



**Förfarandet hos undervisningsministern, hennes specialmedarbetare, ministern för social trygghet samt den föredragande tjänstemannen vid social- och hälsovårdsministeriet vid beredningen av en ändring av tobakslagen (nikotinpåsar)**

## **1 ÄRENDETS ANHÄNGIGGÖRANDE**

Justitiekanslersämbetet tog i oktober 2024 emot klagomål varav ett hade överförts från riksdagens justitieombudsman och i vilka det riktas kritik mot förfarandet hos Anna-Maja Henriksson, som var undervisningsminister vid den tidpunkt som klagomålen avser, hennes specialmedarbetare A och ministern för social trygghet Sanni Grahn-Laasonen vid beredningen i fråga om tobakslagen. Klagomålen handlar om att minister Henriksson och/eller hennes specialmedarbetare A vid ramförhandlingarna våren 2024 enligt uppgifter i offentligheten skulle ha främjat att sådana smaker på nikotinpåsar som tillverkas av ett företag i Jakobstad togs in i lagstiftningen och att de därmed skulle ha gynnat ett specifikt företags intressen genom lagstiftningen eller fått till stånd en bestämmelse som innebär detta i förslaget till ändring av tobakslagen. Minister Grahn-Laasonen får i samma fråga kritik eftersom hon var föredragande minister för regeringens proposition ([RP 38/2024 rd](#)), som efter beredningen lämnades till riksdagen.

Jag har dessutom på eget initiativ utrett också förfarandet hos B, konsultativ tjänsteman vid social- och hälsovårdsministeriet, i samband med frågan. Hon var vid statsrådets allmänna sammanträde föredragande för den regeringsproposition som avses i klagomålen.

## 2 UTREDNINGAR OCH ANNAT MATERIAL

Tidigare ministern Henriksson, minister Grahn-Laasonen, specialmedarbetare A och konsultativa tjänstemannen B har på begäran lämnat utredningar, vilkas innehåll behandlas närmare i följande avsnitt, som gäller huvuddragen i händelseförloppet.

Dessutom har jag haft tillgång till polisens förutredning om specialmedarbetare A:s förfarande och de utredningar som polisen inhämtat för förutredningen.

## 3 HUVUDDRAGEN I HÄNDELSEFÖRLOPPET OCH I UTREDNING- ARNA<sup>1</sup>

I statsminister Petteri Orpos [regeringsprogram](#) konstateras följande:

”Nikotinpåsar inkluderas i tobakslagens tillämpningsområde, och försäljning tillåts med beaktande av de bestämmelser som föreskrivs för detta. Syftet med bestämmelserna är att förhindra användningen bland ungdomar, grå import och illegal handel samt att motverka organiserad brottslighet. Detaljförsäljning blir tillståndspliktig, det föreskrivs om samma nikotingränser som i grannländerna och endast smaker riktade till vuxna tillåts.

Nikotinpåsar och andra nikotinprodukter som omfattas av tobakslagen, men på vilka det inte tillämpas punktskatt, ska i tillämpliga delar omfattas av punktskatten på tobaksprodukter på motsvarande sätt som nikotinvätskor för elektroniska cigaretter. Skattenivån fastställs så att den inte i allt för stor utsträckning styr bort konsumtionen från den skattepliktiga försäljningen och så att den bidrar till att minska skadorna som rökning orsakar.”

Henriksson anger i sin utredning att verkställande direktören för Strengbergs Habit Factory (nedan Strengbergs eller företaget, utom i redogörelserna för utredningarna) hade ringt Henriksson en gång under hösten 2023 för att på ett allmänt plan höra om regeringens linjedragningar gällande nikotinpåsar. Henriksson svarade då att hon inte visste mer än det som står i regeringsprogrammet. Inför EU-valet träffade Henriksson vid ett valtilfälle i Jakobstad den 6 april 2024 en anställd på företaget och C, som presenterade sig som företagets verkställande direktör, och de växlade några ord i slutet av valtilfället.

I regeringens proposition RP 38/2024 rd konstateras följande (s. 3): ”Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet. Först bereddes ett utkast till proposition enligt social- och

---

<sup>1</sup> Citaterna från Henrikssons, A:s, Grahn-Laasonens och B:s utredningar i beslutet på finska har ändrats från direkt till indirekt form i översättningen på svenska.

hälsovårdsministeriets tjänstemannainlägg och det utkastet var ute på remiss våren 2023. Propositionen ändrades utifrån skrivningarna i regeringsprogrammet, och en ny remiss ordnades mellan 13 oktober och 24 november 2023.”

Enligt bestämmelserna i det [utkast till proposition](#) vars remissbehandling avslutades den 24 november 2023 skulle rökfria nikotinprodukter inte få innehålla smaker av alkohol och cannabis eller smaker som tilltalar ungdomar. I utkastet konstaterades det vidare att det är klart att till de sistnämnda hör åtminstone smakerna av godis, desserter, frukt och bär, och dessutom nämndes smakerna av alkohol och cannabis särskilt i bestämmelsen, men ett undantag var dock tillsatser som ger produkterna en smak av mentol. Närmare bestämmelser om smaker som tilltalar ungdomar skulle enligt utkastet kunna utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.<sup>2</sup>

Minister Grahn-Laasonen anför i sin utredning att remissinstanserna i sina svar ändå ansåg att den föreslagna regleringslösningen var misslyckad. I utlåtandena ansågs det i hög grad att reglering som grundar sig på en så kallad negativlista lämnar rum för tolkning och att det är svårt eller till och med omöjligt att övervaka att den följs. I utlåtandena ansågs det att det för att undvika tvetydigheter bör föreskrivas tydligt i lag vilka smaker som är tillåtna i rökfria nikotinprodukter.

På basis av remissvaren ändrades propositionen så att de tillåtna smakerna räknas upp i lagstiftningen och alla andra smaker är förbjudna (så kallad positivlista). På så sätt är regleringen tydlig och tillämpningen av den förutsägbar, och regleringen kan inte kringgås.

Strengbergs har enligt informationen i Statsrådets tjänst för projektinformation den 3 april 2024, det vill säga drygt tre månader efter att remisstiden gått ut, lämnat in en skrivelse om saken, enligt vilken företaget vill föra fram att det i fråga om nikotinpåsar också finns sådana smaker på marknaden som är riktade uttryckligen till vuxna. Företaget konstaterar att exempel på sådana smaker är produkterna under varumärket ”NOTO”. Aromerna i denna produktfamilj är enligt företaget huvudsakligen vanliga naturliga kryddor och örter, såsom peppar, chili, tallbarr, ingefära, rosmarin och bergamott.

Grahn-Laasonen konstaterar att hon efter remissbehandlingen i egenskap av föredragande minister föreslog att alla karakteristiska dofter och smaker, med undantag för smakerna mentol och mint, skulle förbjudas i rökfria nikotinprodukter, och en regeringsproposition med detta innehåll lades den 15 april 2024 med hennes tillstånd till på föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde. Förhandlingar om propositionens innehåll hade förts före och efter remissbehandlingen. De olika regeringspartierna hade under hela processens gång olika syn på innehållet i lagen och bland annat den tillåtna nikotinhalten. Innan propositionen lades till på

---

<sup>2</sup> Texten enbart i utkastet till proposition på finska.

föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde hade specialmedarbetare vid alla regeringspartier gått igenom propositionen, så hon antog att man hade nått samförstånd i frågan och att ärendet skulle framskrida i enlighet med hennes förslag.

Avsikten var att propositionen skulle behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde den 18 april 2024. Man arbetade under tidspress, eftersom avsikten var att propositionen skulle behandlas i riksdagen under vårsessionen.

Grahn-Laasonen berättar att det ovannämnda utlåtandet den 3 april 2024 hade inkommit långt efter utgången av remisstiden, att det inte hade skickats till henne och att e-postmeddelandet inte hade adresserats till henne, vilket betyder att det mycket sena utlåtandet inte hade nått henne så att det kunde ha påverkat hennes bedömning av frågan.

Specialmedarbetare A anger i sin utredning att företaget tog kontakt med A:s chef, minister Henriksson, medan A var hennes specialmedarbetare. Detta skedde en tid innan själva ramförhandlingarna. Ministern hade ett missat samtal från ett okänt nummer och bad A kontrollera vem som hade ringt och i vilket ärende. Det var en representant för Strengbergs, som uttryckte sin oro över att det kommande lagförslaget om nikotinpåsar skulle innehålla en för snäv definition av de smaker riktade till vuxna som nämns i regeringsprogrammet. Som brukligt vid motsvarande kontakter tackade A för informationen och informerade i korthet sin chef. Efter samtalet fick A av representanten också ett e-postmeddelande med mer information, bland annat om företagets smakalternativ. A tänkte i det skedet inte mer på saken, eftersom uppföljningen av lagstiftningen om nikotinpåsar inte hörde till hennes uppgifter, utan de politiska riktlinjerna i frågan behandlades av de specialmedarbetare vid social- och hälsovårdsministeriet som ansvarade för uppföljningen.

Regeringens ramförhandlingar hölls den 15–16 april 2024. Henriksson anför i sin utredning att statsminister Orpo, finansminister Purra, jord- och skogsbruksminister Essayah och Henriksson kvällen innan, den 14 april 2024, träffades och gick igenom läget. Henriksson berättar att hon i det sammanhanget lyfte frågan om tobakslagen, i fråga om vilken det då fanns ett förslag från social- och hälsovårdsministeriet och minister Grahn-Laasonen. Enligt förslaget skulle nikotinpåsar få säljas i Finland, men smakerna skulle begränsas till mint och mentol. Henriksson berättar att hon frågade om regeringen vill ha mer eller mindre skatteintäkter till Finland och mer eller mindre svart marknad. De fyra partiledarna kunde enas om att vi behöver skatteintäkter och att regeringen inte vill främja svarta marknaden, samtidigt som man naturligtvis också skyddar barn och unga. Därför skulle ”vuxensmakerna” ännu ses över.

Under de egentliga ramförhandlingarna bildade de fyra partiledarnas specialmedarbetare en skild grupp, där Henrikssons specialmedarbetare A ingick. Henrikssons minnesbild är att de skulle hitta lösningar bland annat på frågan om nikotinpåsarna och vuxensmakerna.

Under förhandlingarna fick minister Grahn-Laasonen, enligt sin utredning, av sin specialmedarbetare D informationen att SFP i samband med ramförhandlingarna hade lyft fram att de ännu ville öppna upp regeringspropositionen om nikotinpåsar och lägga till nya tillåtna smaker.

Henriksson konstaterar i sin utredning att det var fråga om politiska förhandlingar mellan de fyra regeringspartierna. A hade agerat som Henrikssons specialmedarbetare och hade i inget skede haft något eget lagberedningsansvar för tobakslagen. Lagberedningsansvaret hade varit och är på social- och hälsovårdsministeriet. A hade i förhandlingarna fört fram exempel på det som SFP uppfattat som "vuxensmaker". Samtliga fyra regeringspartiers specialmedarbetare hade deltagit i diskussionen. Vem som exakt föreslagit vad och i vilket skede vet Henriksson inte, eftersom hon inte varit närvarande vid den förhandlingen. Specialmedarbetarnas uppdrag var att hitta en lösning, och alla fick komma med sina förslag. Så vitt Henriksson vet hade A föreslagit exempel på olika smaker som kunde anses vara "vuxensmaker" och som hon hade kännedom om. Henriksson vet inte exakt vilka smaker som föreslogs.

Henriksson konstaterar att både hon och A levde i den tron att Strengbergs i Jakobstad var den enda fabriken som tillverkade nikotinpåsar i Finland, vilket också har visat sig vara fallet. Henriksson för också fram att SFP, i stället för att bestämmelsen var detaljerad med exakt tillåtna smaker, hellre skulle ha sett en mera allmänt skriven bestämmelse om tillåtna "vuxensmaker", men att det inte fick understöd av övriga partier.

A berättar i sin utredning i fråga om ramförhandlingarna att hon i egenskap av dåvarande ministern Henrikssons specialmedarbetare och sekreterare för SFP:s ministergrupp deltog i regeringens ramförhandlingar den 15–16 april 2024. I samband med ramförhandlingarna behandlade specialmedarbetarna utöver planen för de offentliga finanserna också vissa andra öppna politiska frågor, som inte gällde budgeten. Det var fråga om informella förhandlingar om regeringens politiska riktlinjer i olika frågor där partiernas ståndpunkter krävde samordning. Enligt A:s uppfattning fattades inga egentliga beslut om nikotinpåsarna vid dessa förhandlingar, utan allmänna politiska riktlinjer diskuterades. Det var fråga om ett informellt möte där regeringspartiernas politiska synpunkter samordnades. A konstaterar att förhandlingarna inte ersätter lagberedning och inte ska betraktas som lagberedning.

A tog, i enlighet med anvisningar från sin chef minister Henriksson, vid förhandlingarna upp frågan om tillåtna smaker på nikotinpåsar. Det handlade om definitionen av de "vuxensmaker" som nämns i regeringsprogrammet. A hade fått anvisningen att vid förhandlingarna uttrycka att social- och hälsovårdsministeriets basförslag var för snävt. SFP föreslog att förteckningen över tillåtna smaker skulle slopas, eftersom den gjorde regleringen för detaljerad. SFP:s mål var att utöka de tillåtna smakerna, inte att utesluta några särskilda smaker. A konstaterar att man i lagen exempelvis kunde ha beskrivit vuxensmakerna på ett allmänt plan eller att man kunde ha

infört en förteckning över förbjudna smaker. Förslaget understöddes ändå inte av de andra partierna. SFP blev i stället ombett att utan dröjsmål lämna en förteckning över förslag på smaker.

I enlighet med Henrikssons anvisningar presenterade A då de så kallade vuxensmaker som man hade kännedom om baserat på de smakalternativ som företaget Strengbergs hade nämnt i sitt utlåtande, vilket enligt A:s minnesbild omfattade cirka 15–20 olika smaker. De anvisningar A hade fått baserades på ett enda företags uppgifter, men andra smaker var inte uteslutna. A hade inte deltagit i behandlingen eller beredningen av lagstiftningen om nikotinpåsar, och därför hade hon vid förhandlingarna ingen mer omfattande information om smakutbudet på marknaden. Hon konstaterar att hon följde de anvisningar hon hade fått. Hon hade inte på förhand vetat att frågan om nikotinpåsar skulle diskuteras under ramförhandlingarna. Hon fick anvisningarna först under ramförhandlingarna. Vid förhandlingarna strök de andra partierna största delen av smakförslagen. Slutligen godkändes fyra smaker utöver de två smaker som ingått i social- och hälsovårdsministeriets basförslag.

A säger att hon åtminstone inte medvetet har främjat ett enskilt företags affärsverksamhet, utan att de anvisningar hon hade fått var att utöka antalet tillåtna smaker, och detta i första hand genom en allmän definition av smaken.

A konstaterar att beredningen i anslutning till tobakslagen gjordes vid social- och hälsovårdsministeriet och att beslutet fattades vid statsrådets sammanträde. Det ministerium som svarar för lagberedningen ska se till att lagen bereds i enlighet med tillämpliga konstitutionella bestämmelser. Vid beredningen har aktörer inom industrin och andra grupper möjlighet att påverka beredningen och den regeringsproposition som sedan lämnas.

Grahn-Laasonen berättar i sin utredning att hon på eftermiddagen den dagen, den 15 april, fick ett Signal-meddelande från sin specialmedarbetare D, där han skrev att SFP ville ha följande smaker i förteckningen över tillåtna smaker: paprika, chili, te/grönt te, gröna blommor, jasminblomma, ingefära, pomerans, bergamott, apelsinblomma, rosmarin, rosenvatten, vita/gröna blommor, cederträ, trä, mint, tall, persika, mandarin, mango, apelsin.

Grahn-Laasonen svarade sin medarbetare att det här var struntprat och inte gick för sig.

Specialmedarbetaren svarade då att E preliminärt hade nått fram till följande kompromiss, men att han hade meddelat att det inte nödvändigtvis skulle passa Samlingspartiet:

- 1) Nikotingränsen sänks till 16,6 mg/g
- 2) Utöver de redan tillåtna smakerna tillåts följande: te/grönt te, ingefära, rosmarin, cederträ, trä, tall.

Lite senare fick Grahn-Laasonen ett nytt meddelande från sin specialmedarbetare, där han skrev att E hade fått en bekräftelse på detta av alla andra, också Kristdemokraterna.

Grahn-Laasonen lämnade senare samma dag sitt godkännande av denna förhandlingslösning och den kompromiss man nått.

Regeringspropositionen ändrades som tjänstearbete vid social- och hälsovårdsministeriet utifrån den politiska överenskommelsen. I det sammanhanget ströks överlappningar (grönt te, cederträ och tall), och i den slutliga lagtexten ingick utöver mentol och mint smakerna te, ingefära, rosmarin och trä.

Konsultativa tjänstemannen B berättar i sin utredning att minister Grahn-Laasonens dåvarande specialmedarbetare D på kvällen måndagen den 15 april 2024 meddelade henne att man hade kommit överens om att ännu göra vissa ändringar i propositionsutkastet: nikotingränsen för nikotinpåsar skulle sänkas jämfört med vad man tidigare kommit överens om och utöver mentol och mint skulle också vissa andra karakteristiska dofter och smaker tillåtas i produkterna. Man hade kommit överens om att förteckningen över tillåtna smaker, som ursprungligen hade innehållit mentol och mint, skulle kompletteras med smakerna te, grönt te, ingefära, rosmarin, ceder, barrträd och trä. Efter att ha diskuterat saken kom B och D ändå fram till att det räcker att grönt te, ceder och tall nämns bara i regeringspropositionens motivering. B uppger att hon inte reagerade på att överenskommelsen skulle ha stridit mot principerna för god förvaltning eller god lagberedning.

Genast på morgonen tisdagen den 16 april 2024 förde B in de överenskomna ändringarna i propositionsutkastet och skickade dem för översättning. Därefter lades det uppdaterade propositionsutkastet till på föredragningslistan för statsrådets allmänna sammanträde, som hölls den 18 april 2024. Man ville alltså göra ändringar i propositionen väldigt sent i beredningen, vilket krävde att B reagerade mycket snabbt.

B understryker att det den 3 april 2024, då företaget lämnade sina synpunkter på bestämmelserna om nikotinpåsarnas smaker, fanns en tydlig politisk ståndpunkt enligt vilken alla karakteristiska dofter och smaker utom smakerna mentol och mint skulle förbjudas. B hade därför ingen anledning att anta att företagets synpunkter längre skulle kunna påverka innehållet i regeringspropositionen, och hon hade därför heller ingen orsak att exempelvis lägga på minnet vilka smaker av nikotinpåsar företaget tillverkade. När hon så nästan två veckor senare fick information från specialmedarbetare D om att förteckningen över tillåtna smaker skulle utökas, kunde hon inte koppla ändringen till företagets utlåtande, särskilt med beaktande av att hon blev tvungen att ändra propositionsutkastet under synnerligen stor tidspress.

A informerade enligt sin utredning inte andra specialmedarbetare eller ministrar om bakgrunden till förslaget. Enligt Henrikssons utredning behandlades frågan om enskilda smaker inte mellan regeringens partiordförande. B uppger i sin utredning att hon inte deltagit i de diskussioner på politisk nivå som fördes i samband med ramförhandlingarna och att hon inte informerats om vad tillåtandet av de nya smakerna grundade sig på.

Enligt utredningen visste Grahn-Laasonen inte under ramförhandlingarna eller när propositionen överlämnades den 18 april 2024 att de nya smaker som SFP föreslog i propositionen och som godkändes på yrkande av SFP uppenbarligen kom från ett enda företag.

I avsnittet om remissvaren (s. 31–35) i regeringens proposition RP 38/2024 rd nämns det inte att Strengbergs skulle ha gett ett utlåtande.

B konstaterar vidare att Strengbergs sände sin syn på bestämmelserna om smakerna på nikotinpåsar mer än fyra månader efter det att remisstiden gått ut och förde i sitt meddelande inte fram att det var fråga om ett utlåtande. Därför nämns företaget inte bland remissinstanserna i regeringspropositionen. B sände dock meddelandet vidare för registrering i Statsrådets tjänst för projektinformation, eftersom företaget i sitt meddelande hade hänvisat till lagberedningsprojektets projektnummer.

I Grahn-Laasonens utredning ingår ett meddelande från social- och hälsovårdsministeriets direktör F, där det står att Strengbergs Habit Factory Ab Oy:s e-postmeddelande med bilagor inkom till social- och hälsovårdsministeriet den 3 april 2024. I fältet mottagare finns G (felaktig e-postadress) och B och i fältet kopia Strengbergs Habit Factory Ab Oy:s egna anställda. Enligt ämnet i e-postmeddelandet gäller meddelandet projektnummer STM029:00/2023. E-postmeddelandet har förmedlats till social- och hälsovårdsministeriets registratorskontor, eftersom det innehåller en direkt hänvisning till ett visst projektnummer. Social- och hälsovårdsministeriets registratorskontor har lagt till dokumentet i ministeriets ärendehanteringssystem och i Statsrådets tjänst för projektinformation under punkten "Övriga dokument och promemorior". Statsrådets tjänst för projektinformation är en offentlig webbtjänst för ministerierna, som används vid projektuppföljning och för kommunikation kring projekt.

Det är inte ovanligt att utlåtanden från olika aktörer kommer in till ministeriet efter det att remisstiden gått ut. Olika aktörer kan i princip när som helst lämna sina synpunkter på pågående projekt till ministeriet. Ministeriet har i egenskap av myndighet en lagstadgad skyldighet att ta emot och i sitt ärendehanteringssystem registrera alla handlingar som har lämnats in till ministeriet och som hänför sig till ett ärende som är anhängigt vid ministeriet. Beaktandet av de synpunkter som förts fram för ministeriet påverkas naturligtvis för sin del av i vilket skede av beredningen de framförs. Utlåtanden som tagits emot kort efter det att remisstiden gått ut beaktas vanligen på samma sätt som utlåtanden som getts inom remisstiden. Utlåtandet i fråga



har publicerats på den projektsida som gäller ändringen av tobakslagen, eftersom det i utlåtandet hänvisas till projektnumret i fråga. Utlåtandet nämns dock inte i den egentliga regeringspropositionen, eftersom det har kommit in till ministeriet en mycket lång tid efter remisstidens utgång och efter utarbetandet av ett sammandrag av remissvaren. Då bedömdes det att utlåtandet inte innehåller några sådana tilläggsuppgifter som är väsentliga med tanke på regeringspropositionen. Social- och hälsovårdsministeriet hade inte begärt något utlåtande av Strengbergs Habit Factory Ab Oy och social- och hälsovårdsministeriet har inte kännedom om varför Strengbergs Habit Factory Ab Oy har beslutat att lämna in sina synpunkter på ändringen av tobakslagen efter den officiella remisstidens utgång.

Grahn-Laasonen uppger att hon för detta svar bland sina meddelanden har kontrollerat att hon av sin specialmedarbetare den 20 april 2024, det vill säga några dagar efter det att regeringspropositionen överlämnades, fick ett meddelande i deras gemensamma kommunikationskanal, där specialmedarbetaren uppgav sig ha hört "ett rykte" om att förteckningen över tillåtna smaker på nikotinpåsar skulle ha kommit från Anna-Maja Henriksson och att den förteckning över smaker som lagts fram uppenbarligen motsvarar sortimentet vid en fabrik i Jakobstad.

Regeringens proposition (RP 38/2024 rd) behandlades i riksdagen i [social- ja hälsovårdsutskottet](#) (ShU) så att det under våren och efter sessionsperiodens början i september hölls flera utfrågningar av sakkunniga.

I sakkunnigutlåtandet av den 24 april 2024 från [Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården](#) (på finska) till social- och hälsovårdsutskottet konstateras det bland annat att förslaget om karakteristisk doft eller smak i betydande grad motsvarar det doft- och smaksortiment som räknas upp i utlåtandet från ett bolag som tillverkar nikotinpåsar (s. 4).

I [social- och hälsovårdsministeriets bemötande](#) (på finska) av sakkunnigutlåtandena den 3 juni 2024 konstateras det bland annat att förslaget till bestämmelser om smaker på rökfria nikotinprodukter har kommit till som ett resultat av politisk ändamålsenlighetsprövning.

B konstaterar i sin utredning att hon inte kan säga exakt när hon insåg att det finns likheter mellan smakerna på nikotinpåsar tillverkade av Strengbergs Habit Factory Ab Oy (nedan även företaget) och de smaker som angavs i regeringens proposition RP 38/2024 rd. Detta skedde i vilket fall som helst först efter det att regeringspropositionen hade överlämnats.

Vidare konstaterar B att det är värt att notera att företags sortiment på basis av meddelandet den 3 april 2024 också har omfattat sådana smaker som inte ingick i regeringens proposition och att nikotinpåsar som innehåller åtminstone smakerna mentol, mint, te och ingefära tillverkas av flera företag, inte enbart av Strengbergs Habit Factory Ab Oy. Dessutom finns det mycket

stora mängder nikotinpåsar med olika smaker på marknaden och produkterna har ofta fått handelsnamn som inte alltid tydligt visar vad produkten smakar. Det har varit svårt att få en helhetsbild av vilka smaker olika tillverkare har. Likheter mellan smakerna i just de nikotinpåsar som Strengbergs Habit Factory Ab Oy tillverkar och de smaker som angavs i regeringens proposition har alltså inte varit uppenbara vid tidpunkten i fråga, och B har inte upplevt att propositionens innehåll, som man stannat för i det politiska beslutsfattandet, skulle ha varit problematiskt på ett sådant sätt att hon i egenskap av föredragande i efterhand borde ha ingripit i saken eller till exempel diskuterat saken med minister Grahn-Laasonen.

Enligt B utredde hon inte under riksdagsbehandlingen av regeringens proposition bakgrunden till de föreslagna bestämmelserna om smakerna, av de anledningar som tidigare framförts i utredningen. Med detta verkar B avse att det smaksortiment som specialmedarbetaren den 15 april 2024 meddelade henne inte verkade problematiskt och att åtminstone nikotinpåsar som innehåller smakerna mentol, mint, te och ingefära enligt B tillverkas av flera företag. Dessutom finns det stora mängder nikotinpåsar på marknaden, och det framgår inte alltid tydligt av handelsnamnen vad produkten smakar.

B konstaterar att saken dock kom fram i social- och hälsovårdsutskottet, eftersom Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården i sitt utlåtande informerade riksdagsutskottet om att förslaget i fråga om bestämmelserna om smaker i betydande grad motsvarade sortimentet hos ett specifikt bolag som tillverkar nikotinpåsar, och i social- och hälsovårdsministeriets bemötande informerades utskottet öppet om att de föreslagna bestämmelserna om smakerna har grundat sig på politisk ändamålsenlighetsprövning. Ärendet har varit i riksdagen för avgörande och utskottet har haft tillgång till ovannämnda uppgifter, och B har under dessa omständigheter inte sett någon anledning att ytterligare lyfta fram saken separat eller till exempel diskutera saken med minister Grahn-Laasonen.

Grahn-Laasonen uppger att hon fick höra om utlåtandet från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården efter det att riksdagen redan hade godkänt lagändringen, det vill säga i oktober 2024. Utskottens handlingar som gäller behandlingen av ett ärende blir i regel offentliga först när ärendet har slutbehandlats i utskottet.

Ministeriets tjänstemän får sakkunnigutlåtandena för kännedom för att ett bemötande ska kunna skrivas, men det är åtminstone inte vid social- och hälsovårdsministeriet brukligt att de ges till ministern eller dennes stab utan särskild begäran. Sakkunnigutlåtandena om ändringen av tobakslagen har delgetts social- och hälsovårdsministeriets tjänstemän för utarbetandet av ett bemötande, men de har inte getts till Grahn-Laasonen eller, såvitt hon vet, till hennes specialmedarbetare.

De bemötanden som social- och hälsovårdsministeriets tjänstemän utarbetat för social- och hälsovårdsutskottet gavs till Grahn-Laasonens specialmedarbetare, men av dem framgick inte de anmärkningar som Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården lyft fram och i bemötandet fanns det ingen direkt hänvisning till eller bemötande av verkets utlåtande.

Riksdagen godkände lagförslaget den 9 oktober 2024.

Grahn-Laasonen uppger i sin utredning att det efter överlämnandet av propositionen åtminstone i Ilta-Sanomat (26.4.2024) fanns spekulationer om att SFP:s yrkanden på smaker skulle ha påverkats av att det svenska företaget Habit Factory hade för avsikt att inleda produktion i Henrikssons hemstad Jakobstad.

Först flera månader senare på hösten – efter det att riksdagen redan hade godkänt lagändringen (9.10.2024) – började det dock framkomma närmare uppgifter i offentligheten, enligt vilka de smaker som lagts till på yrkande av SFP tillverkas i Finland av ett och endast ett företag och att de valda bestämmelserna om smakerna således kunde gynna ett enskilt företag och väcka motiverade frågor om lagstiftningens opartiskhet och icke-diskriminering. Det exakta ögonblicket då Grahn-Laasonen fick reda på detta kan hon inte försäkra sig om, men saken klarnade för henne via de offentliga nyheterna först i det skede då riksdagen redan hade antagit lagen.

B uppger att hon fick kännedom om att det fanns en koppling mellan de föreslagna bestämmelserna om smakerna och diskussioner mellan ett regeringsparti och Strengbergs först i oktober 2024, när medierna rapporterade om saken.

Henriksson konstaterar vidare i sin utredning att hon inte har några kopplingar till företaget Strengbergs. För Henriksson och SFP handlade frågan om att motverka svart handel och öka landets skatteintäkter. Bolaget hade lika väl kunnat ha sin tillverkning i Kuopio, Uleåborg, Helsingfors, Nyslott eller någon annanstans, och Henrikssons syn på frågan hade varit densamma. Henriksson har inte mottagit något valbidrag i något som helst skede av företaget och har inte haft något som helst eget intresse över huvud taget i frågan.

Republikens president lät bli att stadfästa lagen i fråga, varefter en ny regeringsproposition med endast mint och mentol som tillåtna smaker på påsarna bereddes och föredrogs. Polisen i Helsingfors inledde en förutredning om A:s agerande i ärendet, men den gav inte anledning att inleda förundersökning.

## 4 AVGÖRANDE

### 4.1 Bestämmelser

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen skall all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas.

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen (1 mom.).

Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person (2 mom.).

Enligt 47 § i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Den minister som saken gäller ska se till att utskott eller andra riksdagsorgan utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna.

Enligt 68 § i grundlagen finns i statsrådet ett behövligt antal ministerier. Varje ministerium svarar inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör.

Enligt 108 § 1 mom. i grundlagen skall justitiekanslern övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern skall också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt 118 § i grundlagen svarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Tjänstemannen svarar också för sådana beslut i ett kollegialt organ som tjänstemannen i egenskap av medlem av organet har biträtt (1 mom.).

En föredragande som inte har reserverat sig mot beslutet svarar för det som har beslutats på föredragningen (2 mom.).

Enligt 4 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet vidtar justitiekanslern med anledning av ett klagomål som anförts hos justitiekanslern de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitiekanslern anser behövliga.

Enligt 11 § 1 mom. i reglementet för statsrådet ska ministerierna behandla till det egna ansvarsområdet hörande ärenden som gäller verksamhets- och ekonomiplanering, resultatstyrning, lagberedning, informationssamhället, förvaltning, kommunikation, dataadministration, forskning, utveckling och övervakning, internationella frågor och ägarfrågor som gäller sådan statlig egendom som är i det egna ansvarsområdets besittning samt andra sådana ärenden som ska anses höra till skötseln av de uppgifter som hör till det egna ansvarsområdet. Till statsrådets kanslis ansvarsområde hör dock statsrådets och ministeriernas gemensamma förvaltnings- och sakkunnigtjänster, om vilka det föreskrivs i 12 §.

## 4.2 Bedömning

Enligt min uppfattning är händelseförloppet i detta fall uppdelat i två delar, **en första fas** som omfattar beredningen av bestämmelserna om tillåtna smaker på nikotinpåsar i regeringens proposition RP 38/2024 rd, som avslutades när regeringspropositionen överlämnades den 18 april 2024, och **en andra fas**, det vill säga behandlingen av regeringspropositionen i riksdagen.

### 4.2.1 Den första fasen – beredningen av regeringspropositionen fram till överlämnandet den 18 april 2024

Enligt de utredningar som jag fått var den dåvarande ministern Henriksson och hennes specialmedarbetare A medvetna om bakgrunden till den utvidgning av förslaget till bestämmelse om tillåtna smaker på nikotinpåsar som man kom överens om vid ramförhandlingarna, det vill säga att de nya tillåtna smakerna grundade sig på smaker som tillverkas av ett enda företag, Strengbergs Factory.

Den föredragande ministern Grahn-Laasonen och den föredragande tjänstemannen B var inte medvetna om saken, och uppenbarligen inte heller andra som haft att göra med saken, eftersom Henriksson och A enligt egen utsago inte berättade om bakgrunden för de andra regeringspartiernas ordförande eller specialmedarbetare. Slutresultatet var att det i regeringspropositionen har ingått en i och för sig neutral bestämmelse om tillåtna smaker, vars bakgrund dock inte har framgått av regeringspropositionen eller motiveringen till den. Trots den skrivelse som Strengbergs den 3 april 2024 sände till social- och hälsovårdsministeriet och B har jag inte grundad

anledning att misstänka att B kände till bakgrunden till bestämmelsen, av de orsaker som B har angett i sin utredning.

Vid den rättsliga bedömningen av denna fas bör det för det första granskas om det vid utarbetandet av politiska riktlinjer vid ramförhandlingarna är fråga om en sådan ämbetsåtgärd av ministern som avses i 108 § 1 mom. och som justitiekanslern övervakar, och för det andra om det finns rättsliga villkor för den politiska styrningen av lagberedningen och i så fall vilka.

Begreppet ämbetsåtgärd, som anger området för övervakningen, har i de högsta laglighetsövervakarnas praxis tolkats så att också ministerns andra förfaranden än till exempel beslutsfattande i något förvaltningsärende är verksamhet som ska övervakas i den högsta laglighetsövervakningen, om de på ett i rättsligt avseende betydelsefullt sätt anknyter till ministerns ställning och/eller uppgifter (se t.ex. justitiekanslerns avgöranden [dnr OKV/195/1/05](#) (på finska), där justitieministerns uttalanden i en intervju bedömdes och [dnr OKV/363/1/2019 m.fl.](#) (på finska), där kritik som försvarsministern framfört mot statsrättsexperter i sin blogg bedömdes, samt justitieombudsmannens avgörande om ministerns tal vid ett religiöst evenemang, [dnr 3027/4/2013 m.fl.](#) (på finska), där ministern ansågs ha handlat som privatperson och ärendet inte undersöktes).

Å andra sidan har jag i mitt ställningstagande till en skrivning i Petteri Orpos regeringsprogram, som ansågs vara problematisk, konstaterat att regeringsprogrammet är en politisk text och innehåller närmast politiska avsikter och politiska mål. Regeringsprogrammet är i sig inte en sådan ämbetsåtgärd av statsrådet eller en minister som omfattas av justitiekanslerns laglighetsövervakning. Justitiekanslerns laglighetsövervakning omfattar de ämbetsåtgärder som statsrådet och ministrarna vidtar för att genomföra regeringsprogrammet. I en demokrati ska tröskeln för den högsta laglighetsövervakaren som övervakar grundlagen och övriga lagar att ingripa i politiska texter vara mycket hög för att skydda demokratin (dnr OKV/1227/90/2023, på finska).

Därefter måste vi fråga oss vilka bestämmelser som överlag styr lagberedningen. Utgångspunkten är att lagberedningen leds av statsrådet, som ska ha riksdagens förtroende, och detta är fallet också här. Justitiekanslern övervakar inte lagstiftningens ändamålsenlighet, utan den faller inom den politiska prövningen, liksom en ministers åtgärder inom detta område i regel faller inom det politiska och inte det rättsliga ministeransvaret.

I den förutredning som Helsingfors polisinrättning gjorde av A:s förfarande konstateras följande: i det aktuella ärendet bör det för det första beaktas att förvaltningslagen inte tillämpas på lagberedning. Vid förhandlingarna mellan specialmedarbetarna har det enligt mig varit fråga om politiska förhandlingar där man försökt nå samförstånd mellan regeringspartierna om tillåtna smaker på nikotinpåsar. Således har A:s handlande vid förhandlingarna inte varit i förvaltningslagen avsett administrativt beslutsfattande eller skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift, det

vill säga faktisk förvaltningsverksamhet som förvaltningslagen är tillämplig på. Således kan bestämmelserna i förvaltningslagen, till exempel lagens 6 §, inte grunda tjänsteansvar i ärendet.

Generellt har stiftandet av lagar, sett utifrån de bestämmelser som gäller lagberedning, i rättslitteraturen karakteriserats så att lagstiftandet, av vilken lagberedningen i vid bemärkelse är en del, inte till någon övervägande del är juridisk praxis utan en kombination av juridisk och politisk praxis [---]. Även om lagstiftandet i ett demokratiskt samhälle i första hand tar sig uttryck i politisk praxis, omfattar den faser och innehåll där den rättsliga praxisen och argumentationen dominerar.<sup>3</sup> Samtidigt är det dock viktigt att också vid en juridisk granskning identifiera beredningen som delvis politisk praxis och förstå dess politiska dimension, vilket till exempel framgår av att beredningen övervakas och leds av statsrådet som har ett parlamentariskt ansvar. Detta är relevant särskilt med tanke på beredningens materiella innehåll.<sup>4</sup>

De bestämmelser (och anvisningar) som gäller lagberedning hänför sig särskilt till den processuella aspekten av lagberedningen, såsom språklagens bestämmelser om språket i betänkanden samt de bestämmelser och anvisningar som hänför sig till hörande.

I frågan om huruvida förvaltningslagen, åtminstone dess allmänna principer, är tillämplig på lagberedning har åsikterna varit delade. Enligt förvaltningslagens 2 §, som gäller lagens tillämpningsområde, föreskrivs det om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden i lagen. Den lagen tillämpas hos statliga myndigheter, välfärdsområdenas och välfärdsammanslutningarnas myndigheter, kommunala myndigheter och självständiga offentlighetsliga inrättningar samt hos riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli (myndighet). Enligt 4 § i förvaltningslagen tillämpas lagen inte på rättsskipning, förundersökning, polisundersökning eller utsökning. Lagen tillämpas inte heller på militära order eller på andra beordranden som har utfärdats inom förvaltningen och som gäller utförande av ett uppdrag eller vidtagande av någon annan åtgärd. I förarbetena till förvaltningslagen konstateras det att lagens tillämpningsområde inte ska omfatta "lagstiftningsåtgärder"<sup>5</sup>.

Det är dock oklart om detta också ska avse lagberedning. Justitieombudsmannen har för sin del konstaterat att även om förvaltningslagen inte tillämpas på lagberedningsförfarandet, ska enligt hans uppfattning principerna för god förvaltning enligt 21 § i grundlagen dock i tillämpliga delar beaktas när en förvaltningsmyndighet sköter lagberedningsuppgifter. Till dessa hör bland annat kraven på en ändamålsenlig och opartisk myndighets- och tjänsteverksamhet<sup>6</sup>.

I rättslitteraturen har det också ansetts att det vid ministerierna är tjänstemännen som ska sköta lagberedningen, som då alltså i praktiken utförs i tjänstemannaställning och under tjänsteansvar

<sup>3</sup> Hämäläinen – Salminen: Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet. Lakimies 2/2024, s. 195 (på finska).

<sup>4</sup> Ibid. s. 196 (på finska).

<sup>5</sup> Se [RP 72/2002 rd](#), s. 52.

<sup>6</sup> Biträdande justitieombudsmannens [avgörande](#) 4.10.2007, dnr 2732/4/05 m.fl. (på finska).

enligt 118 § 1 mom. i grundlagen. Föredragandes ansvar för en proposition följer av 2 mom. i den paragrafen. Eftersom det förfarandemässigt är fråga om myndighetsverksamhet, förpliktar de rättsprinciper som hör till god förvaltning och en del av bestämmelserna i förvaltningslagen (434/2003) också beredningen. I [Ministerns handbok](#) (på finska) konstateras det att eftersom lagberedning i huvudsak är tjänstearbete som utförs vid ministerierna, ska på den tillämpas de allmänna förvaltningslagarna (avsnitt 7.1), i vilka alltså också ingår förvaltningslagens 6 § som gäller rättsprinciperna inom förvaltningen, till vilka hör bland annat principerna om likabehandling, ändamålsbundenhet och objektivitet.

De ovan beskrivna synpunkter som talar för en tillämpning av förvaltningslagen har dock såvitt jag kan se snarare framförts i fråga om sådan lagberedning som vid ministerierna utförs av ministerietjänstemän. I synpunkterna verkar det inte ha tagits ställning för att förvaltningslagen också ska iakttas i sådan styrning på politisk nivå som anknyter till lagberedning.

Med stöd av vad som ovan anges konstaterar jag att sådan politisk styrning av lagstiftningens mål och innehåll som sker vid politiska förhandlingar, såsom vid regeringens ramförhandlingar, i regel och i princip är samhällspolitisk prövning som inte är en ämbetsåtgärd eller till sin karaktär förvaltning.

I detta sammanhang måste det dock för det första konstateras att gränsen mellan politisk styrning och lagberedning är vag. För det andra, om man inom ramen för den politiska styrningen kan handla mycket fritt, innebär detta att den lagberedning som utförs under tjänsteansvar med tillhörande krav kan förbigås eller kringgås, så länge det är de "rätta" aktörerna, det vill säga ministern och ministerstaben, som gör detta, och inte tjänstemännen.

Av dessa skäl finner jag att det i ett fall som detta är fråga om ett förfarande som har en koppling till ministerns ämbetsåtgärder och som justitiekanslern övervakar med stöd av 108 § 1 mom. i grundlagen.

Av ovannämnda skäl anser jag det även vara en möjlig tolkning att en ministers förfarande, när ministern vidtar sådana åtgärder som normalt hör till beredning som sker under tjänsteansvar, ska bedömas på samma sätt som en tjänstemans förfarande. Då verkar också bestämmelserna i förvaltningslagen eller de principer som framgår av dem komma i fråga.

Den aktuella situationen är förknippad med drag till följd av vilka Henrikssons och A:s förfaranden i själva verket närmar sig lagberedning som utförs som tjänsteuppdrag och delvis ersatte det lagberedningsarbete som redan utförts.

Henrikssons agerande vid givandet av anvisningar till sin specialmedarbetare A har i det aktuella fallet hänfört sig till ett utkast till regeringsproposition som redan fått utdelningstillstånd av



den föredragande ministern för föredragning vid statsrådets allmänna sammanträde. Den ändring som på deras initiativ gjordes vid regeringens ramförhandlingar gällde i själva verket detaljerna i lagtexten om tillåtna smaker. Det var således inte längre fråga om att ställa upp politiska mål, även om bakgrunden enligt Henriksson var en tanke om att det över huvud taget hade varit bättre att formulera bestämmelsen i fråga i en mer allmän form än som en förteckning över tillåtna smaker. Bakgrunden till Henrikssons och A:s handlande har varit uppgifter från Strengbergs om de smaker som företaget tillverkar, vilket enligt min uppfattning kan jämföras med sådan påverkan för vilken den remissbehandling som hör till tjänstemannaberedningen ordnas. I A:s utredning konstateras det att hon i enlighet med de anvisningar hon fick av Henriksson då presenterade de så kallade vuxensmaker som grundade sig på de smakalternativ som företaget Strengbergs hade nämnt i sitt utlåtande och vilka enligt A:s minnesbild omfattade sammanlagt cirka 15–20 olika smaker.

Jag anser det dock vara mer motiverat att åtminstone i detta fall bedöma gränserna för den politiska styrningen utifrån de ramar grundlagen sätter och inte utifrån de bestämmelser som gäller förvaltningsverksamhet. Detta eftersom (grundlags-)lagstiftaren inte har ansett det vara befogat att direkt föreskriva om politisk styrning i statsrådet.

Enligt 2 § i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Detta innebär att grundlagen också i fråga om den politiska styrningen ger vissa, om än vida ramar för vad en minister kan göra när det kommer till politisk styrning.

Jag har redan tidigare i ett anförande konstaterat att det främjande av rättvisa i samhället som enligt 1 § 2 mom. i grundlagen är konstitutionens syfte och den tanke om att trygga möjligheterna att vara en jämlik medlem av samhället (lika möjligheter) som ligger i bakgrunden till flera av grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt dess 19 §, samt likställighetsprincipen till denna del utgör vida författningsrättsliga ramar för samhällspolitiska avgöranden<sup>7</sup>.

I det aktuella sammanhanget hänvisar jag för det första till grundlagens 68 §, enligt vilken varje ministerium inom sitt ansvarsområde svarar för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet. Till dessa ärenden hör naturligtvis lagberedning inom ministeriets eget ansvarsområde, vilket också framgår av 11 § 1 mom. i reglementet för statsrådet. Av 68 § i grundlagen kan härledas en skyldighet att (även) i samband med politisk styrning undvika ett förfarande som äventyrar en ändamålsenlig lagberedning vid ministeriet i fråga. Jag anser att ändamålsenligheten i den lagberedning som social- och hälsovårdsministeriet i det aktuella fallet ansvarat för har äventyrats av minister Henrikssons ovan beskrivna förfarande och i synnerhet av att vare

---

<sup>7</sup> Pöysti: Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeista. [Anförande 20.5.2019](#) (på finska).

sig den föredragande ministern, den föredragande tjänstemannen eller riksdagen har fått kännedom om bakgrunden till den förteckning över tillåtna smaker som tagits in i lagförslaget. Det har följaktligen uppstått en situation där det, med fog, har väckts tvivel om lagberedningens ändamålsenlighet.

I detta sammanhang vill jag för det andra ta fasta på bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen. Bestämmelsen i 6 § i grundlagen gäller i princip fysiska personer, men den har inte varit utan betydelse ens när det har varit fråga om behandling av näringsidkare (se t.ex. [GrUU 11/2012 rd](#)). Grundlagsutskottet har också i övrigt i vissa situationer betonat till exempel en neutral behandling av olika branscher (se t.ex. [GrUU 9/2021 rd](#)). Jag anser att Henrikssons förfarande inte heller har varit förenligt med likställighetsprincipen. Anledningen till detta är att det i lagförslaget till följd av förfarandet har tagits in en förteckning över tillåtna smaker som har sitt ursprung i de smaker som tillverkas av ett specifikt företag och att detta kan ge anledning att misstänka att det gynnar detta företag i förhållande till andra tillverkare. Även om grundlagsutskottet har ansett att jämlikheten inte ger upphov till strikta gränser för lagstiftarens prövning då reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas, ska det i en regeringsproposition tas upp eventuella bestämmelser som är av betydelse med tanke på 6 § i grundlagen, så att riksdagen kan ta ställning till om de är förenliga med grundlagen.

Denna slutsats påverkas inte av att utvidgningen av förteckningen över tillåtna smaker över huvud taget lär ha främjat alla nikotinpåstillverkares intressen, särskilt som åtminstone en del av de smaker som tagits in i lagförslaget enligt B:s utredning tillverkas också av andra än Strengbergs.

Jag anser att minister Henrikssons förfarande har varit problematiskt också med tanke på iakttagandet av 6 § i grundlagen.

Till den del det i klagomålen framförts kritik mot specialmedarbetare A:s handlande konstaterar jag att det centrala i det aktuella sammanhanget uttryckligen har varit minister Henrikssons handlande. A har handlat i enlighet med hennes anvisningar. Specialmedarbetare omfattas också i övrigt av särskild reglering; de utnämns för ministerns mandatperiod och de ska ha sin ministers förtroende<sup>8</sup>. Ansvar för iakttagandet av de gränser som anges i grundlagen har enligt min uppfattning legat hos minister Henriksson. Mot bakgrund av detta anser jag inte att A:s handlande föranleder några åtgärder från min sida.

---

<sup>8</sup> Enligt 26 a § i statstjänstemannalagen kan, utöver vad som i 25 § 2 mom. och 26 § i den lagen föreskrivs om grunderna för uppsägning, statssekreteraren och en ministers specialmedarbetare sägas upp, om han eller hon förlorar den ministers förtroende för vars mandatperiod han eller hon har utnämnts.

#### 4.2.2 Den andra fasen – behandlingen av regeringspropositionen i riksdagen efter den 18 april 2024

I rättslitteraturen har man vid granskningen av den rättsliga grunden för lagberedning av hög kvalitet ansett att en representativ demokrati genom riksdagens rätt att få information kan förknippas med ett krav på ett heltäckande kunskapsunderlag, eftersom riksdagen har rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende (47 § 1 mom. i grundlagen)<sup>9</sup>.

Det har vidare konstaterats att ”bakgrunden till alla arrangemang och förfaranden som gäller riksdagens tillgång till information är det krav som oundvikligen hör samman med det parlamentariska systemets funktion, dvs. att riksdagen får all den information som den behöver för sitt beslutsfattande. Det centrala i kravet är att informationen ska vara tillförlitlig. I riksdagens verksamhet måste man kunna lita på att den information som lämnas av regeringen är korrekt.”<sup>10</sup>

Enligt min uppfattning innebär ett för riksdagens beslutsfattande tillräckligt och heltäckande kunskapsunderlag också att riksdagen i ett sådant här fall ska ha tillgång till information om hur en bestämmelse som ingår i lagförslaget har uppkommit. Detta har nu inte varit fallet. I propositionen har det dock nämnts (s. 16) att nikotinpåsar i Finland veterligen tillverkas av ett företag, men företagets koppling till denna bestämmelse om smaker har inte lyfts fram. Detta beror i och för sig på att varken föredraganden eller den föredragande ministern kände till detta samband. Minister Grahn-Laasonen har den 20 april 2024, alltså några dagar efter det att regeringspropositionen överlämnades, berättat att hon fått kännedom om ”ett rykte” om att SFP:s förteckning över smaker härstammar från ett företag från Jakobstad. Man kan fråga sig om ministern i det skedet borde ha utrett eller låtit utreda ärendet. Å andra sidan är det inte realistiskt att tro att en minister på basis av ett enskilt rykte skulle vidta synnerligen grundliga åtgärder, även om det dock i efterhand kan visa sig att en utredning hade varit motiverad.

Det bristfälliga kunskapsunderlaget i den regeringsproposition som överlämnades den 18 april 2024 har inte berott på föredraganden eller den föredragande ministern (se föregående avsnitt). Vid riksdagens utfrågningar av sakkunniga har Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården påpekat att förteckningen över tillåtna smaker påminner om de smaker som tillverkas av ett visst företag. I social- och hälsovårdsministeriets bemötande av den 3 juni 2024, utarbetat av propositionens tjänstemannaföredragande B, konstateras det att förteckningen över smaker har uppkommit som ett resultat av politisk ändamålsenlighetsprövning. Jag har på basis av utredningarna ingen anledning att tvivla på att föredraganden vid den tidpunkten hade denna uppfattning om saken och inte heller på att hon inte kände till att de smaker som Strengbergs

<sup>9</sup> Hämäläinen – Salminen: Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet. Lakimies 2/2024, s. 203 (på finska).

<sup>10</sup> Hidén: Juridik och former i riksdagsarbetet. 5. upplagan. Riksdagens kanslis publikation 2/2024, s. 365.

tillverkade låg till grund för detta politiska övervägande. Föredraganden har i detta sammanhang också hänvisat till att även andra tillverkare, åtminstone delvis, tillverkade de tillåtna smakerna. Jag anser att det i det skedet, av skäl som följer av 6 § i grundlagen, kunde ha varit motiverat att B, efter det att hon fått kännedom om utlåtandet från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, hade strävat efter att utreda om bestämmelsen om smaker (oberoende av dess bakgrund) gynnar en specifik tillverkare. Ur denna synvinkel sett kunde föredraganden ha handlat mer omsorgsfullt. Men med beaktande av att det på basis av händelseförloppet är klart att de ursprungliga händelser som resulterat i den slutliga formuleringen av förslaget till bestämmelse och som på inget sätt har berott på föredraganden, anser jag dock inte att det på det sätt som avses i 4 § 2 mom. i lagen om justitiekanslern i statsrådet är befogat att vidta åtgärder i ärendet med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna när det gäller tjänstemannaföredragande B:s förfaranden. Enligt utredningen från minister Grahn-Laasonen har hon inte känt till utlåtandet från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Således har jag för hennes del ingen anledning att misstänka något lagstridigt eller annars klandervärt förfarande.

## 5 SLUTSATSER OCH ÅTGÄRDER

Jag fäster den tidigare ministerns Anna-Maja Henrikssons uppmärksamhet vid de synpunkter som framförs i punkt 4.2.1 i detta avgörande om betydelsen av 68 och 6 § i grundlagen i den politiska styrningen av lagberedningen.

Jag sänder detta avgörande för kännedom och för att beaktas vid styrningen av lagberedningen också till statsminister Petteri Orpo, eftersom avgörandet gäller de grundlagsenliga ramarna för den politiska styrningen av lagberedningen. Ärendet föranleder inte andra åtgärder från min sida.

Detta dokument har undertecknats elektroniskt.

Justitiekansler

Tuomas Pöysti

Äldre justitiekanslerssekreterare

Laura Luikku