny)

Utan hinder av vad som föreskrivs i 13 § 2 mom. har social- och hälsovårdens produkttillsynscentral rätt att bevilja tillstånd till att en yta på mer än 50 procent av serveringslokaler på 50 kvadratmeter eller mer reserveras för rökare, om det inte kan förhindras att tobaksrök sprider sig till den rökfria zonen utan att skada ett kulturhistoriskt värde i serveringslokalen. Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral får bevilja tidsbegränsat tillstånd också när verksamheten i en restaurang eller någon annan förplägnadsrörelse permanent eller långsiktigt är förknippad med verksamhet som kräver enhetliga lokaler och det inte kan förhindras att tobaksrök sprids till den rökfria zonen. Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral har rätt att ställa behövliga villkor för tillståndet.

14, 17, 20 och 21 §
(Som i ShUB)

7 kap.

Forskning, uppföljning och verksamhet för inskränkande av tobaksrökning

23, 24 och 27 §
(Som i ShUB)

9 kap.

Inspektionsrätt och rätt till information samt handräckning

28, 30 a, 31 och 32 §
(Som i ShUB)

Ikraftträdelsebestämmelsen

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2000.

Utan hinder av det som i 13 § 2 mom. i denna lag bestäms om reservering av en restaurangs eller förplägnadsrörelses serveringsutrymme för rökare får av serveringsutrymmena högst 70 procent och serveringsutrymmen som är mindre än 100 kvadratmeter i sin helhet reserveras för rökare fram till den 1 mars 2002.

Om de enkla konstruktionsmässiga åtgärder och åtgärder i anslutning till ventilation som har vidtagits i en restaurang eller annan förplägnadsrörelse som är i användning när denna lag träder i kraft inte tillräckligt hindrar spridningen av tobaksrök till ett område där tobaksrökning är

förbjuden, kan utan hinder av 13 § 2 mom. sådana nödvändiga konstruktionsmässiga ändringar och förbättringar av ventilationen som förorsakar betydande kostnader genomföras fram till den 1 *mars 2004*.

(4 mom. som i ShUB)

Helsingfors den 28 januari 1999

Osmo Soininvaara /gröna
Maija Perho /saml
Liisa Hyssälä /cent

Eero Lämsä /cent
Hannes Manninen /cent
Kari Kantalainen /saml.

RESERVATION 2

Eftersom jag inte har kunnat delta i den detaljerade behandlingen av paragraferna och därmed inte har möjlighet att lämna en reservation på

denna punkt, meddelar jag att jag omfattar motiveringen till reservation 1.

Helsingfors den 28 januari 1999

Juha Rehula /cent

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 24/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning

Till Social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 juni 1998 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning (RP 82/1998 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört följande sakkunniga

- konsultative tjänstemannen Tapani Melkas, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris licentiat Pekka Lämsineva
- juris doktor, docenten Liisa Nieminen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en sådan ändring av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning att i allmänhet högst 70 procent av serveringsutrymmena i restauranger och andra förplägnadsrörelser från och med den 1 juli 1999 och högst 50 procent från och med den 1 juli 2001 får reserveras för rökare. Tobaksrök får inte sprida sig till lokaler där tobaksrökning är förbjuden.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 juli 1999.

I det avsnitt av propositionens motivering som gäller lagstiftningsordningen konstateras att verkställigheten av lagen förorsakar utgifter som kan ha betydelse med tanke på näringsidkarens egendomsskydd. I motiveringen hänvisas till att även om tidigare begränsningslagar haft liknande effekter har de kunnat behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det önskvärt att ett utlåtande i ärendet inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Det konstitutionellt centrala lagrummet i lagförslaget är 13 § 2 mom. jämte arrangemangen under övergångstiden. I gällande lag sägs att förbudet mot tobaksrökning i offentliga utrymmen inte gäller utrymmen för kunderna i förplägnadsrörelser eller restaurang- och måltidsutrymmen och gästernas inkvarteringsrum på inkvarteringsrörelser. Enligt propositionen kommer serveringsutrymme som är minst 50 kvadratmeter inte att beröras av undantagsbestämmelsen. Enligt förslaget kan där högst 50 procent av utrymmena reserveras för rökare. Enligt det föreslagna arrangemanget under övergångstiden kommer denna begränsning att gälla serveringsutrymmen från och med den första juli 2001. Serveringsutrymmen på mer än 100 kvadratmeter omfattas redan från lagens planerade ikraftträdande, dvs. den 1 juli 1999 av begränsningen på 70 procent. Konstruktionsmässiga ändringar och förbättringar av ventilationen, som förorsakar betydande kostnader, får genomföras fram till den 1 juli 2003.

Förslaget går ut på att skydda kunder och arbetstagare i restauranger och inkvarteringsrörelser mot tobaksrök och därav föranledda hälsorisker. Det är här fråga om en lagstiftningsåtgärd utgående från den skyldighet att skydda medborgarna som regleras i 15 a § 3 mom. regeringsformen. Också exempelvis 6 § 1 mom. och 14 a § 2 mom. regeringsformen kan nämnas i detta sammanhang. Lagförslaget kan innebära begränsningar med tanke på egendomsskyddet enligt 12 § regeringsformen men också med hänsyn till rätten att utöva näring enligt dess 15 § 1 mom. Skyldigheten att reservera serveringsutrymme för rökare och ickerökare inskränker ägarens frihet att besluta om användningen av sin egendom, och dessutom leder ändringsarbetena i sammanhanget till kostnader.

Bland de allmänna restriktionskriterierna i fråga om grundläggande fri- och rättigheter är det här skäl att enbart uppmärksamma proportionalitetskravet. Detta kriterium innebär med tanke på såväl egendomsskyddet som rättigheten att idka näring att den begränsning som föranleds av lagförslaget 13 § 2 mom. jämte övergångsarrangemang bör vara nödvändig för att ett godtagbart mål skall uppnås och får inte gå längre än vad som är motiverat med beaktande av det samhällseliga intresset bakom regleringen i relation till den aktuella grundrättigheten. I det aktuella fallet är det fråga om att främja andra grundläggande fri- och rättigheter. Detta syfte bygger utan tvivel på ett betydande samhällseligt intresse.

Vid sin bedömning av restriktionens omfattning och proportionalitet anser utskottet att den egendom inom ramen för näringsverksamhet som regleringen gäller också i fortsättningen kan användas för näringsutövning på ett sätt som bör anses vara helt sakligt. Begränsningen kränker sålunda inte näringsidkarens/ägarens rätt att använda sin egendom på ett normalt, skäligen och rationellt sätt. Begränsningen innebär inte heller med tanke på rätten att idka näring ett så strängt ingrepp att det skulle vara möjligt att uppnå det bakomliggande syftet med lindrigare åtgärder. Lagförslaget kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan handläggas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

Helsingfors den 8 oktober 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Marjut Kaarilahti /saml
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml
Jukka Mikkola /sd
Veijo Puhjo /vgr
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.

