

Työryhmän toimenpide-ehdotukset

Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittäminen

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 21/2018

Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittäminen

Työryhmän toimenpide-ehdotukset

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF:978-952-00-3934-9

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö	31.5.2018	
Tekijät	-		
Julkaisun nimi	Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittäminen. Työryhmän toimenpide-ehdotukset		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 21/2018		
ISBN PDF	978-952-00-3934-9	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3934-9		
Sivumäärä	57	Kieli	suomi
Asiasanat	tupakka, nikotiini, tupakkalaki		
Tiivistelmä	<p>Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 29.6.2017 työryhmän, jonka tehtävänä on tehdä esityksiä lakimuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi, jotka tukevat ja edistävät tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppumista vuoteen 2030 mennessä.</p> <p>Tupakkalain tavoitteen saavuttaminen edellyttää tähänastisten systemaattisten ja määrätietoisten toimien jatkamista ja kehittämistä sekä uusien toimenpiteiden käyttöönottoa. Tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan työryhmän esittämien ehdotusten toteuttamista jo seuraavan hallituskauden alussa.</p> <p>Mietinnössä esitetyt toimenpiteet luovat edellytykset tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytön loppumiselle. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuitenkin muutaman vuoden välein toteutettavia lisätoimia. Työryhmä esittää, että jokaisella hallituskaudella vuoteen 2030 saakka selvitetään ja arvioidaan tupakkalain tavoitteen toteutumista ja esitetään tarvittavia lisätoimia. Työryhmän näkemyksen mukaan näiden uusien ehdotusten toteuttaminen tulee ottaa mukaan aina seuraavan hallituksen ohjelmaan.</p> <p>Työryhmän ehdotukset kohdistuvat verotukseen, nuorten tupakoinnin aloittamisen ehkäisyyn, savuttomiin ympäristöihin, markkinointiin, viestintään, uusiin tuotteisiin, tupakoinnin lopettamisen tukeen, toimeenpanon tehostamiseen, seurantajärjestelmiin sekä muihin tarvittaviin toimenpiteisiin. Ehdotuksia laadittaessa on kautta linjan otettu huomioon sosioekonomisten erojen vähentäminen ja poistaminen tupakka- ja nikotiinituotteiden käytössä.</p>		
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun jakaja /myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet	31.5.2018
Författare	-	
Publikationens titel	Utveckling av tobaks- och nikotinpolitiken. Åtgärdsförslag av arbetsgruppen	
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 21/2018	
ISBN PDF	978-952-00-3934-9	ISSN PDF 2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3934-9	
Sidantal	57	Språk finska
Nyckelord	tobak, nikotin, tobakslagen	
Referat	<p>Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 29.6.2017 en arbetsgrupp som hade till uppgift att lämna motioner till lagändringar och andra åtgärder som stödjer och främjar upphörandet av användningen av tobaks- och nikotinprodukter före 2030.</p> <p>För att uppnå tobakslagens målsättning krävs att man bygger vidare på och utvecklar de systematiska och målmedvetna åtgärder som hittills införts och att man implementerar nya åtgärder. För att uppnå målen måste de förslag som arbetsgruppen lagt fram genomföras redan i början av nästa regeringsperiod.</p> <p>Åtgärderna som läggs fram i betänkandet skapar förutsättningarna för att användningen av tobaks- och nikotinprodukter ska upphöra. För att uppnå målet krävs emellertid genomförande av tilläggsåtgärder med några års mellanrum. Arbetsgruppen föreslår att man under varje regeringsperiod fram till 2030 utreder och bedömer uppfyllandet av tobakslagens målsättning och föreslår de tilläggsåtgärder som behövs. Enligt arbetsgruppens syn bör genomförandet av dessa nya förslag alltid införlivas i nästa regerings regeringsprogram.</p> <p>Arbetsgruppens förslag riktas på beskattning, förebyggande av att unga börjar röka, rökfri miljö, stöd för rökstopp,, marknadsföring, kommunikation, nya produkter, mer effektivt verkställande, uppföljningssystem och andra nödvändiga åtgärder. I utarbetningen av förslagen beaktades över hela linjen minskningen och avskaffandet av de socioekonomiska skillnaderna i användningen av tobaks- och nikotinprodukter.</p>	
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet	
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health	31 May 2018	
Authors	-		
Title of publication	Development of tobacco and nicotine policy. Proposals for action by the working group		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 21/2018		
ISBN PDF	978-952-00-3934-9	ISSN PDF	2242-0037
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3934-9		
Pages	57	Language	Finnish
Keywords	tobacco, nicotine, Tobacco Act		
<p>Summary</p> <p>On 29 June 2017, the Ministry of Social Affairs and Health appointed a working group tasked with submitting proposals for amendments of law and other actions to support and promote the objective of Finland's Tobacco Act which is to end the use of tobacco and other nicotine-containing products by 2030.</p> <p>In order to achieve the objective of the Tobacco Act, the systematic and purposeful actions must be continued and developed, and new actions adopted. Achieving the objective requires that the working group's proposals will be implemented starting from the beginning of the next government term.</p> <p>The actions proposed in the report create preconditions to end the use of tobacco and other nicotine products. However, to achieve the aim, further actions must be carried out every few years. The working group proposes that each government until 2030 investigates and assesses the realisation of the objective of the Tobacco Act and propose necessary further actions. The working group underlines that the implementation of such new proposals must always be included in the subsequent government programme.</p> <p>The proposals of the working group are focused on taxation, prevention of young people starting smoking, smoke-free environments, smoking cessation, communication, marketing, new nicotine products, improving the effectiveness of enforcement, monitoring systems and other necessary methods. When drafting the proposals, the working group has taken into account the reduction of socioeconomic disparities.</p>			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Toimeksianto	8
Toimenpide-ehdotukset 2018	10
1 Tilanne Suomessa.....	13
2 Tiekartta savuttomaan ja nikotiinittomaan Suomeen.....	18
3 Kansainväliset esimerkit	21
4 Toimenpide-ehdotukset perusteluineen	24
4.1 Verotus.....	24
4.2 Nuorten tupakoinnin aloittamisen ehkäisy.....	27
4.2.1 Nikotiinituotteiden ikäraja	27
4.2.2 Tunnusomaiset tuoksut tai maut	29
4.2.3 Liikunta- ja urheiluseurat sekä nuorisotyö	29
4.3 Savuttomat ympäristöt	30
4.4 Tupakkalain alaisten tuotteiden markkinointi	32
4.4.1 Yhdenmukaiset pakkaukset	32
4.4.2 Kuvaohjelmat	37
4.5 Tupakoinnin lopettamisen tuki	39
4.6 Viestintäkampanjat.....	41
4.7 Matkustajatuonnin rajoitukset	42
4.8 Uusien tuotteiden säätely.....	44
4.8.1 Nikotiinia sisältävät tuotteet.....	44
4.8.2 Maustamiseen tarkoitettut tuotteet	46
4.8.3 Tupakointivälineiden luokittelu	47

4.9	Toimeenpanon tehostaminen	48
4.9.1	Hallinnollinen sanktiomaksu	48
4.9.2	Vuosittaiset valvontamaksut	50
4.9.3	Kansallinen ohjeistus artiklaan 5.3	51
4.10	Muut toimenpiteet	51
4.10.1	Ympäristövaikutukset	51
4.10.2	Valmistajan vastuu	53
4.10.3	Vastuullinen sijoittaminen	53
4.11	Seurantajärjestelmät	54

Lähteet	57
----------------------	-----------

Toimeksianto

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 29.6.2017 työryhmän, jonka tehtävänä on tehdä esityksiä lakimuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi, jotka tukevat ja edistävät tupakka- ja nikotiini tuotteiden käytön loppumista vuoteen 2030 mennessä.

Toimeksiannon mukaisesti työryhmän tehtävänä on ollut tehdä ehdotuksia:

1. tupakka- ja muun lainsäädännön kehittämiseksi niin, että tupakka- ja nikotiini tuotteiden käyttö vähenee edelleen, uusien tupakka- ja nikotiini tuotteiden markkinoille tulo estyy ja tupakka- ja nikotiini tuotteiden käyttö loppuu vuoteen 2030 mennessä.
2. muista tarpeellisista toimenpiteistä kohdassa 1 mainitun tavoitteen saavuttamiseksi ja ottaa ehdotuksia laatiessaan erityisesti huomioon tarpeen vähentää ja poistaa sosioekonomisia eroja tupakka- ja nikotiini tuotteiden käytössä.
3. kohdassa 1 mainitun tavoitteen edistymisen seuranta- ja arviointijärjestelmäksi.

Työryhmän toimikausi oli 1.7.2017 - 31.5.2018.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut johtaja *Ilkka Oksala* Elinkeinoelämän keskusliitosta. Työryhmän jäseniksi nimitettiin toiminnanjohtaja *Mervi Hara* Suomen ASH ry:stä, professori *Heikki Hiilamo* Helsingin yliopistosta, ylitarkastaja *Reetta Honkanen* Valvirasta, kansanedustaja *Susanna Huovinen* eduskunnasta, neuvotteleva virkamies *Meri Paavola* / sijaisena johtaja *Jari Keinänen*, sosiaali- ja terveysministeriöstä, kansanedustaja *Pekka Puska* eduskunnasta, pääsihteeri *Matti Rautalahti* Suomalainen Lääkäriseura Duodecimista, hallitusneuvos *Merja Sandell* valtiovarainministeriöstä ja puheenjohtaja *Olli Simonen* Lääkärit tupakkaa vastaan -verkostosta.

Työryhmän sihteerinä ovat toimineet Mervi Hara ja Reetta Honkanen.

Työryhmä on kuullut asiantuntijoina Käypä hoito -suositus työryhmän puheenjohtaja *Klas Winelliä* Suomalainen Lääkäriseura Duodecimista, ylilääkäri *Pauliina Ikäheimoa* Fimeasta, vastaava asiantuntijalääkäri *Anneli Laihoa* KELAsta, johtaja *Veikko Kujalaa* Työterveyslaitokselta, työympäristö- ja tasa-arvoasioiden asiantuntija *Anne Mirosta* SAK:sta, sosiaali- ja terveystieteellinen asiantuntija *Riitta Työläjärveä* STTK:sta, tu-

pakka-asiantuntija Hanna Ollilaa THL:stä, lakimies Laura Terhoa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, johtaja Sami Rakshitia Tullista, opetusneuvos Tuija Laukkasta opetushallituksesta, ammatillisen osaamisen asiantuntija Kati Lounemaata opetushallituksesta, asiantuntija Pinja Perholehto Sakkilasta ry:stä, kulttuuriasiainneuvos Päivi Aalto-Nevalaista opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä vastuullisuus- ja yhteisömanageri Elina Laitinen Olympiakomiteasta.

Kirjalliset lausunnot pyydettiin seuraavilta: Allergia-, iho- ja astmaliitto ry, EHYT ry, FILHA ry, Hengitysliitto ry, Isännöintiliitto ry, Kaupan liitto, Kiinteistöliitto, Kuntaliitto, Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry, Philip Morris Finland Oy, Soste ry, Suomen Varustamot ry, Suomen Sydänliitto ry, Suomen Syöpäyhdistys ry, Terveystieteiden tutkimuskeskus (Palko), Tupakkateollisuusliitto ry ja ympäristöministeriö.

Lisäksi lausunnon antoivat Vapers ry ja Imperial Brands.

Työryhmä kokoontui 17 kertaa.

Mietinnössä on hyödynnetty laajasti olemassa olevaa Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimusaineistoa, joista keskeisimmät on lueteltu mietinnön lopussa. Lisäksi on lueteltu muita tärkeimpiä lähteitä.

Tämä on työryhmän mietintö, joka on valmisteltu työryhmän asettamispäätöksen mukaisesti. Tässä mietinnössä esitetyt toimet luovat edellytykset tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytön loppumiselle. Tupakkalain tavoitteen saavuttaminen edellyttää muutaman vuoden välein toteutettavia lisätoimia, joihin on säännönmukaisesti palattava vaalikausittain.

Helsingissä 31.5.2018

Ilkka Oksala

Mervi Hara

Heikki Hiilamo

Reetta Honkanen

Susanna Huovinen

Jari Keinänen

Meri Paavola

Pekka Puska

Matti Rautalahti

Merja Sandell

Olli Simonen

Toimenpide-ehdotukset 2018

Verotus

1. Tupakkaveron korotuksia jatketaan seuraavilla vaalikausilla vähintään samantasoisesti kuin vaalikaudella 2016-2019 huomioiden ostovoiman kehitys ja harmaan talouden riski.
2. Nykyinen tupakkaveron kolmeen elementtiin perustuva verorakenne säilytetään.
3. Selvitetään mahdollisuutta verottaa tupakkalain alaisia tupakkaa sisältämättömiä nikotiini tuotteita sekä sitä, millä verotasolla niitä tulisi verottaa.

Nuorten tupakoinnin aloittamisen ehkäisy

4. Tupakkalajia muutetaan niin, että tupakkatuotteita, nikotiininesteitä ja nikotiinia sisältäviä tupakan vastikkeita ei saa myydä tai muutoin luovuttaa eikä välittää alle 20-vuotiaalle. Myös tuotteiden maahantuonti- ja hallussapitokieltoa koskeva ikäraja nostetaan 20 vuoteen.
5. Tunnusomaisten tuoksujen tai makujen kielto laajennetaan koskemaan kaikkia tupakkatuotteita.
6. Liikunta- ja nuorisolakiin säädetään valtakunnallisten avustusten jakamisen yhdeksi avustusperusteeksi sitoutuminen tupakka- ja muiden nikotiini tuotteiden käyttöön ehkäisyyn. Tämä toiminta lisätään myös laatusurakriteereihin.
7. Suositellaan, että kunnat ottavat nuoriso- ja liikuntatyöhön liittyvien avustustensa myöntämisen yhdeksi kriteeriksi sitoutumisen tupakka- ja muiden nikotiini tuotteiden käyttöön ehkäisyyn.
8. Opetus- ja kulttuuriministeriö kerää lasten ja nuorten tupakka- ja nikotiini tuotteiden käyttöön ehkäisyä koskevia hyviä käytänteitä ja tuo ne osaksi nuorisotyön, liikunnan ja urheilun toimintakulttuuria.

Savuttomat ympäristöt

9. Tupakkalain tupakointikieltojen soveltamispykälää (TupL 73 §) muutetaan niin, että se kattaa kaikkien tupakkalain alaisten tuotteiden polttamisen, kuumentamisen ja muunlaisen käyttämisen, josta vapautuu sisäilman laatua heikentäviä aerosoleja.
10. Tupakointikieltoja laajennetaan koskemaan sellaisia ulkotiloja ja -alueita, jotka ovat pääsääntöisesti alaikäisten käytössä, kuten esimerkiksi leikkipuistot ja EU-uimarannat. Tupakointikielto koskisi myös suussa käytettävän tupakan käyttämistä.
11. Tupakointikieltoja laajennetaan koskemaan joukkoliikennepysäkkejä (ml. "taksitolpat").
12. Suositellaan kuntia ja muita julkisia sekä yksityisiä toimijoita rajoittamaan omilla toimenpiteillään tupakointia etenkin sellaisilla ulkoalueilla, joissa oleskelee alaikäisiä tai joissa tupakointi muutoin häiritsee alueella oleskelevia ja joissa tupakointi ei ole tupakkalain perusteella kielletty. Tällaisia ulkoalueita ovat muun muassa torit.
13. Asunto-osaakeyhtiölakia muutetaan siten, että tupakointikiellosta parvekkeilla tai asukkaiden hallinnassa olevissa sisätiloissa voidaan päättää enemmistöpäätöksellä.

Tupakkalain alaisten tuotteiden markkinointi

14. Tupakkatuotteiden, nikotiininesteiden ja täyttösäiliöiden sekä niiden vähittäismyyntipakkausten ominaisuuksien sääntelyä muutetaan niin, että otetaan käyttöön yhdenmukaisia tuotepakkauksia ja tuotteita koskeva sääntely.
15. Lisätään kuvaohjelmalain 15 §:n määritelmään lapsen kehitykselle haitallisena kuvaohjelman sisältönä tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käyttö.
16. Suomi tekee esityksen Euroopan unionin komissiolle, jotta alaikäisten suojelemissa haitalliselta ohjelmasisällöltä tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö otettaisiin mukaan sisällön luonnetta ilmaisevissa kuvauksissa, kun audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaa direktiiviä uudistetaan.

Tupakoinnin lopettamisen tuki

17. Koko hoitoketju perus- ja erityispalveluissa ylläpitää vieroitusosaamista, tarjoaa kaikille tupakoiville vieroituspalveluja ja osallistuu potilaan tupakasta vieroitukseen.
18. Edistetään tupakan ja muiden nikotiinituotteiden käytön puheeksi ottamista mahdollisimman kattavasti terveyden- ja sosiaalihuollon asiakaskontakteissa. Tämä tarkoittaa ainakin sitä, että kysytään tupakka- ja nikotiinituotteiden käytöstä, kehoitetaan lopettamaan ja kirjataan tiedot ylös asiakastietoihin.
19. Maakuntiin perustetaan tupakasta vieroituksen yksiköt, jotka toimivat alueellisina kouluttajina, konsultoivat alueen sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköitä vieroitushoidon toteuttamisessa ja vieroittavat tupakasta eri menetelmiä käyttämällä.
20. Kaikki tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden hoidossa käytettävät reseptillä lääkärin määräämät tupakoinnin vieroituslääkkeet otetaan sairausvakuutuksen lääkekorvauksen piiriin.
21. Työpaikoilla tupakoinnin lopettamisohjelma otetaan mukaan työterveyshuollon kirjalliseen toimintasuunnitelmaan.
22. Tupakasta vieroituksen tuki otetaan opiskeluterveydenhuollon suunnitelmaan ja varmistetaan ammatillinen perusosaaminen tupakoivien henkilöiden kohtaamiseen.
23. Perus- ja erityispalveluissa tehostetaan tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käyttöä koskevaa vieroitusta paljon tupakoivien erityisryhmien keskuudessa.
24. Häkämittaukset otetaan osaksi raskaana olevan tupakoitsijan neuvolakäyntiä.

Viestintäkampanjat

25. Luodaan koko maan kattava tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettamista kannustava ja sitä tukevaa informaatiota välittävä viestintäkampanja.

Matkustajatuonnin rajoitukset

26. Verovapaasti EU:n ulkopuolelta maahan tuotavien savukkeiden määrä rajoitetaan 200 savukkeesta 40 savukkeeseen, sikarit 50:stä 10 kappaleeseen, pikkusikarit 100:sta 20 kappaleeseen sekä piippu- ja savuketupakan tuonti 250 grammasta 50 grammaan.
27. Nuuskan, purutupakan ja nenänuuskan matkustajatuonnin raja lasketaan 1000 grammasta 100 grammaan vuorokaudessa.
28. Lisätään rikoslakiin törkeät tekemuodot salakuljetuksen ja laittomaan tuontitavaraan ryhtymisen osalta.

Uusien tuotteiden säätely

29. Lisätään tupakkalakiin määritelmä ”nikotiinia sisältävät tupakan vastikkeet”.

30. Saatetaan nikotiinia sisältävien tupakan vastikkeiden sääntely samalle tasolle tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden sääntelyn kanssa.
31. Selvitetään seuraavan hallituskauden aikana, miten (tupakka)lainsäädännössä voidaan paremmin huomioida kaikki nikotiinipitoiset tuotteet.
32. Muutetaan lääkelakia niin, että viranomaiselle lisätään harkintavaltaa nikotiinia sisältävien itsehoitolääkkeiden jakelukanavista tilanteissa, joissa nikotiinia sisältävä itsehoitolääke on selvästi tehty sen kaltaiseksi, että se on omiaan tupakasta vieroituksen sijaan ylläpitämään henkilön nikotiiniriippuvuutta.
33. Kielletään sellaisten tuotteiden myynti tai muu luovutus kuluttajalle, joiden tarkoituksena on antaa tunnusomainen tuoksu tai maku tupakkalain alaiselle tuotteelle, jossa tunnusomainen tuoksu tai maku on kielletty.
34. Jaetaan tupakointivälineet välittömästi tupakointiin käytettäviin tupakointivälineisiin (esimerkiksi piiput ja filterit) ja välillisesti tupakointiin käytettäviin tupakointivälineisiin (esimerkiksi piipunpuhdistajat ja säilytyskotelot).
35. Saatetaan välittömästi tupakointiin käytettävien tupakointivälineiden sääntely mahdollisimman samalle tasolle sähkösavukkeiden sääntelyn kanssa.

Toimeenpanon tehostaminen

36. Tupakointikieltojen rikkomisen sanktio muutetaan hallinnolliseksi sanktiomaksuksi (vrt. pysäköintivirhemaksu).
37. Tupakkalaissa säädettyt vuosittaiset valvontamaksut pidetään voimassa olevan tupakkalain mukaisella maksimitasolla.
38. Tupakkapuitesopimuksen artiklasta 5.3, jonka tavoitteena on terveystieteiden suojelu tupakkateollisuuden intresseiltä, laaditaan kansallinen ohjeistus.

Muut toimenpiteet

39. Sosiaali- ja terveysministeriö selvittää yhdessä ympäristöministeriön kanssa tarvittavia kansallisia ehdotuksia tupakkalain alaisten tuotteiden ympäristölle ja ihmisille aiheuttamien ympäristö- ja terveysriskien torjumiseksi sekä tästä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.
40. Ympäristöministeriön asettamassa muovitiekarttaa valmisteleavassa yhteistyöryhmässä ja sen toimenpide-ehdotuksissa huomioidaan erikseen tupakantumpeja koskevat ympäristökysymykset.
41. Selvitetään mahdollisuus saada aikaan tuotevastuuseen perustuva tupakkasairauksien hoidon ja vieroituksen korvausjärjestelmä.
42. Julkisia varoja ei sijoiteta yrityksiin, joiden liikevaihdosta yli 50 % tulee tupakkalain alaisista tuotteista. Tehtäessä sijoituksia rahastoihin otetaan huomioon niiden pidättäytyminen tupakka- ja nikotiiniteollisuuteen investoimisesta.

Seurantajärjestelmät

43. Varmistetaan väestöä ja tupakkalain valvontaa koskevien tietojärjestelmien toiminta. Niiden tulee tuottaa ajantasaista tietoa nikotiinituotteiden ja -jäljitelmiä myynnistä, käytöstä (myös erityisryhmissä), hankinnasta, markkinoinnista, nikotiinituotteiden käytön lopettamisesta, käytöstä aiheutuvista sairauksista, sairastavuudesta ja niistä syntyvistä kustannuksista sekä jakautumisesta eri väestöryhmiin.
44. Valtakunnallista tupakka- ja nikotiinipolitiikan ohjaus-, seuranta- ja asiantuntija-tehtäviä varten THL:ään varmistetaan riittävät voimavarat, jotta turvattaisiin tietojärjestelmien jatkuvuus ja kerättyjen aineistojen hyödyntäminen.

1 Tilanne Suomessa

Suomen tupakkalain tavoite on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen.

Terveys on tärkeimpiä hyvinvoinnin ja kehityksen voimavaroja. Terveyspolitiikkamme tavoitteena on edistää ja ylläpitää väestön terveyttä, hyvinvointia, työ- ja toimintakykyä ja sosiaalista turvallisuutta sekä kaventaa terveyseroja. Väestön terveyden edistäminen on annettu perustuslaissa julkisen vallan tehtäväksi. Perustana ovat ehkäisevä terveydenhuolto ja hyvin toimivat, koko väestön saatavilla olevat terveystalot. Lisäksi tavoitteena on, että terveyden edistäminen toteutuu kaikessa päätöksenteossa. Terve väestö on taloudellisen kasvun, kestävän kehityksen ja kilpailukykyyn tärkeä edellytys.

Tupakointi on väestömme suurin yksittäinen terveysriski ja ennenaikaisen kuolleisuuden aiheuttaja. Savukkeiden ja piipun poltto, suunuuskan käyttö sekä vesipiipun polttaminen ovat eniten käytetyt ja samalla vaarallisimmat nikotiinin annostelutavat. Niiden rinnalle ja niitä korvaamaan on tullut uusia nikotiinituotteita kuten sähkösavukkeet ja muut nikotiinin annostelutuotteet.

Nikotiini on hyvin myrkyllinen kemikaali, joka aiheuttaa erilaisia haittoja elimistössä jo pieninä pitoisuuksina. Vaikka nikotiinin osuutta eri tupakkasairauksiin ei tunneta tarpeeksi hyvin, jo nykytiedon valossa on selvää, etteivät nikotiinituotteet ole haitattomia. Nikotiini synnyttää nopeasti riippuvuuden, jonka vaikutusta voimistetaan tupakkatuotteisiin lisättävillä kemikaaleilla. Nikotiinituotteiden valmistajat tuovat markkinoille jatkuvasti uusia tuotteita, jotka perustuvat nikotiiniriippuvuuden synnyttämiseen ja ylläpitoon.

Merkittävimmät tupakoinnin aiheuttamat sairaudet ovat syöpä-, hengityselin- ja verenkiertoelimistön sairaudet. Tupakointi heikentää merkittävästi monien sairauksien hoitojen tehoa, lisää hoitoihin tai toimenpiteisiin, kuten leikkauksiin, liittyvien komplikaatioiden riskiä ja hidastaa mm. haavojen ja murtumien paranemista. Tupakointi heikentää myös monien lääkehoitojen tehoa nopeuttamalla tiettyjen lääkeaineiden metaboliaa. Tupakoinnin lopettaminen sen sijaan parantaa sairauksien hoidon ennustetta ja vähentää merkittävästi komplikaatoriskejä.

Tupakointi aiheuttaa lisäksi passiiviselle tupakoinnille altistuvien sairastumista sydänsairauksiin ja syöpään. Tupakoinnista jää myös nikotiini- ja muita myrkyjämiä erilaisille pinnoille (third hand smoke), ja ne ovat haitallisia erityisesti lapsille.

Myös nuuska on nikotiiniriippuvuutta aiheuttava tupakkatuote. Nuuska sisältää terveydelle vaarallisia aineita, mm. lähes 30 syöpävaarallista ainetta sekä raskasmetalleja kuten arsenikkia, kromia ja nikkeliä. Nuuskan sisältämät vaaralliset aineet imeytyvät suun limakalvon ja ruoansulatuskanavan kautta verenkiertoon, josta ne kulkeutuvat kaikkialle elimistöön.

Nuuskan käyttäjä ei altistu palavan tupakan savulle ja häkäkaasuille, mutta nuuskalla on kuitenkin muita, kiistattomia ja vakavia terveyshaittoja. Nuuska lisää muun muassa sepelvaltimotautien, sydäninfarktin ja sydämen vajaatoiminnan riskiä. Lisäksi nuuskaajilta on löydetty etenkin suun, nenän ja nielun alueen syöpiä.

Maailman terveysjärjestön WHO:n tupakkapuitesopimuksen mukaan savukkeet ja muutamat muut tupakkaa sisältävät tuotteet on tarkoin suunniteltu sellaisiksi, että ne aiheuttavat ja ylläpitävät riippuvuutta. Monet niiden sisältämät yhdisteet ja savu ovat farmakologisesti aktiivisia ja myrkyllisiä. Ne muuttavat perimää ja aiheuttavat syöpää (Kansainvälinen tupakkapuitesopimus 27/2005). Myös EU:n tupakkatuotedirektiivi toteaa, etteivät tupakkatuotteet ole tavallisia hyödykkeitä (2014/40/EU).

Maailmanlaajuisesti noin seitsemän miljoonaa ihmistä kuolee tupakoinnin aiheuttamiin sairauksiin vuosittain. Suomessa vastaava luku on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) mukaan 4300-4500 kuolemaa vuosittain.

Kuolleisuus on vain jäävuoren huippu, sillä se ei kuvasta tupakoijien muuta väestöä huomattavasti suurempaa sairastuvuutta lukuisiin tauteihin. Lisäksi tupakointi lisää sairastumisen riskiä ja pahentaa jo todettuja sairauksia.

Tupakoitsijat kuolevat keskimäärin 10 vuotta tupakoimattomia nuorempina, ja noin 10 prosenttia kaikista kuolemista johtuu tupakoinnista. THL:n julkaiseman tutkimuksen mukaan vuonna 2012 tupakoinnin arvioidaan aiheuttaneen noin 8,5 prosenttia kaikista kuolemista sekä noin 13 prosenttia 35-84-vuotiaiden kuolemista. Työikäistä väestöä tarkastellessa tupakoinnin arvioidaan olleen syynä vuonna 2012 noin 1450 kuolemassa, joka vastaa suhteutettuna noin 17 prosenttia 35-64-vuotiaiden kuolemista. Lisäksi tupakoinnin arvioidaan aiheuttaneen yli 700 uutta työkyvyttömyyseläkejaksoa ja noin 340 000 vuodeosastohoitopäivää.

Tupakointi tuottaa myös merkittäviä taloudellisia haittoja yhteiskunnalle. THL on arvioinut tupakoinnista aiheutuvia välittömiä ja välillisiä kustannuksia. Välittömiä kustannuksia ovat tupakkatuotteiden käytöstä aiheutuvat todelliset kustannukset, kuten esimerkiksi terveydenhuollon kustannukset. Tupakoinnin välilliset kustannukset ovat epäsuoraan tupakkatuotteiden käytöstä nousevat laskennalliset kustannukset, kuten esimerkiksi sairauspoissaolojen työpanosmenetykset. Näiden ohella THL on arvioinut tupakoinnista aiheutuvia tulonsiirtoja sairauspäivärahan sekä perhe- ja työkyvyttömyyseläkkeiden osalta.

Vuonna 2012 tupakoinnista aiheutuvien välittömien kustannusten on arvioitu olleen noin 290-294 miljoonaa euroa. Lisäksi tupakoinnin aiheuttamat tulonsiirrot olivat 327 miljoonaa euroa. Yhteensä välittömät taloudelliset haitat olivat noin 617-621 miljoonaa euroa. Välilliset kustannukset olivat noin 840-930 miljoonaa euroa.

Yhteensä tupakoinnista aiheutui noin 1,5 miljardin euron kustannukset vuonna 2012. Vastaavasti tupakkaveron tuotto samana vuonna oli 752 miljoonaa euroa.

Nikotiinituotteiden käyttö aikuisilla

Tupakoinnin yleisyys. Vuonna 2017 tupakoi päivittäin 20-64-vuotiaista 13 prosenttia, 15 prosenttia miehistä ja 12 prosenttia naisista. Tupakointi on yleisempää työikäisessä väestössä (20-64-vuotiaat) kuin eläkeikäisessä väestössä (65-84-vuotiaat). Tupakointi on vähentynyt molemmissa ryhmissä viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana, työikäisessä väestössä kuitenkin voimakkaammin. Eläkeikäisten naisten keskuudessa muutos on ollut vähäisintä, mutta tupakoinnin yleisyys on tässä ryhmässä ollut jo valmiiksi alhaisella tasolla.

Raskaudenaikainen tupakointi. Tupakointi raskauden alkuvaiheessa on vähentynyt kaikissa muissa Pohjoismaissa, mutta ei Suomessa. Suomessa raskauden aikana tupakoi 14 prosenttia kaikista synnyttäjistä vuonna 2016. Osuus on pysynyt lähes ennallaan 1990-luvun puolesta välistä saakka.

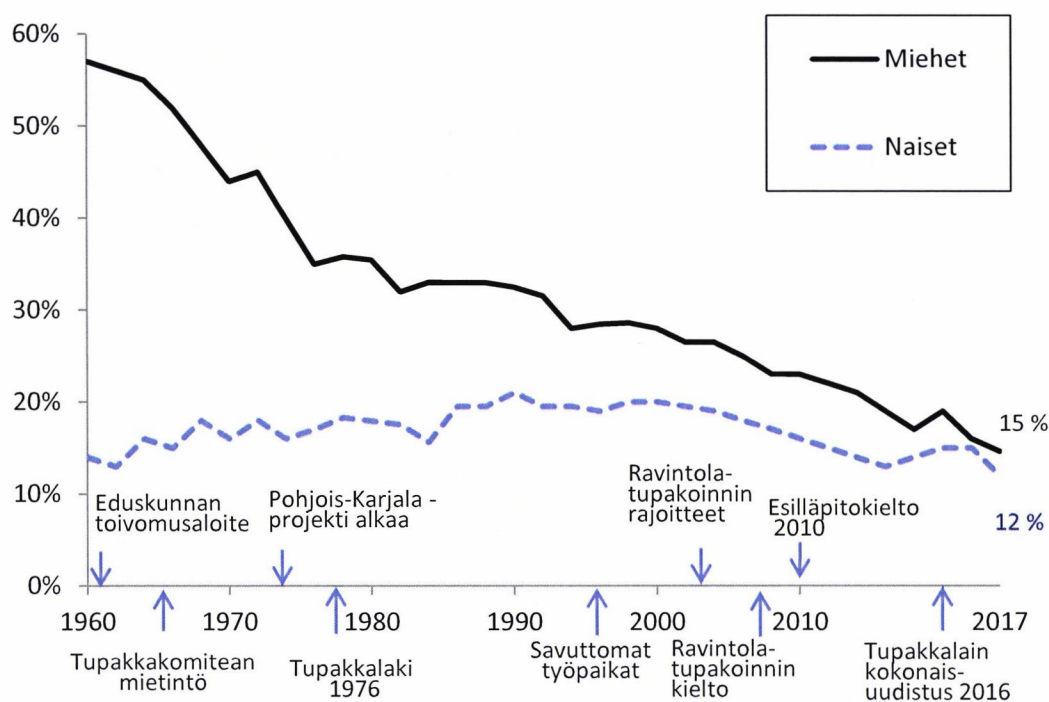
Vaikka raskauden aikana tupakoinnin lopettavien osuus on noussut myös Suomessa, raskauden lopussa tupakoivien osuus (8,2 %) on Suomessa yhä Pohjoismaiden korkein.

Mielenterveyskuntoutajat. Tupakointi on psykiatrisia sairauksia sairastavien parissa huomattavasti yleisempää kuin muun väestön keskuudessa. Skitsofreniaa sairastavista tupakoi 38-64 prosenttia. Myös mielialahäiriöitä sairastavien ja erityisesti päihdeongelmaisten tupakointi on tavallista.

Sosioekonomiset erot. Tupakointi on suurin väestöryhmien välisten terveyserojen aiheuttaja, ja erot ovat suorassa suhteessa väestöryhmien tupakoinnin yleisyyteen. Tupakointi selittää sosioekonomisista kuolleisuuseroista miehillä 25 prosenttia ja naisilla 13 prosenttia.

Työkäisillä tupakointi on yleisintä alemmissa koulutusryhmissä. Vaikka tupakoinnin sosioekonomiset erot ovat suuria, ne eivät ole enää viime vuosina kasvaneet. Vuonna 2017 vähiten kouluttautuneista tupakoi 16 prosenttia, keskitason koulutuksen saaneista 11 prosenttia ja korkeimmin koulutetuista vain 5 prosenttia.

Kuvio. Työkäisen väestön päivittäin tupakointi ja keskeisiä tupakkapoliittisia toimenpiteitä 1960–2017. (THL, 2018)



Nuuska. THL:n Aikuisväestön terveys-, hyvinvointi- ja palvelututkimuksen mukaan vuonna 2016 nuuskaa käytti 20-74-vuotiaista miehistä 3 prosenttia päivittäin ja 3,6 prosenttia satunnaisesti. Vastaavan ikäisten naisten keskuudessa päivittäin nuuskaa käytti 0,4 prosenttia ja satunnaisesti yksi prosentti.

Vesipiippu. Vesipiipun käyttö oli vuonna 2016 harvinaista: miehistä 1,4 prosenttia ja naisista 0,4 prosenttia käytti sitä päivittäin tai satunnaisesti. Tietyissä väestöryhmissä vesipiipun käyttäminen on kuitenkin yleistä.

Sähkösavukkeet. Aikuisväestön keskuudessa sähkösavukkeiden käyttö oli hyvin vähäistä. Päivittäin sähkösavukkeita käytti 1,4 prosenttia 20-74-vuotiaista vuonna 2016.

Nikotiinituotteiden käyttö nuorilla

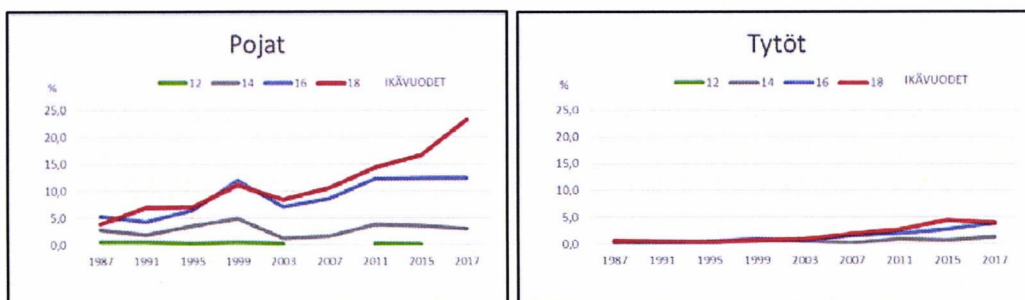
Tupakointi. Nuorten terveystapatutkimuksen mukaan nuorilla savukkeiden polttaminen ja kokeilut ovat vähentyneet vuosituhaten alusta alkaen. Myös tupakoinnin kokeiluikä ja säännöllisen tupakoinnin alkamisikä ovat siirtyneet yhä myöhempiin ikävuosiin. Vuonna 2017 savukkeita poltti päivittäin 7 prosenttia 14-18-vuotiaista tytöistä ja pojista. Käytön lasku on ollut voimakasta vuodesta 2015 vuoteen 2017.

Myönteisestä kehityksestä huolimatta nuorten tupakoinnin yleisyydessä on koulutusryhmien välisiä eroja. THL:n Kouluterveyskyselyn mukaan vuonna 2017 ammatillisen oppilaitoksen 1. ja 2. vuoden opiskelijoista tupakoi päivittäin 23 prosenttia, kun taas lukion 1. ja 2. vuoden opiskelijoista 3 prosenttia.

Nuuska. Nuorten terveystapatutkimuksesta ilmenee, että myyntikiellosta huolimatta 14-18-vuotiaiden nuuskan käyttö ja kokeilut lisääntyivät vuoteen 2015 saakka, mutta sen jälkeen kahden viime vuoden aikana vain 18-vuotiaiden poikien keskuudessa. Heistä päivittäin tai satunnaisesti nuuskaa käyttää 23 prosenttia. Myös tyttöjen nuuskan käyttö on yleistynyt vuoden 2007 jälkeen. Vuonna 2017 14-18-vuotiaista tytöistä nuuskaa käytti päivittäin tai satunnaisesti 3 prosenttia.

Myös nuuskan käytössä on eroja eri koulutusryhmissä: Kouluterveyskyselyn mukaan ammatillisen oppilaitoksen 1. ja 2. vuoden opiskelijoista 10 prosenttia käyttää nuuskaa päivittäin, pojista vajaat 17 prosenttia ja tytöistä 2 prosenttia. Vastaavasti lukion 1. ja 2. vuoden opiskelijoista vajaat 4 prosenttia käyttää nuuskaa päivittäin, pojista 8 prosenttia ja tytöistä vajaan prosentin verran.

Kuvio. Nuuskaa silloin tällöin tai päivittäin käyttävien 12–18-vuotiaiden osuudet (%) iän ja sukupuolen mukaan 1981–2017. Nuorten terveystapatutkimus 2017.



Sähkösavukkeet. Sähkösavukkeet ovat nuorille tuttuja; ainoastaan noin yksi kuudesta 12-vuotiaasta ei tunnista sähkösavukkeita, ja tätä vanhemmissa ikäryhmissä lähes kaikki tietävät tuotteen.

Vuoden 2017 Nuorten terveystapatutkimuksen mukaan vain muutama prosentti nuorista käyttää sähkösavukkeita säännöllisesti, ja päivittäin käyttävät ovat lähinnä yksittäisiä nuoria. Eniten päivittäin käyttäviä oli 18-vuotiaiden poikien keskuudessa (1,7 %).

Vesipiippu. Vesipiipun jatkuva käyttö nuorilla on harvinaista. Vain yksi prosentti 16-vuotiaista ja 18-vuotiaista tytöistä oli käyttänyt vesipiippua yli 20 kertaa, vastaava luku 18-vuotiailla pojilla oli kolme prosenttia.

2 Tiekartta savuttomaan ja nikotiinittomaan Suomeen

Tupakkalain tavoitteen saavuttaminen edellyttää tähänastisten systemaattisten ja määrätietoisten toimintojen jatkamista ja kehittämistä sekä uusien toimenpiteiden käyttöönottoa. Tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän esittämien ehdotusten toteuttamista jo seuraavan hallituskauden alussa. Työryhmä esittää, että seuraavan hallituksen ohjelmaan sisältyy selkeä linjaus tässä mietinnössä esitettyjen ehdotusten toteuttamisesta. Mietinnössä on myös mukana tiettyjä erityiskysymyksiä, jotka työryhmä ehdottaa selvitettäväksi erikseen.

Tässä mietinnössä esitetyt toimenpiteet luovat edellytykset tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytön loppumiselle. Siitä huolimatta tavoitteen saavuttaminen edellyttää muutaman vuoden välein toteutettavia lisätoimia. Työryhmä esittää, että jokaisella hallituskaudella vuoteen 2030 saakka selvitetään ja arvioidaan tupakkalain tavoitteen toteutumista ja esitetään tarvittavia lisätoimia. Työryhmän näkemyksen mukaan näiden uusien ehdotusten toteuttaminen tulee ottaa aina seuraavan hallituksen ohjelmaan.

Vuonna 2003 hyväksytty Maailman terveysjärjestön tupakoinnin torjuntaa koskeva puitesopimus (FCTC) on edistänyt tupakkalainsäädännön kehitystä kaikissa maissa. Sopimuksen on ratifioinut 181 osapuolta mukaan lukien Suomi ja Euroopan unioni. Sopimus velvoittaa osapuolia suojelemaan nykyisiä ja tulevia sukupolvia tupakoinnin ja ympäristön tupakansavun haitoilta toimeenpanemalla osaltaan sopimuksen artiklat. Sopimus perustuu ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja vahvistaa kaikkien oikeutta korkeaan kansanterveyden tasoon.

Kun Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 1948, tupakointi hyväksyttiin kaikkialla maailmassa ja tupakkateollisuutta pidettiin yhteiskunnan kannalta hyödyllisenä liiketoimintana. Silloin ei osattu kuvitella, että tupakan tuotanto ja markkinointi olisivat ihmisoikeuksien vastaisia. Sittenmin tupakan aiheuttamien massiivisten terveyshaittojen, tupakkayhtiöiden menettelyn ja ennen aikaisten kuolemien merkitys on laajentanut ihmisoikeudet koskemaan myös oikeutta tupakkattomaan elämään.

Ihmisen oikeutta nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä olisikin edistettävä sekä panostamalla nikotiinituotteita käyttävien henkilöiden riippuvuuden hoitoon että turvaamalla muille henkilöille täysin savuttomia ja nikotiinittomia ympäristöjä.

Suomi on ollut tupakkapolitiikan edelläkävijämaita jo vuodesta 1976, jolloin säädettiin laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi (693/1976, tupakkalaki). Siitä lähtien tupakkalainsäädäntöä on kehitetty johdonmukaisesti tupakkateollisuuden kiivaasta vastustuksesta huolimatta. Suuret tupakkapoliittiset lainsäädäntötoimet, kuten mm. tupakkatuotteiden markkinointikiellot sekä työpaikkojen ja ravintoloiden savuttomuus ovat toteuduttuaan saaneet väestön enemmistön kannatuksen. Toteutetuilla toimenpiteillä on saatu tupakointi vähenemään Suomessa. Samalla tupakoinnin sosiaalinen hyväksyttävyys on vähentynyt.

Tupakkapolitiikalle asetettiin tupakkalakia säädettäessä 1970-luvulla neljä keskeistä toteuttamisaluetta: terveystkasvatus, hintapolitiikka, rajoitukset sekä tutkimus ja seuranta. Yhteiskunnallisesta kehityksestä ja tupakkalain lukuisista muutoksista huolimatta tupakkapolitiikan perusasetelma on säilynyt alkuperäisen kaltaisena. Nykyisin uutena painopistealueena on terveydenhuollon rooli vieroituspalvelujen järjestämisessä. Tupakkalain sääntelyn lisäksi tupakkapolitiikassa on keskeinen merkitys tupakkaverolla, josta säädetään erikseen tupakkaverosta annetussa laissa (1470/1994, Tupakkaverolaki).

Tupakkapolitiikan näkökulma on muuttunut 40 vuodessa. 1970-luvulla tarkoituksena oli tupakointia vähentämällä ehkäistä terveysvaarojen ja -haittojen syntymistä. Lähtökohtana oli, että tupakka on vaarallista tupakoijalle itselleen ja aiheuttaa tälle sairauksia, kuten syöpää. 1980-luvulla ympäristön tupakansavuun alettiin kiinnittää enemmän huomiota, sillä tutkimustulokset vahvistivat myös sen vaarallisuuden. Viime vuosina huolenaiheiksi ovat nousseet uudenlaiset tavat käyttää nikotiinia, kuten sähkösavukkeet ja muut nikotiinin annostelutuotteet. Tällöin on keskusteltu uudella tavalla tullut tarve tupakkatuotteiden käytön loppumiseen, ns. endgame.

Suomi oli maailman ensimmäinen maa, joka kirjasi tupakkalain tavoitteeksi tupakkatuotteiden käytön loppumisen vuonna 2010. Vuonna 2016 Suomen tavoitetta täsmennettiin koskemaan myös muiden nikotiinituotteiden käytön loppumista, mikä on kansainvälisesti ainutlaatuista. Suomen tupakka- ja nikotiinituotteita koskevan politiikan tavoitteeseen ei päästä muutamissa maissa kannatetulla ns. haittojen vähentämisellä (harm reduction), jossa pyritään pienentämään savukkeiden kulutusta korvaamalla se muilla nikotiinituotteilla.

Systemaattinen tutkimus ja seuranta ovat mahdollistaneet tupakkalainsäädännön ja -politiikan jatkuvan kehittämisen. Jo 1970-luvulta lähtien tehdyt lukuisat tupakkalain muutokset ovat pitäneet meitä kansainvälisen tupakkapolitiikan eturivissä siitä huolimatta, että useissa maissa on muun muassa tupakansavulta suojaamisessa ja tupakkatuotteiden markkinoinnin rajoittamiseen liittyvissä yksityiskohdissa menty meitä pidemmälle tai edetty meitä nopeammin.

Kansainvälisissä vertailuissa Suomi on pärjännyt heikoiten savuttomien tilojen osalta, koska meillä erilliset tupakointitilat ovat yhä sallittuja. Maailman terveysjärjestön tupakkapuitesopimuksessa painotetaan täysin savuttomia tiloja, koska parhaatkin ilmastoidut tupakointitilat mahdollistavat altistumisen tupakansavulle sisätiloissa.

Tupakoinnin yleisyydessä ja siihen suhtautumisessa on Suomessa tapahtunut valtava positiivinen sosiaalinen ja yhteiskunnallinen muutos: nykyisin tupakkatuotteita ei enää pidetä normaaleina, jokapäiväiseen elämään kuuluvina kulutushyödykkeinä.

Vuonna 1978–1982 päivittäin tupakoivia oli aikuisväestöstä 26 prosenttia, ja vuonna 2017 osuus on puolittunut. Tupakoinnin väheneminen näkyy jo mm. tupakoinnista aiheutuvien syöpätautien sekä sydän- ja verisuonitautien määrässä. Suomessa aikaansaatu muutos on perustunut määrätietoiseen ja kokonaisvaltaiseen tupakkapolitiikkaan, jossa usean näyttöön perustuvan keinon yhteisvaikutuksella on saatu aikaan myönteistä kehitystä.

Suomalainen tupakkaveropolitiikka on edennyt viime vuosina myönteisesti. Tupakkaveron tavoitteena on paitsi kerryttää valtiolle verotuloja, myös edistää tupakkalain terveystpoliittista tavoitetta eli tupakka- ja nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppumista.

Veronkorotuksista huolimatta tupakan hinta ei Suomessa ole länsimaisesti katsoen erityisen korkea. Savukeaskin keskihinta vaihtelee EU:ssa Bulgarian 2,52 eurosta Irlannin 9,68 euroon 20 kappaleelta. Savukkeiden verotus on korkeinta Irlannissa, Isossa-Britanniassa ja Ranskassa.

Tupakkaverolla on merkitystä väestöryhmien tulojaon kannalta. Pienituloiset tupakoivat eniten ja näin ollen maksavat myös eniten tupakkaveroa. Jos tupakkaveroa korotetaan, korotus tuntuu eniten pienituloisimmilla kahdesta syystä: heidän tulonsa on pienemmät ja he tupakoivat enemmän. Tämän vuoksi, jos pienituloinen lopettaa tupakoinnin, tupakkaveron korottaminen pienentää suhteessa enemmän pienituloisten tuloihin suhteutettua kulutusverotusta, jolloin tupakkaveron korotus vähentää yhä tehokkaammin terveyseroja ja samalla tukee nuorten tupakoinnin aloittamisen ehkäisyä.

Tupakkalakisimme tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että tupakointi vähenee vuosittain naisilla kuusi ja miehillä kahdeksan prosenttia. Lisäksi se edellyttää, ettei tupakoinnin vähentymistä kompensoida muiden nikotiinin annostelutapojen käytöllä. Tupakkaveron voikin tulevaisuudessa yhä enenevässä määrin koskea tupakan vastikkeita tai uusia nikotiinituotteita, jotka eivät välttämättä sisällä tupakkaa.

Työryhmän näkemyksen mukaan on tärkeää seurata vuositasolla tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden kulutusta ja käyttöä sekä arvioida tupakkalain ja sen tavoitteen toteutumista. Säännöllisen ja jatkuvan seurannan perusteella tulee tehdä ehdotuksia tarpeellista lainsäädännön muutoksista ja muista tarvittavista toimista vähintään kerran vaalikaudessa.

Jokaiseen hallitusohjelmaan tulee sisällyttää säännölliset ja maltilliset, esimerkiksi kaksi kertaa vuodessa tapahtuvat tupakkaveron korotukset, joissa otetaan huomioon myös ansiotason nousu. Tulevaisuudessa tupakkaveron tulee ulottaa myös käyttötavaltaan tupakkaa korvaaviin ei-lääkkeellisiin muihin nikotiinituotteisiin.

Näiden toimenpide-ehdotusten tavoitteena on edistää ja tukea tupakkalain tavoitetta tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytön loppumiseksi vuoteen 2030 mennessä. Tällöin niitä käyttäisi päivittäin alle 5 prosenttia aikuisväestöstä.

3 Kansainväliset esimerkit

Tupakoinnin vähentämisessä on olemassa vahvoja näyttöön perustuvia keinoja, joista asiantuntijat ovat varsin yksimielisiä. Tehokkain keino on hinta, jota säädellään verotuksella. Muita tehokkaita keinoja ovat tupakansavulle altistumiselta suojaaminen, tupakoinnin lopettamisen tuki, tupakoinnin haitoista varoittaminen sekä mainonta- ja markkinointikiellot.

Suomen kaltaisen tavoitteen savuttomuudesta, ns. endgame (=loppupeli, tupakkatuotteiden käytön loppuminen), ovat ottaneet käyttöön mm. Ruotsi, Norja, Tanska, Skotlanti, Irlanti, Australia, Uusi-Seelanti ja Kanada. Suomen tavoite poikkeaa muista maista siinä, että tavoitteemme koskee tupakkatuotteiden ohella myös muiden nikotiinituotteiden käytön loppumista. Myös tavoitteen laajuus ja toteuttaminen vaihtelee eri maiden välillä ja monissa maissa tavoite on asetettu epävirallisiin toimintaohjelmiin.

Eri maiden toimintaohjelmien toimenpiteet endgame-tavoitteen (loppupeli) saavuttamiseksi keskittyvät suurelta osin jo tunnettuihin käytön yleisyyttä vähentäviin toimiin ja niiden toimeenpanon tehostamiseen.

Erilaisia lähestymistapoja tupakkapolitiikan kehittämiseksi ja endgame-(loppupeli) tavoitteen saavuttamiseksi

Syntymäkohorttiin perustuva myyntikielto. Tämä tarkoittaa tupakkatuotteiden myyntikieltoa tietyn syntymävuoden jälkeen syntyneiltä, ns. tupakaton sukupolvi. Käytössä Singaporessa. Myös Uusi-Seelanti suunnittelee käyttöönottoa.

Ostoikärajan nosto 20 tai 21 ikävuoteen. Yhdysvalloissa Kalifornia, New Jersey, Oregon, Havaiji ja Maine ovat nostaneet tupakkatuotteiden ostoikärajan 21 vuoteen. Samoin on noin 300 muulla paikkakunnalla mukaan lukien New York, Chicago, San Antonio, Boston, Cleveland ja Kansas City.

Saatavuuden rajoittaminen. Jälleenmyyntipaikkoja on rajoitettu esimerkiksi koulujen läheisyydessä. Useat kaupungit Kaliforniassa, Coloradossa, Illinoisissa, New Yorkissa ja Wisconsinissa kieltävät tupakan vähittäismyynnin noin 150 tai 300 metrin päässä kouluista. Philadelphiassa uusia tupakan myyntipisteitä ei saa perustaa 300 metrin säteelle koulusta. Jotkut kauppa- ja palvelusyritykset ovat vapaaehtoisesti lopettaneet tupakkatuotteiden myynnin Yhdysvalloissa.

Yhdenmukaiset tupakkapakkaukset. Otettu käyttöön Australiassa, Ranskassa, Isossa-Britanniassa, Norjassa (koskee myös nuuskaa), Irlannissa, Uudessa Seelannissa, Unkarissa (koskenut uusia tuotemerkkejä vuodesta 2016, kaikkia tuotteita 20.5.2019) ja Sloveniassa tulee voimaan 2020.

Nikotiinin määrän vähentäminen tupakkatuotteissa on osa Yhdysvaltojen virallista tupakkapolitiikkaa. Nikotiinin määrän vähentäminen tupakkatuotteissa voi vähentää riippuvuutta, mutta samalla kuluttajalle saattaa syntyä virheellinen käsitys tuotteen vähemmästä terveyshaitasta.

Savukkeiden pH-arvon nostaminen. Tällainen toimenpide tekisi savun sisään hengittämisestä epämiellyttävämpää ja vaikeampaa. Asiantuntijat ovat keskustelleet asiasta, mutta toimenpidettä ei ole otettu käyttöön missään.

Lisäaineiden käytön (mm. sokerit ja säilöntäaineet) kieltäminen. Brasilia kieltänyt kaikki lisäaineet tupakkatuotteissa. EU:n tupakkatuotedirektiivi sääntelee savukkeiden sallittuja lisäaineita, mutta jäsenvaltiot voivat rajoittaa lisäaineiden käyttöä kansallisesti direktiiviä laajemmin.

Vaihtoehtoisten nikotiinin annostelulaitteiden ja -muotojen käyttö. Englannissa kannustetaan virallisesti sähkösavukkeiden käyttöön siirtymiseen. Uudessa Seelannissa tutkijaryhmä on ehdottanut näiden tuotteiden käyttöönottoa endgame-tavoitteen (loppupeli) saavuttamisessa. Ruotsin poliittiset päättäjät liputtavat nuuskan puolesta.

Filttereiden kieltäminen, koska osa tupakansavun tervasta ja myrkyistä jää filteriin ja näin leviää ympäristöön maahan heitetyissä tumppeissa. Asiasta on keskusteltu paljon kansainvälisissä kokouksissa, mutta sitä ei ole otettu käytössä missään maassa. Kieltoa on perusteltu ympäristöllisestä ja tupakoinnin houkuttelevuuden vähentymisen näkökulmasta.

Valtion monopoli tupakkatuotteiden myynnille ja lisenssijärjestelmä. Säädettiin Unkarissa 2012. Myönnettyjen lisenssien määrä suhteutettiin asukasmäärään ja lisenssejä myönnettiin vain kioskien kaltaisille tupakkakaupoille (National Tobacco Shops). Alaikäisten tupakkaostot puolittuivat vuodessa lain myötä.

Mainontakiellon laajentaminen viihdemediaan. Turkissa tupakkatuotteiden esittäminen televisiossa, elokuvissa ja musiikkivideoissa on kielletty. Venäjällä tupakkatuotteiden ja tupakoinnin esittäminen lapsille suunnatuissa audiovisuaalisissa materiaaleissa on kielletty. Espanjassa tupakoivan henkilön (”juontajan, yhteistyökumppanin tai vieraan”) näyttäminen televisiossa tai muussa mediassa on kielletty. Kiinassa on direktiivillä kielletty tietynlainen tupakkakuvasto. Intiassa tupakan tuotemerkkien esittäminen ja tuotesijoittelu on kiellettyä. Mikäli tupakkaa esitetään televisiossa tai elokuvassa, esitetään 100 sekuntia tupakoimattomuutta edistäviä viestejä ja terveysvaroituksia tupakan haitoista elokuvissa tai kuvaruudulla.

Ulkotilojen savuttomuus. Useissa maissa on kielletty tai paikallisesti on mahdollista kieltää tupakointi esimerkiksi ravintoloiden ja baarien ulkotiloissa, rannoilla, puistoissa, kävelykaduilla, julkisen liikenteen pysäkeillä, urheilualueilla ja leikkipuistoissa. Tällaisia kieltoja löytyy esimerkiksi Yhdysvalloista, Kanadasta, Australiasta, Norjasta, Islannista, Virossa ja Venäjältä. Havaijin osavaltio on kieltänyt tupakoinnin tietyllä etäisyydellä rakennusten ovien läheisyydessä ja Washingtonin osavaltio lisäksi näiden rakennusten ikkunoiden ja tuloilmaventtiilien läheisyydessä. Norjassa ja Islannissa tupakointi on kielletty terveyskeskusten ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevien rakennusten sisäänkäyntien läheisyydessä. Ruotsi suunnittelee tupakointikieltojen laajentamista ulkoalueille.

Tupakkatuotteiden vähimmäishinta. Tupakan vähimmäishinta on käytössä useissa Yhdysvaltojen osavaltioissa. Tutkimusnäyttöä vaikutuksista on vähän.

Matkustajatuontimäärien pienentäminen. Tupakka: EU:n ulkopuolelta tuodun tupakan osalta Viro käyttää verovapaan tuonnin sallituista enimmäismääristä matalampaa enimmäismäärää: 40 savuketta – lentomatkustajille korkeintaan 200

savuketta – tai 100 pikkusikaria tai 50 sikaria tai 50 g muuta poltettavaa tupakkaa. Matalaa enimmäismäärää käyttävät EU-maista Viron lisäksi Bulgaria, Kreikka, Latvia, Liettua, Puola, Slovakia Unkari ja Romania.

Nuuska: Sallittu tuontimäärä Virossa on muista EU-maista korkeintaan 10 kappaletta enintään 50 g:n pakkausta. Islannissa nuuskan tuonti on kokonaan kielletty. Norjassa verovapaan tuonnin kiintiö on nuuskan osalta 250 grammaa, samoin Venäjällä.

Erillismaksut tupakkateollisuudelle. Erillistä yritysveroa kerättiin tupakkayhtiöiltä Kanadassa 1994-2016. Yhdysvalloissa FDA:lla (Food and Drug Administration) on ollut vuodesta 2009 lähtien valtuudet kerätä tupakan valmistajilta ja maahantuojilta ”käyttäjämaksu” (Tobacco User Fee). Käyttäjämaksu perustuu yritysten markkinaosuuteen. Irlannissa esitettiin tupakkateollisuusveron ja erillisen ympäristöveron käyttöönottoa, mutta asia ei ole edennyt. Isossa-Britanniassa mietittiin tupakan valmistajille ja maahantuojille erillisveroa, mutta sitä ei esitetty. San Franciscossa on käytössä savukeaskien jätemaksu.

Tupakoinnin lopettamisen tuki. Tupakkariippuvuuden lääkehoito yhdistettynä vieroitusohjaukseen on kustannustehokasta. Myös maksuttomat neuvontapuhelimet ja apteekkien tarjoama lopettamistuki ovat kustannustehokkaita toimia tupakoinnin lopettamiseksi. Ne ovat laajasti käytössä eri maissa.

Vieroituslääkkeiden ja nikotiinikorvaushoitojen korvattavuus ja saatavuus. Isossa-Britanniassa lääkemääräyksellä määrätyt tupakasta vieroituksen lääkkeet ovat arvonlisäverottomia (alv. 0). Muut kuin lääkemääräyksellä ostettavat vieroituslääkkeet kuuluvat alennetun arvonlisäveron (alv. 5 %) piiriin.

Joukkotiedotusvälineitä tai sosiaalista mediaa hyödyntävät kampanjat. Kampanjoiden on todettu vähentävän tupakoinnin yleisyyttä lisäämällä lopettamista ja lopetusyrityksiä sekä vähentämällä tupakoinnin aloittamista. Intiassa tupakkateollisuus on veloitettu maksamaan kampanjoinnin kulut. Turkissa televisiokanavat on veloitettu tarjoamaan ilmaista ohjelma-aikaa. Australiassa on tehty pitkän aikavälin rahoitussitoumuksia. Sveitsissä jokaisesta myydystä tupakka-askista 2,6 senttiä ohjataan valtion hallinnoimalle rahastolle, josta rahoitetaan aloittamisen ehkäisyä ja tupakoinnin lopettamisen tukea. Vietnamin tupakkayhtiöt on veloitettu maksamaan pakollinen kontribuutio terveysministeriön alaiselle rahastolle.

4 Toimenpide-ehdotukset perusteluineen

4.1 Verotus

Työryhmän ehdotukset:

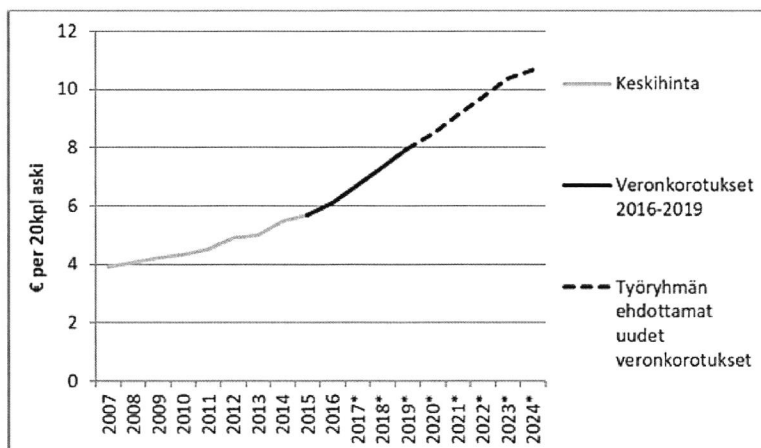
1. **Tupakkaveron korotuksia jatketaan seuraavilla vaalikausilla vähintään samantasoisesti kuin vaalikaudella 2016-2019 huomioiden ostovoiman kehitys ja harmaan talouden riski.**
2. **Nykyinen tupakkaveron kolmeen elementtiin perustuva verorakenne säilytetään.**
3. **Selvitetään mahdollisuutta verottaa tupakkalain alaisia tupakkaa sisältäviä nikotiini tuotteita sekä sitä, millä verotasolla niitä tulisi verottaa.**

Tupakkatuotteiden hintaan vaikuttaminen tupakkaverotuksella on yksi tehokkaimmista keinoista vähentää tupakointia väestötasolla. Vuodesta 2009 tupakkaveroa on korotettu lähes vuosittain. Vaalikaudella 2016-2019 tupakkavero on noussut ja nousee puolen vuoden välein. Vaiheittaisilla korotuksilla pyritään suurten kertakorotusten sijaan vähentämään riskiä negatiivisista ja odottamattomista markkinavaikutuksista sekä helpottamaan korotusten vaikutusten seuranta.

Tupakkavero on toiminut tavoitteiden mukaisesti: hinnat eri tuoteryhmissä ja hintaluokissa ovat nousseet ennakoidulla tavalla merkittävästi ja tupakkatuotteiden verollinen kulutus on vähentynyt. Samalla on välttytty ei-toivotuilta vaikutuksilta markkinoilla eikä tilastoimattoman kulutuksen kasvusta ole merkkejä (nuuskaa lukuun ottamatta). Kaikkiin keskihintaisen savukeaskin hinnan arvioidaan nousevan noin 2,50 euroa eli noin 45 prosenttia vuosien 2016-2019 veronkorotusten seurauksena.

Nykyisen vaalikauden tupakkaveron korotusten toteuduttua vuonna 2020 savukeaskin keskihinnan ennakoitaan olevan noin 8,20 euroa, josta tupakkaveron määrä on noin 5,60 euroa. Vaalikauden veronkorotukset ovat korottaneet keskihintaisen savukeaskin tupakkaveron määrää noin 1,90 euroa. Työryhmän ehdottama, noin 2,50 euron hinnannousun tuottava tupakkaveron korotus olisi suurin piirtein saman suuruinen.

Kuvio. Havainnekuva keskihintaisen savukeaskin toteutuneesta ja ennustetusta hinnasta. Tulevalle vaalikaudelle on tässä laskettu työryhmän ehdottama samansuuruinen veronkorotus (2,50 e) kuin kuluvalle kaudella. Korotus on vaiheistettu.



Vuosien 2016-2019 veronkorotukset merkitsevät aiempia veronkorotuksia suurempia vuosittaisia euromääräisiä korotuksia savukkeiden keskihintaan. Edellä mainituista korotuksista huolimatta savukeaskin keskihinta oli Suomea huomattavasti korkeammalla tasolla jo vuoden 2016 heinäkuun alussa esimerkiksi Irlannissa 9,68 € ja Isossa-Britanniassa 9,42 € sekä Islannissa 8,35 €¹ ja Norjassa 11,07 €¹.

Työryhmä pitää jo toteutettuja veronkorotuksia onnistuneina ja ehdottaa korotusten jatkamista myös tulevilla vaalikausilla. Korotukset tulee mitoittaa kuluttajien ostovoiman kehitystä suuremmiksi.

Tupakkaverolakiin kirjatun tavoitteen mukaan tupakkaveron tarkoituksena on edistää tupakkalain terveyspoliittisia tavoitteita. Tupakkalain tavoitteena on puolestaan ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen.

Hyvän tupakkapolitiikan, mukaan lukien veropolitiikka, ansiosta tupakointiluvut ovat jatkuvasti pienentyneet: tänä päivänä noin 13 % aikuisista tupakoi päivittäin. Tavoitteiden onnistuessa tupakkaveron tuotossa on siten tulevana vuosina varauduttava tupakkaverotulojen laskuun veronkorotuksista huolimatta. Tämä on kuitenkin perusteltavissa pitkällä aikavälillä saatavilla tupakoinnin vähenemisestä johtuvilla säästöillä.

Työryhmän näkemyksen mukaan tupakkaveron erityisenä tavoitteena olisi tukea tupakoinnin aloittamisen ehkäisyä ja sitä kautta uusien sukupolvien tupakoimattomuutta. Tämä merkitsee samalla sitä, että veron piiriin tulisi saattaa perinteisten tupakkatuotteiden lisäksi markkinoille tulevat uudet tupakkatuotteet. Lisäksi tulisi selvittää mahdollisuutta ottaa verotuksen piiriin myös uudentyypiset, tupakkalain alaiset tupakkaa sisältämättömät nikotiinituotteet vastaavaan tapaan kuin sähkösavukeneesteiden osalta on tehty. Edelleen tulisi selvittää, millä verotasolla ne tulisi verottaa. Koska nämä eivät ainakaan toistaiseksi ole EU:ssa yhdenmukaistetun tupakkaverotuksen piirissä, verotuksen valvonnalliset haasteet ovat varsinaisia tupakkatuotteita suuremmat, koska niille ei

¹ Suosituimman savukemerkin hinta -10%.

ole vastaavaa sähköistettyä valvontajärjestelmää kuin yhdenmukaistetun verotuksen piiriin kuuluville tuotteille. Esimerkiksi sähkösavukenesteiden verotuotto on toistaiseksi ollut vaatimattomalla tasolla.

Työryhmä katsoo, että edellä mainittujen uusien tupakka- ja nikotiinituotteiden verotusta tulisi kehittää tavoitteena vähentää niiden käyttöä ja estää erityisesti tupakoitsijoiden siirtymistä muiden ei-lääkkeellisten nikotiinituotteiden käyttäjiksi.

Veronkorotusten lisäksi on kuitenkin samalla kiinnitettävä huomiota niihin toimenpiteisiin, joilla vähennetään tilastoimattoman kulutuksen ja harmaan talouden kasvun riskiä. Tilastoidun kulutuksen väheneminen ei välttämättä merkitse tupakkatuotteiden kokonaiskulutuksen vastaavaa vähentymistä, jos osa tilastoidusta kulutuksesta korvautuu esimerkiksi salakuljetetuilla tupakkatuotteilla tai nuuskalla. Verotuottomenetysten ohella tämä voi olla myös terveystavoitteiden kannalta haitallista muun muassa tupakkatuotteiden laatu- ja ikärajavalvonnan puuttumisen takia. Muodostuneita salakuljetuskanavia voidaan mahdollisesti käyttää myös muiden kiellettyjen ja terveydelle haitallisten tuotteiden välitykseen.

Tupakkateollisuus varoittaa usein veronkorotusten lisäävän salakuljetusta, vaikka Suomessa ei toistaiseksi ole tästä merkkejä. Haaste Suomen osalta on kuitenkin olemassa, koska tupakkatuotteiden hintaerot Suomen lähialueisiin verrattuna ovat jo nyt merkittäviä.

Joka tapauksessa kansainvälisen tupakkasopimuksen protokolla salakuljetuksen torjumiseksi tulee luomaan yhden varsin tehokkaan kansainvälisen mekanismin salakuljetuksen torjunnassa. EU ratifioi tämän kansainvälisen protokollan vuonna 2016. Siihen liittyen EU:n komissio hyväksyi joulukuussa 2017 uuden EU:n laajuisen tupakkatuotteiden seuranta- ja jäljitysjärjestelmän, jolla varmistetaan, että tupakkatuotteet ovat helposti jäljitettävissä kunkin tuotteen yksilöllisen tunnisteen avulla. Lisäksi jokaisessa pakkauksessa on oltava vähintään viisi erilaista aitoustekijää, joilla varmistetaan, että tupakkatuotteet täyttävät määritetyt turvavaatimukset.

Tupakkaveron rakenteesta ja vähimmäistasosta säädetään jäsenvaltioita velvoittavasti EU:n tupakkaverodirektiivissä 2011/64/EU. Savukkeiden tupakkavero on direktiivin mukaisesti sekavero, joka koostuu savukkeiden hintaan perustuvasta arloverosta ja kappaleperusteisesta yksikköverosta, jonka osuudelle on asetettu tietty enimmäismäärä. Tämän lisäksi jäsenvaltiot voivat kantaa savukkeista vähimmäisveroa, jonka suuruuden ne voivat asettaa vapaasti, kunhan verotuksen normaalirakenteessa noudatetaan mainittua arvo- ja yksikköveron yhdistelmää.

Suomessa savukkeiden tupakkaverossa on yksikköveron ohella korkea arloveron osuus (52 % verot sisältävästä vähittäismyyntihinnasta), minkä ansiosta kalliimpien savukkeiden suhteellinen verorasitus on voitu asettaa riittävän korkeaksi. Nostaessaan tupakkatuotteiden hintoja tupakkayhtiöiden on korkean arloveron ja arvonlisäveron takia korotettava tupakkatuotteiden hintoja 3,5-kertaisesti siihen nähden, mikä on tuotteiden verottoman hinnan korotus saadakseen tuotteesta verottoman hinnan nousua vastaavan tuoton. Kolmannella elementillä eli riittävän korkealla kiinteällä vähimmäisverolla turvataan puolestaan kaikkien savukkeiden terveystaloudellisesti haluttu vähimmäishinta. Vastaava verorakenne koskee myös itsekäärittävää tupakkaa sekä sikareita.

Tupakkaveron kolmeen elementtiin perustuvalla verorakenteella voidaan verottaa tehokkaasti kaiken hintaisia tupakkatuotteita. Vaihtoehtona nykyiselle verorakenteelle on

esitetty siirtymistä vahvasti yksikköperusteiseen veromalliin, jossa eri hintaisia savukkeita verotettaisiin euromääräisesti lähes saman verran. Tällöin kuitenkin tupakkaveron osuus hinnasta vähenisi hinnan noustessa. Jos arvoveron osuus olisi pieni, tupakkayhtiöt voisivat korottaa hintoja nykyistä vähemmän saman suuruisen lisätuoton saamiseksi. Työryhmä pitää veron nykyistä rakennetta terveystaloudellisesti perusteltuna ja puoltaa sen säilyttämistä myös tulevien veronkorotusten yhteydessä.

Matkustajatuonnin seurannasta ilmenee, että savukkeiden maahantuonti on ollut pitkän ajan kuluessa laskusuunnassa. Tämä selittyy osin tupakkalaissa säädetyllä tuontirajoituksella, jonka mukaan savukkeita saa tuoda maahan ilman suomen- ja ruotsinkielisiä varoitusmerkintöjä vain 200 kappaletta. Lisäksi ETA-alueen ulkopuolelta saa tuoda tupakkatuotteita vain, jos matka on kestänyt yli 24 tuntia. Nuuskan matkustajatuonti on kuitenkin noussut räjähdysmäisesti, vaikka mahdolliset veroseuraamukset nuuskan salkuljetuksen osalta ovat merkittäviä.

Nuuskan myynti ei ole laillista Suomessa, joten nuuska ei voi olla normaalin tupakkaverojärjestelmän piirissä. Nuuskalle on kuitenkin säädetty tupakkaverotaso (60 % hinnasta), jota sovelletaan laittomassa tuonnissa ja välityksessä. Verotettava hinta on Verohallinnon vahvistama hinta.

4.2 Nuorten tupakoinnin aloittamisen ehkäisy

4.2.1 Nikotiinituotteiden ikäraja

Työryhmän ehdotus:

1. **Tupakkalakia muutetaan niin, että tupakkatuotteita, nikotiinineiteitä ja nikotiinia sisältäviä tupakan vastikkeita² ei saa myydä tai muutoin luovuttaa eikä välittää alle 20-vuotiaalle. Myös tuotteiden maahantuonti- ja hallussapitokielltoa koskeva ikäraja nostetaan 20 vuoteen.**

Tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden ikärajan nostamisella on tarkoitus vahvistaa tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen artiklan 16 toimeenpanoa. Artiklan mukaan osapuolten on toteutettava tehokkaita keinoja, joilla vähennetään tupakkatuotteiden tarjontaa ja saatavuutta estämällä näiden tuotteiden myynti kansallisessa lainsäädännössä asetettua ikärajaa nuoremmille tai alle 18-vuotiaille.

Suomen tupakkalaissa on jo rajoitettu tupakkatuotteiden ja nikotiinineiteiden saatavuutta alaikäisiltä. Ikäraja tupakkatuotteiden ja nikotiinineiteiden myynnille, maahantuonnille ja hallussapidolle on 18 vuotta. Myös tuotteiden välittäminen ja luovuttaminen alle 18-vuotiaalle on kielletty, eikä alaikäinen voi toimia tuotteiden myyjänä ilman täysikäisen henkilön jatkuvaa valvontaa. Kaupat ovat omaehtoisesti ryhtyneet tarkastamaan iän kaikilta niiltä, jotka vaikuttavat alle 30-vuotialta.

² Kts. työryhmän ehdotus kohdassa 4.8.1

Edellä mainitusta huolimatta alle 18-vuotiaista nuorista tupakoi edelleen päivittäin 7 prosenttia. 18-vuotiaista pojista päivittäin tupakoi 14 prosenttia ja saman ikäisistä tytöistä 12 prosenttia. Juuri täysi-ikäisyyden saavuttaneiden päivittäinen tupakointi on siis melkein samalla tasolla kuin koko aikuisväestön päivittäinen tupakointi (vrt. 20-64-vuotiaat miehet 15 prosenttia ja naiset 12 prosenttia). Tupakointi aloitetaan yleensä nuorena, alle 18 vuoden iässä. Edellä mainitut luvut toisaalta tukevat tietoa siitä, että tupakointi aloitetaan alaikäisenä ja toisaalta, että tällä hetkellä voimassa olevilla myyntiä koskevilla ikärajoilla ei ole kyetty tehokkaasti puuttumaan alaikäisenä aloitettuun tupakointiin.

Kansainvälisesti tupakkatuotteiden myynnin ostoikäraja on pääsääntöisesti säädetty 18 vuoteen. Ostoikärajan korottamisesta tai tupakkatuotteiden hankinnan rajoittamisesta syntymävuoden perusteella on kuitenkin käyty vilkasta keskustelua eri maissa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ainakin viisi osavaltiota on nostanut ostoikärajan 21 vuoteen, minkä lisäksi paikallistasolla sama toimenpide on toteutettu noin 300 paikkakunnalla, kuten muun muassa New Yorkissa ja Chicagossa.

Uudessa-Seelannissa on puolestaan suunniteltu tupakkatuotteiden myynnin kieltämistä kaikilta 2000-luvulla syntyneiltä. Näin menetellään jo Singaporessa. Myös Suomessa on käyty vastaavaa keskustelua tupakkalain alaisten tuotteiden myynnin kieltämisestä vuoden 2000 jälkeen syntyneiltä suomalaisilta. Tällainen ehdotus on kuitenkin Suomen perustuslain näkökulmasta ongelmallinen.

Tutkimusten mukaan ikärajan nosto yli 18 vuoteen vähentää arvion mukaan erityisesti 15–17-vuotiaiden tupakoinnin aloittamista. Ikärajan noston 21 ikävuoteen on arvioitu vähentävän tupakointia 12 prosenttia enemmän kuin olemassa olevat tupakoinnin rajoitukset, kun taas ikärajan noston 25 ikävuoteen on arvioitu vähentävän tupakointia 16 prosenttia.

Myynnin ikärajoja sovelletaan tupakkatuotteiden lisäksi muihinkin tuotteisiin, kuten esimerkiksi alkoholiin, rahapeleihin ja aikuisvihteeseen. Pääsääntöisesti ikärajat edellyttävät täysi-ikäisyyttä. Kansanterveyden näkökulmasta on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi, että esimerkiksi väkevien alkoholijuomien myynnin ja hallussapidon ikäraja on asetettu 18 ikävuoden sijaan 20 ikävuoteen. Toisin kuin alkoholilaissa, jossa lain tavoitteena on alkoholista aiheutuvien haittojen vähentäminen, on tupakkalain tavoitteena tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinia sisältävien tuotteiden käytön loppuminen. Tämä johtuu siitä, että nikotiinia sisältävät tuotteet eroavat muista markkinoilla olevista kulu-tushyödykkeistä myrkyllisyytensä ja riippuvuutta aiheuttavien ominaisuuksiensa vuoksi.

Tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytöstä aiheutuvien negatiivisten kansanterveysvaikutusten vuoksi sekä koska 18 vuoden ikärajasta huolimatta 7 prosenttia alle 18-vuotiaista tupakoi edelleen päivittäin, työryhmä esittää, että tupakkalain alaisten nikotiinia sisältävien tuotteiden ikäraja nostetaan väkevien alkoholijuomien mukaisesti 20 vuoteen. Samalla yhdenmukaistetaan tupakka- ja alkoholilainsäädäntöä ikärajojen osalta. Tupakkalain alaisten nikotiinia sisältämättömien tuotteiden, kuten tupakointivälineiden ja tupakan vastikkeiden, ostoikäraja jäisi ennalleen 18 vuoteen.

4.2.2 Tunnusomaiset tuoksut tai maut

Työryhmän ehdotus:

1. **Tunnusomaisten tuoksujen tai makujen kieltäminen laajennetaan koskemaan kaikkia tupakkatuotteita.**

Tupakkalailla on kielletty tunnusomaiset tuoksut ja maut savukkeissa, kääretupakassa sekä sähkösavukkeissa käytettävissä nesteissä. Tunnusomaisten tuoksujen ja makujen kieltämisen tarkoituksena on vähentää tuotteiden houkuttelevuutta erityisesti nuorten keskuudessa.

Savukkeiden ja kääretupakan osalta tunnusomaisen tuoksun ja maun kieltäminen perustuu tupakkatuotedirektiiviin. Muut tupakkatuotteet, kuten esimerkiksi vesipiippu- ja sikarit tai mahdolliset uudet tupakkatuotteet, on direktiivissä vapautettu kiellosta, koska nuoret käyttävät enimmäkseen juuri savukkeita ja kääretupakkaa. Sähkösavukkeissa käytettävien nesteiden osalta tunnusomaisen tuoksun tai maun kiellosta säädetään kansallisella tasolla ja kieltäminen koskee niin nikotiinipitoista kuin nikotiinitonta nestettä.

Työryhmän näkemyksen mukaan tupakkalain tavoite huomioiden on johdonmukaista, että tunnusomaisten tuoksujen ja makujen kieltäminen koskee kaikkia tupakkatuotteita. Missä tahansa tupakkatuotteessa oleva maku tai haju lisää tuotteen houkuttelevuutta etenkin nuorten keskuudessa. Tunnusomaisen tuoksun tai maun kieltäminen vähennetään todennäköisyyttä sille, että nuoret aloittaisivat tai siirtyisivät käyttämään paremmalta maistuvaa tai tuoksuva tupakkatuotetta. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että tunnusomaiset tuoksut tai maut kielletään kaikissa tupakkatuotteissa.

4.2.3 Liikunta- ja urheiluseurat sekä nuorisotyö

Työryhmän ehdotukset:

1. **Liikunta- ja nuorisolakiin säädetään valtakunnallisten avustusten jakamisen yhdeksi avustusperusteeksi sitoutuminen tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytön ehkäisyyn. Tämä toiminta lisätään myös laatusuorituskriteereihin.**
2. **Suosittelun avulla, että kunnat ottavat nuoris- ja liikuntatyöhön liittyvien avustustensa myöntämisen yhdeksi kriteeriksi sitoutumisen tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytön ehkäisyyn.**
3. **Opetus- ja kulttuuriministeriö kerää lasten ja nuorten tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön ehkäisyä koskevia hyviä käytänteitä ja tuo ne osaksi nuorisotyön, liikunnan ja urheilun toimintakulttuuria.**

Suomessa noin puolet lapsista ja nuorista osallistuu aktiivisesti liikuntaseurojen toimintaan. Seuroissa harrastaminen vähenee kuitenkin jyrkästi nuoruudessa, suhteellisen osuuden ollessa 11 vuoden iässä 58 prosenttia ja 15 vuoden iässä 35 prosenttia ikäluokasta.

Organisoitu liikunta ja liikuntaseurat tukevat yleensä jäsentensä terveyskäyttäytymistä. Ne voivat olla myös tärkeitä terveyden edistämisen ja hyvinvoinnin ympäristöjä. Liikuntaseuroissa harrastavilla lapsilla ja nuorilla on esimerkiksi hyvät ravitsemustottumukset ja he ovat fyysisesti aktiivisempia kuin seuratoiminnan ulkopuolella olevat lapset ja

nuoret. Siitä huolimatta liikuntaseura voi altistaa lapset ja nuoret epäsuotuisalle käytäytymiselle, kuten nikotiinituotteiden käytölle.

Kestävyysslajeissa tupakointi on vähäisempää kuin joukkuelajeissa. Nuuskaa taas käytetään enemmän joukkuelajeissa. Tupakoinnin haittavaikutukset urheilamisen kannalta tunnettaneen kohtuullisen hyvin, kun taas nuuskan haittavaikutukset eivät ole yhtä tuttuja.

Liikuntaseurojen valmentajat ovat useimmiten vapaaehtoistoimijoita, ja heillä on keskeinen rooli liikuntaseuroissa. Tämän vuoksi heidän osaamisensa kehittäminen ja varmistaminen olisi olennaisen tärkeää. Samanaikaisesti on havaittu, että päihteiden käyttö on valmentajien vähiten tehtävässään huomioima terveyden edistämisen osa-alue.

Lapsille ja nuorille ovat tärkeitä niin nuorisokulttuurin kuin liikunnan ja urheilunkin esikuvat. Idoleiden välittämät viestit ja heidän luomansa mielikuvat muokkaavat myös nuorten asenteita tupakka- ja nikotiinituotteisiin. Idoleina pidettyjen tähtien toiminta voi ohjata myös nuorten omia valintoja. Juuri siksi näiden ihmisten mallilla on laajempi merkitys. Nuoriso- ja liikuntajärjestöjen tulee toimia asiassa vastuullisesti ja käydä perusteellisesti läpi omat toimintakäytäntönsä ja -ohjeensa, jotta haitallisilta vaikutuksilta voidaan välttyä.

Monissa liikunta- ja urheilujärjestöissä tehdään jo nyt tärkeää nikotiinituotteiden ja päihteiden vastaista työtä. Nämä hyvät käytännöt olisi syytä kerätä ja välittää mahdollisimman tehokkaasti osaksi seurojen ja yhdistysten perustyötä. Tämä ei voi olla yksin järjestöjen vastuulla, vaan myös ministeriöiden on tuettava järjestöjen tekemää työtä.

Edellä mainituista syistä työryhmä ehdottaa, että tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön ehkäisy otetaan monipuolisesti osaksi liikunta- ja urheiluseurojen toimintaa sekä nuorisotyötä.

4.3 Savuttomat ympäristöt

Työryhmän ehdotukset:

1. Tupakkalain tupakointikieltojen soveltamispykälää (TupL 73 §) muutetaan niin, että se kattaa kaikkien tupakkalain alaisten tuotteiden polttamisen, kuumentamisen ja muunlaisen käyttämisen, josta vapautuu sisäilman laatua heikentäviä aerosoleja.
2. Tupakointikieltoja laajennetaan koskemaan sellaisia ulkotiloja ja -alueita, jotka ovat pääsääntöisesti alaikäisten käytössä, kuten esimerkiksi leikki-puistot ja EU-uimarannat. Tupakointikielto koskisi myös suussa käytettävän tupakan käyttämistä.
3. Tupakointikieltoja laajennetaan koskemaan joukkoliikennepysäkkejä (ml. ”taksitolpat”).
4. Suositellaan kuntia ja muita julkisia sekä yksityisiä toimijoita rajoittamaan omilla toimenpiteillään tupakointia etenkin sellaisilla ulkoalueilla, joissa oleskelee alaikäisiä tai joissa tupakointi muutoin häiritsee alueella oleskelevia ja joissa tupakointi ei ole tupakkalain perusteella kielletty. Tällaisia ulkoalueita ovat muun muassa torit.

5. Asunto-osakeyhtiölakia muutetaan siten, että tupakointikiellosta parvekkeilla tai asukkaiden hallinnassa olevissa sisätiloissa voidaan päättää enemmistöpäätöksellä.

Maailman terveysjärjestön tupakkapuitesopimuksen 8 artiklan mukaan sopimusosapuolten on ehkäistävä tupakansavulle altistumista sisätiloissa sijaitsevilla työpaikoilla, julkisissa liikennevälineissä, julkisissa sisätiloissa ja tarpeen mukaan muilla julkisilla paikoilla. Artiklasta annettujen toimenpideohjeiden mukaan tupakointi ja tupakan savu tulee poistaa tilasta kokonaan, jotta saadaan aikaan täysin savuton ympäristö. Ympäristön tupakansavulle altistumisella ei ole turvallista tasoa eivätkä tekniset ratkaisut kuten tuuletus, ilmansuodatus tai merkityt tupakointialueet suojele siltä. Suojelun tasoa on myös tarvittaessa parannettava ja laajennettava.

Tupakkalain alaisten tuotteiden polttamisesta, kuumentamisesta tai muunlaisesta käytämisestä vapautuu ilmaan aina savua, höyryä ja pienhiukkasia, jotka ovat haitallisia ihmisen terveydelle. Voimassa oleva tupakkalaki kieltää jo nyt useiden tupakkalain alaisten tuotteiden käyttämisen niissä tiloissa, joissa tupakointi on kielletty. Tuotteiden voimakkaan tuotekehittelyn vuoksi tiettyjä tupakkalain alaisia tuotteita on kuitenkin mahdollista käyttää niissä tiloissa, joissa tupakointi tai esimerkiksi sähkösavukkeiden käyttäminen on tällä hetkellä kielletty. Työryhmän näkemyksen mukaan ihmisten terveyden suojelemiseksi on perusteltua laajentaa tupakkalain tupakointikieltojen soveltamisala koskemaan kaikkien tupakkalain alaisten tuotteiden polttamista, kuumentamista tai muunlaista käyttämistä, josta vapautuu ilmaan pienhiukkasia. Myös muissa Euroopan maissa, kuten esimerkiksi Portugalissa ja Espanjassa, tupakointikiellot kattavat laajasti myös muiden tupakkalain alaisten tuotteiden käytön.

Voimassaolevan tupakkalain tupakointikiellot koskevat pääsääntöisesti julkisia sisätiloja. Ulkotiloissa tupakointi on kielletty ainoastaan päiväkotien ja oppilaitosten sekä sellaisten ulkona järjestettävien yleisten tilaisuuksien osalta, joissa osallistujat oleskelevat paikoillaan. Päiväkotien ja oppilaitosten sisä- ja ulkotiloissa myös suussa käytettävän tupakan (esimerkiksi nuuskan) käyttö on kielletty.

Lasten ja nuorten suojeleminen tupakkalain alaisilta tuotteilta ja niiden käytön aiheuttamilta haitoilta on yksi tupakkalain tärkeimmistä tavoitteista. Siitä huolimatta ei tupakointia kuitenkaan ole kielletty kaikissa sellaisissa ulkotiloissa, joissa oleskelee pääsääntöisesti lapsia ja nuoria. Tällaisia tiloja ovat esimerkiksi leikkipuistot ja uimarannat.

Työryhmä ehdottaakin, että tupakkalain tupakointikielloja laajennetaan koskemaan myös sellaisia ulkotiloja ja -alueita, jotka ovat pääsääntöisesti alaikäisten käytössä, kuten esimerkiksi leikkipuistot ja EU-uimarannat. Suomessa on vajaat 2000 viranomaisen valvomaa yleistä uimarantaa, joista EU-uimarantoja on noin 300. EU-uimarannoilla tarkoitetaan sellaisia uimarantoja, joissa käy paljon uimareita (käytännössä yli 100 uimaria päivässä). Työryhmä katsoo, että tupakointikiellon laajentaminen koskemaan leikki- ja EU-uimarantoja on perusteltua niin alaikäisten kuin muidenkin uimarannan käyttäjien suojelemiseksi tupakansavulle altistumiselta. Työryhmän näkemyksen mukaan on perusteltua, että em. tiloissa ja alueilla kiello koskisi lasten suojelemiseksi myös suussa käytettävän tupakan käyttämistä.

Tupakansavulle sekä muiden tupakkalain alaisten tuotteiden päästöille altistuminen on yleistä myös joukkoliikennevälineiden pysäkeillä (esim. bussipysäkit, asemalaiturit ja lisäksi "taksitolpat"), joissa ihmiset ovat kokoontuneet odottamaan tai jonottamaan liikennevälineeseen pääsyä. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että tupakointikielloja laajennetaan koskemaan joukkoliikennepysäkkejä ja taksitolppia.

Julkisilla ulkoalueilla sovellettavien tupakointikieltojen on aina perustuttava lakiin. Julkisilla toimijoilla, kuten kunnalla, on kuitenkin mahdollisuus vapaaehtoisin toimin suojella ihmisiä tahattomalta altistumiselta tupakkalain alaisten tuotteiden päästöille. Toimenpiteet voivat olla perusteltuja myös lapsiin ja nuoriin kohdistuvan mallivaikutuksen takia sekä ympäristön suojelun, siisteyden ja viihtyvyyden lisäämiseksi. Vapaaehtoisuuteen perustuvana toimenpiteenä voi olla esimerkiksi tupakkalain alaisten tuotteiden käytön rajoittaminen tietyllä rajatulla alueella niin, että tupakointi on mahdollista vain selkeästi osoitetuilla tupakointipaikoilla. Jotkut kunnat ovat jo käyttäneet mahdollisuuttaan rajoittaa tupakointia esimerkiksi uimarannoilla ja toreilla.

Työryhmä suosittelee julkisia toimijoita tekemään päätöksiä tupakoinnin rajoittamiseksi etenkin sellaisilla ulkoalueilla, joissa oleskelee runsaasti alaikäisiä ja joissa tupakointi ei ole tupakkalain perusteella kielletty.

Tupakkalain alaisten tuotteiden päästöille altistuminen ei rajoitu pelkästään julkisiin tiloihin ja alueisiin, vaan myös yksityisiin asuntoihin. Asunto-osakeyhtiössä tupakointi voidaan kieltää huoneistoparvekkeilla ja huoneistossa lähinnä yhtiöjärjestyksessä. Oikeuskäytännön mukaan yhtiöjärjestysmuutos edellyttää kaikkien yhtiön osakkaiden suostumusta.

Vuonna 2016 voimaan tullut tupakkalaki mahdollisti tupakointikieltojen hakemisen asuinhuoneistojen tiloihin asuntoyhteisön enemmistöpäätöksellä. Niin asuntoyhteisöt kuin kieltoja määräävät viranomaiset ovat kokeneet tupakointikiellon hakemisprosessin työlääksi. Lisäksi kiellon tehokkuus kärsii valvontaan liittyvistä haasteista. Tupakkalaki toi ratkaisun vain osaan ongelmatilanteista ja asuntoyhteisöissä on vielä paljon asukkaita, jotka kärsivät asunnossaan naapureiden aiheuttamista tupakansavuongelmista. Edelleen on siis merkittävästi arkielämän tilanteita, joissa ihmiset altistuvat tahtomattaan tupakansavulle. Parveketupakointi ja yleisesti asumiseen liittyvät tupakointitilanteet edellyttäisivät vielä nykyistä tehokkaampia toimia.

Koska asunto-osakeyhtiö voi päättää tupakkalain mukaisen tupakointikiellon hakemisesta enemmistöpäätöksellä, olisi työryhmän näkemyksen mukaan perusteltua, että asunto-osakeyhtiö voisi kieltää tupakoinnin asuinhuoneistoihin kuuluvissa tiloissa enemmistöpäätöksin.

Työryhmä ehdottaakin, että asunto-osakeyhtiölakia muutettaisiin niin, että tupakointikiellosta parvekkeilla tai asukkaiden hallinnassa olevissa sisätiloissa voidaan päättää enemmistöpäätöksellä.

4.4 Tupakkalain alaisten tuotteiden markkinointi

4.4.1 Yhdenmukaiset pakkaukset

Työryhmän ehdotus:

1. Tupakkatuotteiden, nikotiininesteiden ja täyttösäiliöiden sekä niiden vähittäismyyntipakkausten ominaisuuksien sääntelyä muutetaan

niin, että otetaan käyttöön yhdenmukaisia tuotepakkauksia ja tuotteita koskeva sääntely.

Yhdenmukaisilla tuotepakkauksilla (ns. plain tai standardized packaging) on tarkoitus toimeenpanna Maailman terveysjärjestön tupakkapuitesopimuksen artiklat 11, 12 ja 13.

Tupakkapuitesopimuksen artiklan 11 mukaan sopimusosapuolten on täytännönpanettava pakkauksiin ja niiden merkintöihin kohdistuvia tehokkaita keinoja varmistaakseen, että tupakkatuotteiden pakkaukset eivät anna virheellistä tai harhaanjohtavaa kuvaa tuotteen ominaisuuksista, terveysvaikutuksista tai vaarallisuudesta. Artiklan toimeenpano-ohjeiden mukaan sen täytännönpanossa pääperiaatteena on, että kaikkia on informoitava tupakkatuotteiden aiheuttamista terveyshaitoista, niiden riippuvuutta aiheuttavasta luonteesta sekä hengenvaarallisuudesta niin kuluttajan kuin tupakansavulle altistuvan näkökulmasta. Sama tiedonvälitysvastuu tulee esiin puitesopimuksen artiklassa 12.

Lisäksi osapuolten on tupakkatuotteiden pakkauksiin kohdistuvia toimenpiteitä harkitessaan otettava huomioon tutkimustieto sekä muiden maiden kokemukset mahdollisimman tehokkaiden toimenpiteiden täytäntöönpanemiseksi.

Artiklan toimeenpano-ohjeissa kehoitetaan osapuolia harkitsemaan toimenpiteitä, joilla rajoitetaan logojen, värien, brändikuvien tai muun mainonnallisen tiedon käyttämistä pakkauksissa ja mahdollistetaan ainoastaan tuotenimien esittäminen standardifontilla ja standardin värisissä pakkauksissa (yhdenmukaiset pakkaukset). Toimeenpano-ohjeiden mukaan yhdenmukaisilla pakkauksilla voidaan lisätä terveysvaroitusten näkyvyyttä ja tehokkuutta sekä vähentää mahdollisuutta sille, että pakkausten muut elementit veisivät huomiota terveysvaroituksilta.

Tupakkapuitesopimuksen artiklan 13 mukaan kattava mainonta-, myynninedistämistä- ja sponsorointikielto vähentäisi tupakkatuotteiden kulutusta. Jokaisen sopimuksen vahvistaneen valtion on perustuslakinsa tai perustuslaillisten periaatteidensa mukaisesti vähintään rajoitettava (13 artikla 4 c -kohta) sellaisten suorien tai epäsuorien kannustimien käyttöä, jotka yllyttävät ostamaan tupakkatuotteita. Artiklan toimeenpano-ohjeiden mukaan pakkaukset ovat tärkeä osa mainontaa ja muuta myynninedistämistä ja niiden mainonnallisuus voidaan poistaa säätämällä yhdenmukaisista pakkauksista.

Suomen tupakkalaissa oleva vähittäismyyntipakkauksia koskeva sääntely juontuu pitkälti tupakkatuotedirektiivistä. Tupakkatuotedirektiivi (2014/40/EU) mahdollistaa kuitenkin sen, että kansallisesti säädetään yhdenmukaisista vähittäismyyntipakkauksista. Direktiivin resitaalien (alkutekstien) mukaan tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden olisi kuuluttava tavaroiden vapaan liikkuvuuden piiriin, mutta jäsenvaltioilla on kuitenkin oltava valtuudet asettaa lisävaatimuksia kansanterveyden suojelemiseksi. Tämä koskee tupakkatuotteiden esittämistapaa ja pakkauksia, mukaan lukien värejä, niissä olevien terveysvaroitusten lisäksi, joiden osalta direktiivissä annetaan yhteiset perussäännöt.

Jäsenvaltiot voisivat siis ottaa käyttöön esimerkiksi säännöksiä tupakkatuotteiden pakkausten lisästandardoinnista, kunhan nämä säännökset ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja Maailman kauppajärjestön WTO:n velvoitteiden mukaisia eivätkä vaikuta tämän direktiivin täysimääräiseen soveltamiseen.

Euroopan unionin jäsenvaltioista yhdenmukaisia tuotepakkauksia koskeva sääntely on jo voimassa Ranskassa, Englannissa ja Irlannissa. Lisäksi sitä koskeva lainsäädäntö

on hyväksytty Unkarissa, Sloveniassa sekä Norjassa. Kansainvälisesti yhdenmukaiset tuotepakkaukset otti ensimmäisenä käyttöön Australia vuonna 2012. Muita maita, joissa yhdenmukaisia tuotepakkauksia koskeva sääntely on joko hyväksytty tai valmis- teilla ovat Uusi-Seelanti, Kanada ja Uruguay.

Yhdenmukaisia tuotepakkauksia koskevasta lainsäädännöstä ja sen vaikutuksista on tehty viime aikoina paljon tutkimuksia, erityisesti Australiassa. Tutkimusten mukaan tu- pakkatuotteiden houkuttelevuus on vähentynyt huomattavasti samalla, kun vähittäis- myyntipakkauksissa olevien terveysvaroitusten merkitys on lisääntynyt. Vaikka tupakoi- jat ovat poikkeuksellisen merkkiuskollisia, yhdenmukaiset tuotepakkaukset näyttävät myös vähentävän kuluttajan sitoutumista (consumer attachment) tuotemerkkiin ja sitä kautta edistävät lopettamisaikeita ja -yrityksiä sekä tupakoinnin vähentymistä. Myös kuluttajien tiedot tuotteiden aiheuttamista riskeistä ovat lisääntyneet. Yhdenmukaisia tuotepakkauksia koskeva sääntely on Australiassa ollut merkittävässä asemassa nuor- ten tupakoinnin vähentymisessä: huomattava osa nuorista tupakoijista on yrittänyt lop- pettaa tai ainakin ajatellut lopettamista vähittäismyyntipakkauksien yhdenmukaistami- sen jälkeen.

Australiassa ei ole myöskään havaittu eroa aiemmassa laittomien savukkeiden saata- vuudessa tai käytössä. EU:n alueella laittoman kaupan ehkäisemiseksi savukkeiden ja kääretupakan vähittäismyyntipakkaukset on 20.5.2019 alkaen merkittävä yksilöllisellä ja turvallisella tavalla ja niiden liikkeet on rekisteröitävä niin, että tuotteet voidaan pai- kantaa ja jäljittää koko EU:ssa. Muiden tupakkatuotteiden osalta sääntely tulee voi- maan 20.5.2024 alkaen. Tämän sääntelyn avulla pyritään torjumaan laittomien tupak- katuotteiden, mukaan lukien laittomasti EU:hun tuotujen tuotteiden, tuomista markki- noille.

Yhdenmukaisista tuotepakkauksista säättäminen ei myöskään poista edellä mainittuja salakuljetusta ja laitonta kauppaa ehkäiseviä merkintöjä, vaan ne ovat jatkossakin osa tuotepakkauksia. Lisäksi Suomessa tuotepakkauksissa tulee edelleen olla tupakkave- rolain 11 §:ssä säädetty tieto tuotteen vähittäismyyntihinnasta verovalvontaa varten.

Yhdenmukaisia tuotepakkauksia koskevan sääntelyn seurauksena Australiassa mark- kinoilla olevissa tuotteissa havaittiin muutoksia. Markkinoille ilmestyi uudenlaisia tuot- teita, tuotemerkkien laajennuksia sekä uusia pakkauskojoja. Yksi silmiinpistävimmistä muutoksista oli markkinoilla olevien tuotemerkkien varianttien lukumäärän kasvaminen.

Tuotemerkkien nimet tulivat pidemmiksi ja niissä korostettiin tuotteen uusia ominai- suuksia, kuten filtereissä tehtyjä muutoksia, samalla kuitenkin säilyttäen jo aiemmin tunnettu tuotemerkki osana nimeä. Markkinoinnissa tuotemerkkien nimillä ja laajennuk- silla on tärkeä asema, kun jaetaan tietoa tuotteesta, kuten esimerkiksi sen voimakkuu- desta, haitallisuudesta, laadusta tai moderniuudesta. Tuotemerkkien laajennuksien ja varianttien tarkoituksena on säilyttää vanhat tuotemerkin kuluttajat sekä houkutella uu- sia, erilaisia kohderyhmiä tuotemerkin käyttäjäksi.

Kansainvälisesti tarkasteltuna yhdenmukaisten tuotepakkausten sääntely koskee tu- pakkatuotteita ja niiden vähittäismyyntipakkauksia. Norja on ensimmäinen maa, jossa sääntely on laajennettu koskemaan myös suussa käytettäviä tupakkatuotteita, kuten nuuskaa. Swedish Match haastoi Norjan valtion oikeuteen vedoten siihen, että kansan- terveyden näkökulmasta suussa käytettäviä tupakkatuotteita ei voida verrata poltetta- vaksi tarkoitettuihin tupakkatuotteisiin, minkä vuoksi yhdenmukaisia tuotepakkauksia koskevan sääntelyn ulottaminen suussa käytettäviin tupakkatuotteisiin on liiallinen

toimi suhteessa tavoitteeseen. Norjan valtio on toistaiseksi voittanut asiaa koskevat tuomioistuinkäsittelyt.

Tupakkatuotteiden mainonta ja muu myynninedistäminen on ollut kiellettyä Suomessa jo vuodesta 1978 lähtien. Tupakkatuotteiden esilläpitokiello, yksi merkittävistä uusista toimenpiteistä markkinoinnin rajoittamisessa, tuli voimaan vuonna 2010. Markkinointia koskevat kiellot (ml. esilläpitokiello) laajenivat vuoden 2016 tupakkalain kokonaisuudistuksen myötä koskemaan myös muun muassa sähkösavukkeita ja niissä käytettäviä nesteitä. Tupakkalain alaisten tuotteiden tärkeimmäksi markkinointikeinoksi ovat näin ollen jääneet itse tuotteet, niiden osat sekä niiden vähittäismyyntipakkaukset.

Suomen tupakkalain tavoitteena on tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Yhdenmukaisista tuotepakkauksista säätäminen on yksi niistä toimenpiteistä, joka mahdollistaa tavoitteen toteutumisen. On olemassa selkeää tieteellistä näyttöä siitä, että yhdenmukaiset tuotepakkaukset vahvistavat terveysvaroitusten tehokkuutta sekä samalla rohkaisevat tupakoitsijoita lopettamaan tupakoinnin ja vahvistavat nuorten halukkuutta pysyä savuttomina.

Tupakkalain tavoite tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppumiseksi perustuu kansanterveyden suojelemiseen. Kansanterveyden ja tupakkalain tavoitteen näkökulmasta onkin ensisijaisen tärkeää, että yhdenmukaisten tuotepakkausten sääntely ei koske ainoastaan kaikkia tupakkatuotteita, vaan myös muita tupakkalain alaisia nikotiinipitoisia tuotteita. Tupakkalain alaisten nikotiinia sisältävien tuotteiden mahdollisimman yhdenvertainen kohtelu on kansanterveyden näkökulmasta kestävä ratkaisu. Näin vähennetään todennäköisyyttä sille, että tuotteiden käyttäjät siirtyisivät käyttämään toista, ulkonäöltään houkuttelevamman näköistä nikotiinituotetta. Suomi olisi maailman ensimmäinen maa, jossa yhdenmukaisten tuotepakkausten sääntely koskisi tupakkatuotteiden lisäksi myös esimerkiksi sähkösavukkeissa käytettäviä nikotiininesteitä.

Suomessa tupakkatuotteita, tupakan vastikkeita, sähkösavukkeita, nikotiininesteitä ja niiden tavaramerkejä ei saa pitää esillä vähittäismyynnissä. Esilläpitokiello on ollut yksi merkittävimmistä keinoista edellä mainittujen tuotteiden markkinoinnin ehkäisyssä. Tupakka- ja sähkösavuketuotteet sekä niiden vähittäismyyntipakkaukset näkyvät kuitenkin edelleen ihmisten arkipäivässä muun muassa tuotteiden kuluttajien kautta tai roskana maassa. Houkuttelevan näköiset tuotteet ja vähittäismyyntipakkaukset toimivatkin näiden tuotteiden tärkeimpänä markkinointikeinona. Esimerkkinä on tupakkatuotteiden tuotekehittely, jossa savukepaperista tai filteristä tehdään kuluttajaa houkuttelevampi vaihtamalla niiden ominaisuuksia, kuten esimerkiksi väriä. Tuotteiden uusista ominaisuuksista halutaan viestittää kuluttajalle, ja tämä tapahtuu pääsääntöisesti vähittäismyyntipakkauksissa annettavan informaation avulla.

Tällaisen informaation jakaminen vähittäismyyntipakkauksessa on pääsääntöisesti tupakkalaissa olevan markkinointikiellon vastaista. Teollisuudelle siitä saadut hyödyt vaikuttavat kuitenkin olevan haittoja suuremmat, sillä edellä kuvattua markkinointia tapahtuu tietyissä määrin jatkuvasti ja valvonnan keinot siihen puuttumiseen ovat rajalliset. Yhdenmukaisia tuotepakkauksia ja tuotteita koskeva sääntely täydentää näin ollen sekä markkinointi- että esilläpitokielloa ja vähentää mahdollisuutta johtaa kuluttajia harhaan tuotteiden, niiden osien tai vähittäismyyntipakkauksissa käytettävien elementtien avulla.

Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksien yhdenmukaistamista on kansanterveyden suojelemiseksi tehty lainsäädännön avulla asteittain jo parinkymmenen vuoden

ajan. Esimerkiksi terveysvaroitukset ovat muuttuneet pelkistä tekstivaroituksista kuvien ja tekstien yhdistelmävaroituksiksi, ja niiden pinta-ala vähittäismyyntipakkauksessa on laajentunut asteittain kattamaan 65 prosenttia pakkauksen etu- ja takapinnasta. Vähittäismyyntipakkausten ja myös tuotteiden vielä laajempi yhdenmukaistaminen vähentää merkittävästi mahdollisuuksia käyttää kyseisiä tuotteita ja/tai niiden vähittäismyyntipakkauksia kansanterveyden kannalta erittäin haitallisten tuotteiden markkinoinnin väliin.

Tupakkalain alaisten nikotiinituotteiden ja niiden vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että tuotteiden, niiden osien sekä vähittäismyyntipakkausten ulkonäköä ja -muotoa yhdenmukaistetaan. Myös tuotemerkin ominaisuuksien, kuten esimerkiksi tuotemerkin nimessä käytettävää kirjaisinlajin tai muun tunnistettavan elementin, käyttöä rajoitetaan. Markkinointia koskevat kiellot ja rajoitukset, joihin yhdenmukaisten tuotepakkausten sääntelykin kuuluu, ovat merkityksellisiä useamman perusoikeuden näkökulmasta. Näitä ovat perustuslain 12 §, 15 § sekä 19 §.

Kaupallinen viestintä kuuluu sananvapaussäännöksen soveltamisalaan, mutta sen ei ole katsottu kuuluvan sananvapauden ydinalueelle. Kaupalliseen viestintään voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällölliselle ydinalueelle. Perustuslakivaliokunta on todennut tupakkalain alaisten tuotteiden esilläpitokiellon olevan merkityksellinen sananvapauden kannalta, koska yhdessä mainontakiellon kanssa se olennaisella tavalla rajoittaa elinkeinonharjoittajan mahdollisuutta hyödyntää tavaramerkkiään erityisenä tunnusmerkkinä myytäväksi tarjottavien tai muutoin elinkeinotoiminnassa liikkeeseen laskettavien tavaroiden erottamiseksi toisista tavaroista. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että esilläpitokiellolle on riittävät kansanterveydelliset perusteet (PeVL 21/2010vp).

Myös yhdenmukaisia tuotteita ja pakkauksia koskeva sääntely rajoittaa tavaramerkin käyttöä itse tuotteissa ja niiden vähittäismyyntipakkauksissa. Tavaramerkin käyttö on kuitenkin luonteeltaan negatiivinen oikeus, joka estää muita käyttämästä kyseistä tavaramerkkiä.

Tupakkateollisuus on käyttänyt kansainvälisen oikeuden oikeusturvakeinoja laajasti niitä valtioita vastaan, joissa yhdenmukaisia tuotepakkauksia koskeva sääntely on hyväksytty. Teollisuuden väitteet eivät kuitenkaan ole menestyneet. Tavaramerkin käytön rajoitus on tupakkalain alaisten nikotiinituotteiden osalta kansanterveyden kannalta perusteltu, sillä sen tarkoituksena on suojella kuluttajia, etenkin lapsia ja nuoria, myrkyllisiltä ja riippuvuutta aiheuttavilta tuotteilta.

Yhdenmukaisia tuotepakkauksia koskeva sääntely vähentää mahdollisuuksia harhauttaa kuluttajia tuotteiden ja pakkausten mainonnallisilla piirteillä. Toisaalta se lisää kuluttajien tietoisuutta tuotteiden käytöstä aiheutuvista riskeistä.

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Tupakkalain alaiset nikotiinituotteet eroavat muista markkinoilla olevista kulutushyödykkeistä myrkyllisyytensä ja riippuvuutta aiheuttavien ominaisuuksiensa vuoksi.

Terveydellisten ja taloudellisten haittojen vuoksi onkin katsottu perustelluksi, että julkinen valta pyrkii edistämään näiden tuotteiden käytön loppumista. Tämä osaltaan myös linjaa näitä tuotteita koskevan lainsäädännön kehittämistä. Työryhmän näkemyksen

mukaan yhdenmukaisista tuotteista ja pakkauksista säättäminen on tupakkalain tavoitteen ja etenkin kansanterveyden näkökulmasta perusteltua, sillä vähemmän houkuttelevan näköiset pakkaukset vähentävät kuluttajien halukkuutta ostaa kyseisiä tuotteita.

4.4.2 Kuvaohjelmat³

Työryhmän ehdotukset:

1. Lisätään kuvaohjelman 15 §:n määritelmään lapsen kehitykselle haitallisena kuvaohjelman sisältönä tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käyttö.
2. Suomi tekee esityksen Euroopan unionin komissiolle, jotta alaikäisten suojelemisessa haitalliselta ohjelmasisällöltä tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö otettaisiin mukaan sisällön luonnetta ilmaisevissa kuvauksissa, kun audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaa direktiiviä uudistetaan.

Tupakkapuitesopimuksen artikla 13 keskittyy mainontaan, myynninedistämiseen ja sponsorointiin. Artiklan mukaan jäsenmaiden tulisi kieltää kaikki rajat ylittävä tupakkamainonta ja -sponsorointi sekä tupakan myynninedistäminen. Artikla kattaa laajasti kaupallisen viestinnän. Tupakkapuitesopimuksessa kehoitetaan lisäksi sisällyttämään rajoituksiin kaikki mediasisällöt perinteisestä mediasta uudempiin mediamuotoihin (mm. Internet, matkapuhelimet, elokuvat).

Kun tupakkamainontaa on yhä laajemmin kielletty eri maissa, viihdeteollisuudesta on tullut tärkeämpi tekijä nuorten tupakoinnin aloittamiseen vaikuttamisessa. Myös sähkösavukkeet ovat löytäneet tiensä suosittuihin elokuviin ja kuvaohjelmiin enenevässä määrin. Tupakkayhtiöiden kiinnostusta tuotteidensa ja tupakoinnin markkinointiin elokuvien avulla on lisännyt se, että elokuvien maailmanlaajuinen tuotanto ja jakelu keskittyvät muutamiin suuryrityksiin. Markkinointi elokuvien avulla on yhä erityisen houkuttelevaa, koska elokuvien elinkaari (mm. dvd-tuotanto, televisio-oikeudet, sähköinen ja mobiili levitys) mahdollistaa toiston ja viestien välittymisen pitkän ajan kuluessa. Internet tuo elokuvat helposti lähes kaikkien ulottuville.

Tavanomaista runsaampi tupakointi valkokankaalla on yleistä elokuvissa, vaikka todellisessa elämässä tupakointi on vähentynyt. Lukuisat tutkimukset ovat osoittaneet, että elokuvatupakoinnilla on suora yhteys lasten ja nuorten tupakointiin: mitä enemmän he näkevät tupakointia valkokankaalla, sitä todennäköisemmin he alkavat polttaa. Merkityksellistä on tupakoinnin näyttämisen määrä eikä se, näytetäänkö tupakointi hyvässä vai pahassa valossa. Kyse on mallioppimisesta. Euroopasta tutkimusnäyttöä on ainakin Saksasta, Islannista, Italiasta, Alankomaista, Norjasta, Puolasta, Englannista ja Skotlannista.

Yhdysvaltain korkeimman lääkintäviranomaisen, Surgeon Generalin mukaan tupakointikohtausten esittämisen kieltäminen alle 17-vuotiaille sallituissa elokuvissa säästäisi

³ Mietinnössä kuvaohjelmalla tarkoitetaan kuvaohjelman (710/2011) mukaista määritelmää kuvaohjelmasta.

jopa miljoonan tällä hetkellä elossa olevan lapsen tupakointiin liittyvältä kuolemalta Yhdysvalloissa.

Edelleen asiantuntijat arvioivat, että tupakointikohtausten karsiminen lapsille sallitusta aineistosta vähentäisi nuorten tupakointilukuja Yhdysvalloissa lähes 20 prosenttia. Elokuvien tupakointikohtausten vaikutusta suomalaisnuorten tupakoinnin aloittamiseen ei ole selvitetty, mutta oletettavasti vaikutukset ovat samansuuntaisia. Koska amerikkalaiset elokuvat dominoivat niin elokuva- kuin televisioesityksiä ympäri maailman, ei ole yhdentekevää, miten paljon amerikkalaisissa suosikkielokuvissa tupakoidaan.

Viihdemediassa, kuten elokuvissa, tupakkatuotteiden ja tupakoinnin näyttäminen ei ole Suomessa kielletty, vaikka elokuvatupakointi toimii mainonnallisena elementtinä. Tupakointia esitetään laajasti myös uudemmassa mediasisällössä ja -kanavissa, kuten suoratoistopalveluissa; esimerkiksi 15–24-vuotiaiden keskuudessa suosituimmassa Netflixin sarjoissa noin 79 prosentissa tupakoidaan paljon.

Tupakkatuotteiden käytön ehkäisemiseksi on esitetty rajoituksia elokuvissa esiintyvään tupakointiin. Samoja keinoja voidaan soveltaa myös muihin medioihin. Mm. Isossa-Britanniassa ja Irlannissa on pohdittu mahdollisuuksia rajoittaa tupakkatuotteiden näkyvyyttä elokuvissa ja muussa mediassa. Yhdysvalloissa monet järjestöt ja julkiset organisaatiot (esim. Centers for Diseases Control and Prevention, CDC) ovat vaatineet Maailman terveysjärjestön esittämien suositusten käyttöönottamista valkokankaalla tapahtuvan tupakoinnin ehkäisemiseksi. Maailman terveysjärjestö suositaa tupakointia sisältävien elokuvien ikärajan nostamista ainoastaan täysi-ikäisille sallituksi, tuotemerkkien esittelyn kieltämistä elokuvissa ja vahvojen tupakoimattomuusviestien esittämistä ennen tupakointia sisältäviä elokuvia. Muita ehdotettuja keinoja ovat selkeä ilmoitus siitä, etteivät elokuvan tuottajat ole vastaanottaneet tupakkayhtiöiltä mitään vastineeksi tupakoinnin tai tupakkatuotteiden esittämisestä elokuvassa.

Euroopan unionissa on komissio laatinut ehdotuksen (COM(2016) 287 final) uudeksi audiovisuaalisia mediapalveluita koskevaksi direktiiviksi (muutetaan 2010/13/EU), jota parlamentti ja neuvosto parhaillaan työstävät. Tarkistetussa direktiivissä saatetaan alaikäisten suojelua koskevat normit samoille linjoille televisiolähetyksissä ja tilattavissa palveluissa. Direktiivin etenemisaikataulusta ei tällä hetkellä on varmuutta.

Komissio ehdottaa muun muassa, että audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoajilta edellytettäisiin riittävien tietojen antamista sisällöstä, joka voi haitata alaikäisten fyysisistä, henkistä tai moraalista kehitystä. Tämä voitaisiin toteuttaa ottamalla käyttöön ohjelmien sisällön luonnetta ilmaisevat kuvaukset (deskriptorit). Sisällön deskriptorit voitaisiin toteuttaa kirjallisin, graafisin tai akustisin keinoin. Näin katsojat, muun muassa vanhemmat ja alaikäiset, voisivat tehdä tietoon perustuvia päätöksiä esitettävän kuvaohjelman sisällöstä.

Työryhmän näkemyksen mukaan lasten suojelemiseksi on tärkeää, että tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö otetaan huomioon kuvaohjelmien luokittelussa. Kuvaohjelmien luokittelu perustuu kuvaohjelmalain 15 §:n määritelmään siitä, millainen kuvaohjelmasisältö on lapsen kehitykselle haitallista. Tämän pykälän perusteella kuvaohjelman haitallisuutta arvioitaessa on otettava huomioon, millaisessa yhteydessä ja miten tapahtumat ohjelmassa kuvataan. Jos kuvaohjelma on 15 §:ssä tarkoitettulla tavalla haitallinen lapsen kehitykselle, sille on ohjelman sisällön mukaan luokiteltava 7, 12, 16 tai 18 vuoden ikäraja ja annettava ohjelman sisältöä kuvaava symboli. Työryhmä ehdottaa, että 15 §:n määritelmään lisätään lapsen kehitykselle haitallisena sisältönä tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käyttö.

4.5 Tupakoinnin lopettamisen tuki

Työryhmän ehdotukset:

1. Koko hoitoketju perus- ja erityispalveluissa ylläpitää vieroitusosaamista, tarjoaa kaikille tupakoiville vieroituspalveluja ja osallistuu potilaan tupakasta vieroitukseen.
2. Edistetään tupakan ja muiden nikotiinituotteiden käytön puheeksi ottamista mahdollisimman kattavasti terveyden- ja sosiaalihuollon asiakas-kontakteissa. Tämä tarkoittaa ainakin sitä, että kysytään tupakka- ja nikotiinituotteiden käytöstä, kehoitetaan lopettamaan ja kirjataan tiedot ylös asiakastietoihin.
3. Maakuntiin perustetaan tupakasta vieroituksen yksiköt, jotka toimivat alueellisina kouluttajina, konsultoivat alueen sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköitä vieroitushoidon toteuttamisessa ja vieroittavat tupakasta eri menetelmiä käyttämällä.
4. Kaikki tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden hoidossa käytettävät reseptillä lääkärin määräämät tupakoinnin vieroituslääkkeet otetaan sairausvakuutuksen lääkekorvauksen piiriin.
5. Työpaikoilla tupakoinnin lopettamisohjelma otetaan mukaan työterveyshuollon kirjalliseen toimintasuunnitelmaan.
6. Tupakasta vieroituksen tuki otetaan opiskeluhoollon suunnitelmaan ja varmistetaan ammatillinen perusosaaminen tupakoivien henkilöiden kohtaamiseen.
7. Perus- ja erityispalveluissa tehostetaan tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käyttöä koskevaa vieroitusta paljon tupakoivien erityisryhmien keskuudessa.
8. Häkämittaukset otetaan osaksi raskaana olevan tupakoitsijan neuvolakäyntiä.

Suomalainen käyttää terveydenhuollon palveluja keskimäärin kolme kertaa vuodessa, tupakoiva tätäkin useammin. Terveydenhuolto ja terveydenhuollon ammattilaiset ovat avainasemassa väestön tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön vähentämisessä. Terveydenhuoltohenkilöstön rooli perustuu ammatilliseen osaamiseen, tietoon tupakka- ja nikotiinituotteiden terveysvaikutuksista ja toistuvaan mahdollisuuteen rohkaista tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettamiseen.

Tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettamisesta julkaistaan kesäkuussa 2018 päivitetty Käypä hoito -suositus. Lopettamisen tulee olla kiinteä osa jokaisen tupakka- ja nikotiinituotteita käyttävän sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan hoitoa ja hoitosuunnitelmaa.

Työryhmä katsoo, että sosiaali- ja terveyskeskuksen tulee laatia toimintasuunnitelma, josta selviävät tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettamisen toimintamallit. Sairaaloissa lääkärin ja hoitajien tulee aktiivisesti puuttua potilaiden tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttöön ja kannustaa heitä lopettamaan. Väestölle tulee olla tarjolla palveluja, joissa on saatavilla lopettamisen tuen erityisosaamista ja käyttäytymistieteellistä asiantuntemusta.

Tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettaminen onnistuu parhaiten moniammatillisenä yhteistyönä, jossa jokainen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilainen tietää

sekä omat että muiden tehtävät ja mahdollisuudet hoitopolun eri vaiheissa. Hoitopolussa on myös tärkeää olla toimiva palautejärjestelmä.

Suomessa raskaana olevien tupakointi on huomattavan korkealla tasolla esimerkiksi muihin Pohjoismaihin verrattuna. Tupakointi on hyvin yleistä myös mielenterveyskuntoutujien ja monien muiden erityisryhmien keskuudessa. Työryhmän näkemyksen mukaan terveydenhuollon tulee tehdä kaikki mahdollinen, jotta tupakointia ja muiden nikotiinituotteiden käyttöä saataisiin vähennettyä heidän keskuudessaan.

Työterveyshuolto. Työnantaja voi työterveyshuolto kumppaninaan tukea tupakoinnin lopettamista organisoimalla vertaistukiryhmiä, tukemalla korvaus- ja vieroitushoitojen toteuttamista, järjestämällä erilaisia kilpailuja lopettamiseen/savuttomuuteen liittyen sekä ryhtymällä savuttomaksi työpaikaksi.

Mahdollinen savuttomaksi työpaikaksi ryhtyminen on valmisteltava huolellisesti, jotta vältetään turhat ristiriidat ja saadaan koko henkilöstö mukaan hankkeeseen. Johdon sitoutuminen ja esimerkki ovat keskeisiä menestystekijöitä hankkeen toteutuksessa, mutta parhaisiin tuloksiin päästään, kun johto ja henkilöstö tekevät yhdessä päätöksen savuttomuudesta.

Työpaikan yhteiset toimet ovat lähtökohtaisesti vaikuttavampia kuin pelkästään työntekijän omat, vaikkakin tuetut lopettamisyritykset.

Työterveyshuollon rooli tupakoinnin vähentämisessä on merkittävä myös ilman työpaikan erityistoimenpiteitä. Työterveyshuollon käyntien yhteydessä voidaan kysyä potilaan terveyteen vaikuttavista elintavoista ja tarvittaessa kannustaa elintapamuutoksiin. Työryhmän näkemyksen mukaan näiden tietojen systemaattinen kirjaaminen potilastietoihin auttaa seurannassa ja toiminnan vaikuttavuuden arvioinnissa.

Työnantaja voi korvata esimerkiksi nikotiinikorvaushoidon työntekijälle verovapaasti, jos tupakoinnin lopettamisohjelma sisältyy työterveyshuollon kirjalliseen toimintasuunnitelmaan ja se koskee koko henkilökuntaa.

Opiskeluhoito. Ammatillisen koulutuksen tarkoitus on osaamisen kehittämisen lisäksi antaa valmiuksia työ- ja toimintakyvyn jatkuvaan ylläpitoon. Asia sisältyy pakollisena osa-alueena ammatilliseen perustutkintoon, työkyvyn ja hyvinvoinnin ylläpitämisenä. Koulutuksen järjestäjällä on merkittävä rooli ja vastuu yhteiskunnallisena toimijana vaikuttaa opiskelijoiden hyvinvointiin.

Opiskeluhoillon lakisääteisenä tavoitteena on luoda turvallinen ja terve opiskelu- ja työympäristö sekä edistää oppilaitosyhteisön ja opiskeluympäristön hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä.

Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien tupakointi ja nuuskan käyttö on huomattavasti yleisempää kuin lukiossa opiskelevien tai saman ikäisten nuorten keskuudessa. Ammattioppilaitosten haasteita tupakoimattomuustyössä ovat muun muassa opiskelijoiden lähiaikuisten sitouttaminen tavoitteen saavuttamiseen (ml. opiskeluterveydenhoito, urheiluseurat, oppilaitoksen henkilökunta) sekä tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettamisen tukeminen. Savuttomuus ja terveyskasvatus tulee nähdä osana työ- ja toimintakyvyn ylläpitämistä. Käytännössä opiskelijoiden hyvinvointia voidaan edistää mm. ns. työkykypassilla, joka voidaan ottaa osaksi ammatillista perustutkintoa. Työryhmän mukaan sillä voidaan vaikuttaa opiskelijoiden hyvinvointikäyttäytymiseen ja lisätä opiskelijoiden tietoja, taitoja ja motivaatiota huolehtia omasta terveydestään ja hyvinvoinnistaan opiskelun aikana ja sen jälkeen.

Kela-korvaukset. Nikotiinikorvaushoitovalmisteet ovat Suomessa ylivoimaisesti käytetyimpiä valmisteita tupakkatuotteiden käytön lopettamisessa. Niiden tehosta ja turvallisuudesta lopettamisen tukena on vankkaa näyttöä. Valmisteiden käytön tarkoituksena on vähentää tupakoinnin lopetuksen aiheuttamia vieroitusoireita korvaamalla tupakkatuotteiden sisältämää nikotiinia.

Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden lisäksi Suomessa on käytössä tupakkatuotteiden vieroitushoitolääkkeinä varenikliini ja bupropioni, erityistapauksissa myös nortriptyleeni. Näistä sairausvakuutuskorvattava valmiste on ainoastaan nikotiiniriippuvuuden hoidossa käytetty varenikliini. Sen korvattavuus laajeni joulukuusta 2016 alkaen kattamaan kaksi 24 viikon mittaista hoitajaksoa yhden sijaan.

Käypä hoito -suosituksen mukaan vieroitushoitojen korvaaminen potilaille lisää tupakoinnin lopettamista ja vieroituslääkehoidon onnistumista. Tupakoinnin lopettaneet yrittävät lopettaa tupakoinnin keskimäärin 3–4 kertaa ennen pysyvää onnistumista. Lopettaminen tulisi siten mieltää pitkäaikaisena, jopa vuosia kestäväksi prosessiksi. Tämän takia ei ole perusteltua rajata tupakoinnin lopettamisessa käytettävien, reseptillä määrättyjen lääkkeiden korvaamista käyttäjien mukaan. Tupakoinnin lopettamisen tulokset paranevat selvästi oikein ohjatulla vieroituslääkehoidolla.

Työryhmä esittääkin, että kaikki tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden hoidossa käytettävät reseptillä lääkärin määräämät tupakoinnin vieroituslääkkeet otetaan sairausvakuutuksen lääkekorvauksen piiriin.

4.6 Viestintäkampanjat

Työryhmän ehdotus:

1. **Luodaan koko maan kattava tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettamista kannustava ja sitä tukevaa informaatiota välittävä viestintäkampanja.**

Vaikka terveydelle on annettu tunnustettu asema maamme sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen voimavarana, Suomessa ei ole tehty laajamittaista ja vuosien ajan kestävä, systemaattisesti toteutettua viestintäkampanjaa. Suomi on sitoutunut tupakkapuitesopimuksessa (artikla 12) edistämään ja vahvistamaan kaikin keinoin väestön tietoisuutta tupakkatuotteiden käytön aiheuttamasta riippuvuudesta, terveysvaaroista, ympäristön tupakansavulle altistumisesta ja muista terveysriskeistä, tupakkatuotteiden käytön lopettamisesta, tupakattoman elämäntyylin eduista sekä tupakkateollisuuden toiminnasta.

Joukkotiedotusvälineitä tai sosiaalista mediaa hyödyntävien tupakoinnin lopettamiskampanjoiden on todettu vähentävän tupakoinnin yleisyyttä lisäämällä lopettamista ja lopetusyrityksiä sekä vähentämällä tupakoinnin aloittamista. Tehokkaaksi osoitetuissa kampanjoissa on vahva teoreettinen perusta, kampanjaviestien suunnittelua ja toteutusta varten on tehty kohderyhmäanalyysi ja kampanjaviestit esitetään toistuvasti pitkällä aikavälillä eri medioissa.

On jonkin verran näyttöä siitä, että aikuisille suunnatut kampanjat vähentävät myös nuorten tupakoinnin aloittamista. Nuorten osalta on kohtalaista näyttöä siitä, että tupakateollisuuden denormalisointiin keskittyvät kampanjat vähentävät tupakointia, mutta nuorten aikuisten ja aikuisten kohdalla näyttö on heikompi.

Vaikka Suomessa tupakkatuotteiden käytöstä aiheutuvista terveysvaaroista on informoitu väestöä satunnaisilla kampanjoilla jo 1960-luvulta lähtien, ihmiset eivät kokonaisuudessaan miellä tupakoinnin todellisia terveysvaaroja ja nikotiiniriippuvuutta. Koulussa saaduista perustiedoista huolimatta väestön terveystiedot pohjautuvat hyvin usein median välittämiin ristiriitaisiin näkemyksiin. Uusia nikotiinituotteita ja nuuskaa markkinoidaan aggressiivisesti vähemmän haitallisina tuotteina, vaikka niiden terveysvaaroista on jo olemassa tutkittua tietoa.

Nykyaikaiset viestinnän välineet, mm. sosiaalinen media, mahdollistavat entistä helpommin ristiriitaisen tietojen leviämisen. Viestiviidakon keskellä myös lasten ja nuorten vanhemmat ja huoltajat ovat usein voimattomia omassa kasvatustehtävässään. Vaikka useissa tutkimuksissa ihmiset tietävät tupakkatuotteiden käytön olevan terveydelle jossain määrin vaarallista, voimakas nikotiiniriippuvuus, ympärillä oleva informaatiotulva ja tupakkateollisuuden vaikuttamistyö estävät todellisen kuvan hahmottamisen.

Erityisesti nuorilla ei ole riittävästä kokemuksesta ja kypsyyttä arvioida tupakkatuotteiden käytön vaarallisuutta ja terveyshaittojen todellista suuruutta. Kun valtaosa uusista tupakoijista on lapsia ja nuoria, jokainen sukupolvi on kasvatettava uudelleen tupakoimattomuuteen.

Työryhmän näkemyksen mukaan valtakunnalliseen viestintäkampanjaan tulee osoittaa riittävät resurssit, jotta monikanavainen viestintä olisi tehokasta. Kampanjoiden suunnitteluun, koordinointiin, toteutumisen seurantaan ja raportointiin tulee asettaa tupakoinnin vähentämistyön asiantuntijaryhmä ja vastuutaho. Kampanjoiden toimeenpano ja vaikutus tulee arvioida säännöllisesti.

4.7 Matkustajatuonnin rajoitukset

Työryhmän ehdotukset:

1. Verovapaasti EU:n ulkopuolelta maahan tuotavien savukkeiden määrä rajoitetaan 200 savukkeesta 40 savukkeeseen, sikarit 50:stä 10 kappaleeseen, pikkusikarit 100:sta 20 kappaleeseen sekä piippu- ja savuketupakan tuonti 250 grammasta 50 grammaan.
2. Nuuskan, purutupakan ja nenänuuskan matkustajatuonnin raja lasketaan 1000 grammasta 100 grammaan vuorokaudessa.
3. Lisätään rikoslakiin törkeät tekemuodot salakuljetuksen ja laittomaan tuontitavaraan ryhtymisen osalta.

Kolmansista maista tulevien matkustajien tuomien tavaroiden vapauttamisesta arvonlisä- ja valmisteverosta annetun neuvoston direktiivin 2007/74/EY mukaan matkustajatuonnin määriä on mahdollista rajoittaa yhteisön kansalaisten terveyden korkeatasoisen suojelun edistämiseksi. Direktiivin 8 artikla sallii savukkeiden verottoman tuonnin laskemisen nykyisestä 200 savukkeesta 40 kappaleeseen. Pikkusikareiden verovapaa

tuonti voidaan laskea nykyisestä 100:sta 20 kappaleeseen, sikareiden osalta 50:stä 10 sikariin ja piippu- ja savuketupakan määrä 250 grammasta 50 grammaan.

Työryhmä ehdottaa, että tupakkatuotteiden veroton tuontimäärä EU:n ulkopuolelta laskettaisiin direktiivin sallimaan vähimmäismäärään. Koska Ahvenanmaa rinnastetaan arvonlisä- ja valmisteverotuksessa EU:n ulkopuoliseksi alueeksi, ehdotuksella on samalla vaikutusta myös matkustajien verottomaan tuontioikeuteen Ahvenanmaan ja muun Suomen välillä sekä Ahvenanmaan kautta liikennöivien laivojen oikeuteen myydä mainittuja tupakkatuotteita verotta matkustajille mukaan otettaviksi. Työryhmän näkemyksen mukaan tuontimäärän laskeminen on perusteltua, sillä mahdollisuus tupakkatuotteiden verottomaan myyntiin on erittäin poikkeuksellista ottaen huomioon tuotteen myrkyllisyys ja vaarallisuus kuluttajatuotteena.

Voimassa olevan EU-lainsäädännön mukaan suussa käytettävän tupakan eli nuuskan elinkeinotoiminnassa tapahtuva maahantuonti, myynti tai muutoin luovuttaminen on kiellettyä koko EU:n alueella lukuun ottamatta Ruotsin aluetta ja aluevesiä. Ruotsin valtio sai poikkeusluvan nuuskatuotteiden myyntiin liittyessään yhteisön jäseneksi. Ruotsi velvoitettiin tuolloin kuitenkin huolehtimaan, ettei nuuska pääse markkinoille muihin yhteisön jäsenvaltioihin. Ruotsi on laiminlyönyt tätä velvollisuuttaan, sillä ruotsalaista nuuskaa markkinoidaan ja myydään laajasti etenkin Ruotsin naapurissa oleviin EU-maihin.

Suomen tupakkalain mukaan nuuskan, purutupakan ja nenänuuskan myynti ja maahantuonti on kielletty. Maahantuontikielto koskee myös näiden tuotteiden hankkimista ja vastaanottamista postitse tai muulla vastaavalla tavalla Suomen ulkopuolelta. Tupakkalaissa säädetään kuitenkin matkustajatuontia koskeva poikkeus maahantuontikiellosta. Sen mukaan yksityishenkilö saa omaa henkilökohtaista käyttöönsä varten tuoda mukanaan maahan yhteensä enintään 1 000 grammaa nuuskaa, purutupakkaa ja nenänuuskaa vuorokaudessa.

Nuuskan matkustajatuontia koskevat rajoitukset vaihtelevat maittain. Virossa nuuskan sallittu tuontimäärä muista EU-maista on ollut tammikuusta 2018 alkaen korkeintaan 10 enintään 50 g:n pakkausta. Tanskassa sallittua tuontimäärää nostettiin lokakuussa 2017 aiemmasta korkeintaan 1500 grammasta 2250 grammaan pakkauksineen (raakatupakkaa 750 g). Islannissa nuuskan tuonti on kokonaan kielletty. Norjassa verovapaan tuonnin kiintiö on nuuskan osalta 250 grammaa, samoin Venäjällä.

Savuttomien tupakkatuotteiden maahantuonnin tiukasta sääntelystä huolimatta nuuskan käyttö Suomessa kasvaa jatkuvasti. Nuuskan käyttö on toistaiseksi ollut yleisempää etenkin (nuorten) miesten keskuudessa. Vuonna 2016 suomalaisista 20–74-vuotiaista miehistä 3 prosenttia nuuskasi päivittäin. Naisten osalta nuuskan käyttö on Suomessa lähes olematonta.

Nuuskan päivittäinen käyttäminen vuonna 2017 perusopetuksen 8. ja 9.-luokkalaisilla tytöillä (1 %), lukion 1. ja 2. vuoden tytöillä (alle 1 %) sekä ammatillisten oppilaitosten 1. ja 2. vuoden tytöillä oli harvinaista (2 %). Sen sijaan pojat käyttivät päivittäin nuuskaa huomattavasti yleisemmin. Peruskouluissa ja lukioissa päivittäin nuuskaa käytti pojista kahdeksan prosenttia ja ammatillisissa oppilaitoksissa 17 prosenttia. Päivittäin nuuskaa käyttävien poikien osuus on kasvanut erityisesti ammatillisissa oppilaitoksissa vuoteen 2010 verrattuna, jolloin luku oli alle viisi prosenttia.

Nuuskan suosion kasvu on näkynyt myös matkustajatuontitilastossa, jossa nuuskan matkustajatuontia on seurattu vuodesta 2009 lähtien. Koko seuranta-ajan suurin muutos nuuskan matkustajatuonnissa tapahtui vuosien 2016 ja 2017 välillä, jolloin nuuskan matkustajatuonti lisääntyi 61 prosenttia. Vaikka voimassa oleva tupakkalaki sallii nuuskan matkustajatuonnin rajoitetusti ainoastaan yksityishenkilön omaa henkilökohtaista käyttöä varten, viimeisimmän matkustajatuontitilaston perusteella 22 prosenttia matkustajista on ilmoittanut tuoneensa nuuskaa jonkun toisen käyttöön ja lisäksi 11 prosenttia sekä omaan että toisen henkilön käyttöön. Matkustajatuontitilaston mukaan nuuskaa tuotiin kerralla keskimäärin 675 grammaa. Tuodut nuuskamäärät vaihtelivat suuresti muutamasta kymmenestä grammasta useisiin kiloihin.

Työryhmän näkemyksen mukaan nuuskan kulutuksen jatkuvan kasvun katkaiseminen edellyttää aiempaa voimakkaampia toimia. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että nuuskan, purutupakan ja nenänuuskan matkustajatuonnin raja lasketaan 1000 grammasta 100 grammaan vuorokaudessa. Jotta varmistetaan toimenpiteen tehokkuus käytännössä, on kiinnitettävä huomiota myös matkustajatuontirajoitusten rikkomisesta annettaviin seuraamuksiin. Työryhmän näkemyksen mukaan savuttomien tupakkatuotteiden (nenänuuska, purutupakka, suussa käytettäväksi tarkoitettu tupakka) maahantuonnin rajoittamisen tehokkuuden varmistamiseksi rikoslakiin olisi lisättävä salakuljetuksen törkeä tekemuoto ja laittomaan tuontitavaraan ryhtymisen törkeä tekemuoto. Rikosten törkeiden tekemuotojen lisäämisellä korostettaisiin kyseisten tekojen moitittavuutta ja myös vahvistettaisiin viranomaisten keinoja valvoa edellä mainittujen tuotteiden laitonta maahantuontia ja kauppaa.

4.8 Uusien tuotteiden säätely

4.8.1 Nikotiinia sisältävät tuotteet

Työryhmän ehdotukset:

1. Lisätään tupakkalakiin määritelmä ”nikotiinia sisältävät tupakan vastikkeet”.
2. Saatetaan nikotiinia sisältävien tupakan vastikkeiden säätely samalle tasolle tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden säätelyn kanssa.
3. Selvitetään seuraavan hallituskauden aikana, miten (tupakka)lainsäädännössä voidaan paremmin huomioida kaikki nikotiinipitoiset tuotteet.
4. Muutetaan lääkelakia niin, että viranomaiselle lisätään harkintavaltaa nikotiinia sisältävien itsehoitolääkkeiden jakelukanavista tilanteissa, joissa nikotiinia sisältävä itsehoitolääke on selvästi tehty sen kaltaiseksi, että se on omiaan tupakasta vieroituksen sijaan ylläpitämään henkilön nikotiiniriippuvuutta.

Tupakkalain soveltamispiirissä on monenlaisia tuotteita, jotka saattavat sisältää tupakkaa tai nikotiinia ja/tai jotka käyttötavaltaan tai ulkonäöltään muistuttavat tupakkatuotteita. Tuotteita koskeva säätely on lähtökohtaisesti tiukinta silloin, jos tuote sisältää tupakkakasvia tai nikotiinia. Tupakkalain tavoitteeksi onkin säädetty ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen (TupL 1 §).

Markkinoille tulee jatkuvasti uusia tuotteita, jotka muistuttavat käyttötarkoitukseltaan tupakkatuotetta ja sisältävät nikotiinia, mutta eivät sisällä tupakkakasvia. Tällaisia tuotteita voivat olla esimerkiksi nikotiinia sisältävät nuuskan kaltaiset pussit, vesipiipuissa käytettäväksi tarkoitetut nikotiinia sisältävät hyytelöt tai sähkösavukkeen tai muun vastaavan laitteen avulla höyrystettäväksi tarkoitettu nikotiinisuola.

Tällä hetkellä nikotiinia sisältävät tupakan vastikkeet täyttävät jo pääsääntöisesti tupakkalaissa olevan tupakan vastikkeen määritelmän. Tupakan vastikkeella tarkoitetaan tuotetta, joka vastaa käyttötarkoitukseltaan tupakkatuotetta, mutta joka ei sisällä tupakkaa. Tupakan vastikkeita ovat muun muassa poltettavaksi tarkoitetut kasviperäiset tuotteet (yrttisavukkeet, tietyt vesipiipussa käytettävät yrttiseokset), ns. kick up -nuuskat sekä sähkösavukkeessa käytettäväksi tarkoitetut nikotiinittomat nesteet.

Tupakan vastikkeiden myynnille on voimassa olevassa tupakkalaissa säädetty muun muassa 18 vuoden ikäraja, ja niitä koskee niin markkinointi- kuin esilläpitokieltokin. Tupakan vastikkeen markkinoilla olo ei kuitenkaan edellytä tuotteesta Valviralle tehtyä ilmoitusta, eikä tupakan vastikkeiden vähittäismyyntipakkaukselle ole pääsääntöisesti säädetty vaatimuksia esimerkiksi terveystarvikkeista. Tupakan vastikkeiden myynti ei myöskään ole ilmoituksen- tai luvanvaraista toimintaa.

Tämän hetken markkinakehityksen perustella näyttäisi siltä, että erilaisten markkinoilla olevien tai sinne pyrkivien nikotiinia sisältävien tuotteiden määrä on selkeässä kasvussa. Uusia markkinoilla jo olevia tai sinne tulevia nikotiinia sisältäviä tupakan vastikkeita ei kuitenkaan säädellä voimassa olevassa tupakkalaissa yhtä tiukasti kuin tupakkatuotteita tai sähkösavukkeissa käytettäväksi tarkoitettuja nikotiininesteitä, vaikka tuotteet sisältävätkin nikotiinia.

Tupakkalain tavoitteen mukaisesti työryhmä ehdottaa, että nikotiinia sisältäviä tupakan vastikkeita koskeva sääntely muun muassa tuotteiden ilmoituksenvaraisuuden, vähittäismyyntipakkauksien sekä myynnin ilmoitus- ja luvanvaraisuuden osalta saatetaan samalle tasolle tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden kanssa. Nikotiinia sisältävät tupakan vastikkeet olisi työryhmän näkemyksen mukaan otettava myös tupakkaverotuksen piiriin.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että selvitetään seuraavan hallituskauden aikana poikkehallinnollisesti (tupakka)lainsäädännön muutostarpeita, jotta kaikki nikotiinipitoiset tuotteet otettaisiin nykyistä paremmin huomioon.

Tupakkalakia ei sovelleta sellaisiin nikotiinivalmisteisiin, jotka ovat saaneet lääkelain mukaisen luvan ja kuuluvat näin ollen lääkelain soveltamisalaan. Tällaisia tuotteita ovat muun muassa nikotiinikorvaushoitovalmisteet, kuten nikotiinipurukumit tai -inhalaattorit, joiden tarkoituksena on auttaa tupakoitsijaa tupakoinnista vieroituksessa. Nikotiinia sisältäviä itsehoitovalmisteita myydään apteekkien lisäksi laajasti myös ruokakaupoissa ja kioskeissa.

Viime aikoina itsehoitovalmisteiden monimuotoisuus on lisääntynyt ja kuluttajan on yhä vaikeampaa erottaa itsehoitolääkkeeksi tarkoitettuja nikotiinivalmisteita muista nikotiinituotteista. Raja-aitojen hämärtyminen puolestaan johtaa siihen, että tietynlaisia itsehoitolääkkeitä käytetään niiden tarkoituksen vastaisesti nikotiiniriippuvuuden ylläpitoon.

Tietyillä tuotteilla riski tarkoituksenvastaiseen käyttöön on suurempi kuin toisilla tuotteilla. Jotkut valmisteet on hyvin selvästi tehty sen kaltaisiksi, että niihin sisältyy suuri

riski vain ylläpitää henkilön nikotiiniriippuvuutta. Vaikka lääkelain mukainen viranomaisen tunnistaisi tuotteen muodostavan riskin, voimassa oleva lääkelaki ei anna harkintavaltaa viranomaiselle valmisteen jakelukanavista. Jakelukanavien rajoittaminen viranomaisen tekemän tuotteen riskiarvioinnin perusteella vähentäisi tehokkaasti nikotiinia sisältävien itsehoitolääkkeiden väärinkäyttöä. Tämän vuoksi työryhmä esittää, että lääkelakia muutetaan niin, että viranomaiselle annetaan harkintavalta nikotiinia sisältävien itsehoitovalmisteiden jakelukanavista vastaavalla tavalla kuin voimassa olevassa lääkelaiassa asiasta on säädetty ilman reseptiä saatavista perinteisistä kasvirohdosvalmisteista ja homeopaattisista valmisteista.

4.8.2 Maustamiseen tarkoitettut tuotteet

Työryhmän ehdotukset:

1. **Kielletään sellaisten tuotteiden myynti tai muu luovutus kuluttajalle, joiden tarkoituksena on antaa tunnusomainen tuoksu tai maku tupakkalain alaiselle tuotteelle, jossa tunnusomainen tuoksu tai maku on kielletty.**

Tupakkalaki kieltää tunnusomaiset tuoksut tai maut savukkeissa, kääretupakassa sekä sähkösavukkeissa käytettävissä nesteissä. Savukkeiden ja kääretupakan osalta tunnusomaisten tuoksujen ja makujen kieltö juontuu tupakkatuotedirektiivistä, mutta sähkösavukkeissa käytettävien nesteiden osalta kyse on kansallisesta lainsäädännöstä. Tunnusomaisten tuoksujen ja makujen kiellon tarkoituksena on vähentää tuotteiden houkuttelevuutta etenkin lasten ja nuorten keskuudessa ja samalla estää uusien nikotiiniriippuvuutta aiheuttavien väylien syntyminen.

Tunnusomaisen tuoksun tai maun kiellon myötä markkinoille on tullut tuotteita, jotka mahdollistavat tunnusomaisen tuoksun tai maun lisäämisen edellä mainittuihin tuotteisiin. Tällaisia tuotteita ovat muun muassa makukortit, jotka voidaan laittaa savukeaskin tai kääretupakkapakkauksen sisälle ja jotka maustavat tuotteet. Euroopan markkinoilla on havaittu myös maustettuja tupakointivälineitä, kuten erikseen myytäviä makufiltteereitä, jotka mahdollistavat kääresavukkeiden maustamisen. Tämän kehityksen myötä joissakin Euroopan maissa, kuten esimerkiksi Belgiassa, on päätetty lainsäädännössä kieltää sellaisten tuotteiden markkinoille saattaminen, joiden tarkoituksena on muuttaa tupakkatuotteiden makua tai hajua.

Työryhmän näkemyksen mukaan on johdonmukaista, että tunnusomaisten tuoksujen ja makujen kieltö ei koske ainoastaan lopputuotetta, vaan myös muita tuotteita, joiden tarkoituksena on saada lopputuotteelle tunnusomainen tuoksu tai maku.

Työryhmä ehdottaa, että kielletään sellaisten tuotteiden myynti tai muu luovutus kuluttajalle, joiden tarkoituksena on antaa tunnusomainen tuoksu tai maku sellaiselle tupakkalain alaiselle tuotteelle, jossa tunnusomainen tuoksu tai maku on kielletty. Joitakin tällaisia tuotteita voidaan kuitenkin käyttää myös muiden tuotteiden, kuten esimerkiksi elintarvikkeiden, maustamiseen. Näiden osalta on merkityksellistä se, mihin tarkoitukseen kyseistä tuotetta tosiasiallisesti myydään.

4.8.3 Tupakointivälineiden luokittelu

Työryhmän ehdotukset:

1. Jaetaan tupakointivälineet välittömästi tupakointiin käytettäviin tupakointivälineisiin (esimerkiksi piiput ja filterit) ja välillisesti tupakointiin käytettäviin tupakointivälineisiin (esimerkiksi piipunpuhdistajat ja säilytyskotelot).
2. Saatetaan välittömästi tupakointiin käytettävien tupakointivälineiden sääntely mahdollisimman samalle tasolle sähkösavukkeiden sääntelyn kanssa.

Voimassa olevassa tupakkalaissa tupakointiväline määritellään tupakoinnissa tai sen valmistelussa pääasiassa käytettäväksi tarkoitetuksi välineeksi tai tarvikkeeksi. Tupakointivälineen määritelmä kattaakin hyvin erilaisia tuotteita, kuten esimerkiksi savukepaperit, filterit, imukkeet, piiput, tuhkakupit, piipputelineet, säilytyskotelot ja tupakansyöttimet. Osa näistä tuotteista on sellaisia, joita voidaan käyttää ainoastaan tupakkatuotteiden kanssa tai jotka ovat välttämättömiä tupakkatuotteiden käytössä, kuten esimerkiksi filterit ja piiput. Osa tuotteista on taas sellaisia, joita käytetään pääasiallisesti tupakointiin tai sen valmisteluun, mutta jotka eivät ole välttämättömiä tupakkatuotteiden käyttämiseen tai joilla voi olla myös muita käyttötarkoituksia, kuten esimerkiksi piipunpuhdistajat tai säilytyskotelot.

Tupakointivälineitä säädellään tupakkalaissa kevyemmin kuin muita tupakkalain alaisia tuotteita. Niitä koskee markkinointikiellon lisäksi 18 vuoden ostoikäraja, mutta ei kuitenkaan esilläpito- tai etämyyntikielto.

Uusien tuotteiden sekä tuotekehittelyn myötä tupakkalain soveltamisalaan on tullut ja tulee jatkossakin erilaisia tuotteita, joiden käyttämiseen voidaan tarvita eri tyyppisiä välineitä. Tunnetuimpana esimerkkinä tällaisista tuotteista ovat sähkösavuketuotteet. Ne jakautuvat sähkösavukelaitteisiin sekä niissä käytettäviin nesteisiin.

Sähkösavukelaitteet voidaan rinnastaa joiltain osin tupakointivälineisiin, sillä laite mahdollistaa esimerkiksi nikotiininesteen tarkoituksenmukaisen käyttämisen samalla tavoin kuin esimerkiksi piippu mahdollistaa piipputupakan polttamisen. Sähkösavukelaitteita säännellään tupakkalaissa kuitenkin tiukemmin kuin tupakointivälineitä. Sähkösavukelaitteita koskee ikärajojen ja markkinointikiellon lisäksi myös muun muassa esilläpito-kielto ja etämyyntikielto. Laitteista on lisäksi tehtävä ilmoitus Valviralle ennen kuin se tuodaan markkinoille. Tiukempi sääntely johtuu osaltaan siitä, että sähkösavukelaitteet kuuluvat tupakkatuotedirektiivin soveltamisalaan toisin kuin tupakointivälineet. Muilta osin näiden kahden tuoteryhmän sääntelyn eroavuuteen ei löydy perusteita.

Työryhmän näkemyksen mukaan tupakkalain alaisten nikotiinia sisältävien tuotteiden käyttämiseen tarkoitettuja välineitä olisi tupakkalain tavoitteen mukaisesti säädeltävä mahdollisimman tasapuolisesti.

Työryhmä ehdottaa, että tupakointivälineet jaetaan kahteen kategoriaan välittömästi tupakointiin käytettäviin tupakointivälineisiin (esimerkiksi piiput ja filterit) ja välillisesti tupakointiin käytettäviin tupakointivälineisiin (esimerkiksi piipunpuhdistajat ja säilytyskotelot). Lisäksi työryhmä ehdottaa, että välittömästi tupakointiin käytettävien tupakointivälineiden sääntely saatetaan mahdollisimman samantasoiseksi sähkösavukkeiden sääntelyn kanssa.

Työryhmän ehdotus laajentaisi esilläpitokiellon piirissä olevien tuoteryhmien määrää entisestään. Tämä kehitys johtanee käytännössä siihen, että tupakkalain alaisten tuotteiden myynti keskittyy jatkossa enenevässä määrin erikoisliikkeisiin. Päivittäistavara-kaupoissa ja kioskeissa myytäisiin jatkossa todennäköisesti ainoastaan suosituimpia tuotteita. Tupakkalain tavoitteen kannalta tämä kehitys olisi positiivista, sillä tuotteiden saatavuuden rajoittaminen on yksi tehokkaimmista toimenpiteistä tupakkalain alaisten tuotteiden käytön vähentämisessä.

4.9 Toimeenpanon tehostaminen

4.9.1 Hallinnollinen sanktiomaksu

Työryhmän ehdotus:

1. **Tupakointikieltojen rikkomisen sanktio muutetaan hallinnolliseksi sanktiomaksuksi (vrt. pysäköintivirhemaksu).**

Tupakointikieltojen rikkominen on voimassa olevassa tupakkalaissa säädetty rikosoikeudellisesti rangaistavaksi teoksi (tupakointirikkomus). Lisäksi kunnan tupakkalain valvovalla viranomaisella on hallinnollisena seuraamuksena käytettävissään kielto, jota voidaan tehostaa uhkasakolla. Käytännössä tupakointikieltojen rikkomisesta määrätään erittäin harvoin sakkorangaistus ja vielä harvemmin ryhdytään hallinnollisesti kuormittavaan kieltopäätös- ja uhkasakkomenettelyyn. Seuraamusten vähäinen käyttöaste ei kuitenkaan johdu siitä, etteikö tupakointikieltoja rikottaisi. Paremminkin kyse on siitä, että tupakointirikkomukset koetaan valvovien viranomaisten niukkojen resurssien vuoksi pääsääntöisesti liian vähäisiksi, jotta ryhdyttäisiin seuraamustoimenpiteisiin.

Suomessa tupakointikieltoja noudatetaan pääsääntöisesti hyvin, kun kyse on julkisista sisätiloista. Tupakointikieltojen rikkominen tapahtuukin lähinnä joko ulkona tapahtuvissa tilaisuuksissa, kuten festivaaleilla tai sellaisissa tiloissa, jotka voidaan mieltää ulkotiloiksi. Tällaisia tiloja voivat olla esimerkiksi parkkihallit, tietyntyyliset katetut julkisen liikenteen pysäkit ja odotusaukiot sekä katetut ravintolaterassit. Tupakointikieltojen rikkomistapauksiin voitaisiin puuttua voimassaolevia seuraamuksia tehokkaammin välittömästi määrättävällä hallinnollisella sanktiomaksulla.

Marraskuussa 2017 annetussa tieliikennelain hallituksen esityksessä (180/2017 vp) käsitellään laajasti hallinnollisen sanktiomaksuun liittyviä kysymyksiä. Seuraavassa hallituksen esityksestä lainattua tekstiä:

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025 (oikeusministeriön julkaisu 16/2013), joka on pääministeri Sipilän hallituksen kivijalkahanke, on todettu Suomen sanktiojärjestelmän perustuvan laajasti rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöön. Ohjelmassa pohditaan laajan rikosoikeusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta sekä todetaan, että hallitus selvittää edellytykset hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle.

Hallinnollisella sanktiolla tarkoitetaan tyypillisesti tietyn moitittavaksi koetun toiminnan, rikkomuksen, muuta kuin rikosoikeudellista seuraamusta, jonka määrääjänä on hallin-

toviranomainen. Hallinnollisten sanktioiden määräämisessä ei noudateta rikosprosessuaalista järjestystä. Tästä huolimatta kyseessä on sanktioitu teko, jonka seuraamukseksi määrättävä maksu voi olla eri perusteiden pohjalta porrastettu.

Hallinnollisten sanktioiden piiriin voidaan ajatella siirrettävän nykyisten kriminalisointien piiristä esimerkiksi tekoja, joilla ei ole asianomistajaa. Hallinnolliseen menettelyyn mahdollisesti sopivia asioita harkittaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, millaisen oikeushyvän suojaamiseksi sanktio on säädetty. Mitä selvemmin on kysymys pelkästään julkista etua loukkaavasta teosta, sitä paremmin asia voisi sopia hallinnollisesti ratkaistavaksi.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa todetaan myös, että lievemmissä teoissa hallinnolliseen sanktiojärjestelmään siirtyminen voisi tuottaa kustannussäästöjä ilman, että rikosoikeusjärjestelmän uskottavuus tästä kärsisi. Tämä mahdollistaisi nykyistä enemmän sen, että asioita ratkaistaisiin ensivaiheessa hallinnollisen viranomaisen toimesta, syyttäjällä ei olisi näissä asioissa lainkaan roolia ja tuomioistuimen tehtävänä olisi muutoksenhakuasioiden käsittely.

Yleensä rangaistuksella tarkoitetaan kielteistä tapahtumaa, joka tuomitaan tai määrätään rikokseksi lailla säädetyn teon tehneelle. Rangaistuksella pyritään moitteeseen ja paheksunnan sekä kohtuullisen kärsimyksen tai haitan aiheuttamiseen. Erilaisista rikosoikeudellisista rangaistuskeinoista on säädetty pääosin rikoslaisissa. Näiden rangaistusten lisäksi erityislainsäädännössä on runsaasti erilaisia hallinnollisia seuraamuksia.

Näillä hallinnollisilla sanktioilla on myös rankaisullinen luonne. Hallinnollisessa sanktioissa on kyse seuraamusten lajityypistä, joiden käytön taustalla on joko viranomaisratkaisu tai lain säännökset. Rikkomuksia on siirretty rikosoikeusjärjestelmästä hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin erityisesti massarikkeiden, esimerkiksi pysäköintivirheiden osalta. Myös joillakin erityisaloilla käytettävä rahamaksu määrätään hallinnollisessa menettelyssä, esimerkiksi kilpailunrikkomismaksu, jolloin seuraamuksen suuruus on sidottu asian taloudelliseen intressiin. Tieliikenteessä käytössä olevia hallinnollisia sanktioita ovat pysäköintivirhemaksu ja ylikuormamaksu.

Rikosoikeudellista rangaistusta on luonnehdittu sosiaalisesti leimaavammaksi muun muassa niiden rekisteröinnin vuoksi. On katsottu, että seuraamusjärjestelmän yleisestävän tehon varmistamiseksi seuraamusjärjestelmän tulee olla eriytynyt ja seuraamusten teon vakavuuden perusteella porrastettuja. Kaikkein lievimpien rikkomusten, vain vähän yhteiskunnalle haittaavien tekojen ei tulisi rasittaa rikosoikeusjärjestelmää.

Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu, että valtion oikeudesta puuttua yksilön oikeuksiin säädetään lailla. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen rangaistavien tekojen määrittämisestä laissa. Koska hallinnollinen maksuseuraamus on rikosoikeudellisen rangaistuksen kaltainen, on selvää, että lailla säätämisen vaatimusta noudatetaan. Hallintoviranomaiselle tulee lailla säätää toimivalta määrätä asiallisesti rangaistukseen verrattava seuraamus.

Huomiota tulee kiinnittää myös maksuseuraamuksen rahamäärän määrittelyyn. Kuten jo vuonna 1975 Rikesakkotyöryhmä totesi, erilaisessa varallisuusasemassa oleville samansuuruisen seuraamuksen teho voi olla erilainen. Kiinteämääräinen maksu voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaisin menettelyn yksinkertaisuustavoitteen kannalta.

Myös Euroopan unionin lainsäädäntö luo painetta kehittää rikosoikeudellisia rangaituksia joustavampia seuraamusmuotoja, kuten erilaisia hallinnollisia maksuseuraamuksia. Tällaisia on jo tällä hetkellä runsaasti Suomen lainsäädännössä, esimerkiksi vero- ja kilpailulainsäädännössä.

Työryhmän näkemyksen mukaan tupakointikieltojen rikkominen on yhteiskunnallisesti juuri sellainen moitittava teko, jonka seuraamuksena hallinnollinen sanktiomaksu olisi kriminalisointia sopivampi ratkaisu edellä mainitun hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että voimassa olevan tupakkalain tupakointirikkomus korvataan hallinnollisella sanktiomaksulla. Hallinnollisen sanktiomaksun käyttöönottoa tukee myös se, että vastaavanlainen seuraamusmaksu on otettu uutena käyttöön tänä vuonna voimaan tulleessa alkoholilaissa.

4.9.2 Vuosittaiset valvontamaksut

Työryhmän ehdotus:

- 1. Tupakkalaissa säädetyt vuosittaiset valvontamaksut pidetään voimassa olevan tupakkalain mukaisella maksimitasolla.**

Voimassaolevan tupakkalain mukaan kunta perii vuosittain hyväksymänsä taksan mukaisen, myyntipistekohtaisen valvontamaksun siltä, jolle on tupakkalain nojalla myönnetty vähittäismyyntilupa, sekä siltä, joka on tehnyt tupakkalaissa tarkoitetun tukkumyynti-ilmoituksen. Valvontamaksu on enintään 500 euroa myyntipistettä kohden. Jos myyntipaikassa myydään sekä tupakkatuotteita että nikotiininesteitä, peritään valvontamaksu enintään kaksinkertaisena.

Vuoden 2016 tupakkalain muutoksessa vuosittaisen valvontamaksun enimmäismäärä lisättiin lakiin ja samalla poistettiin kunnan mahdollisuus periä maksua valvontasuunnitelmaan sisältyvistä tarkastuksista tai näytteenotosta. Tämä tarkoittaa, ettei kunta voi periä maksua tupakointikieltoihin liittyvästä valvonnasta, kuten esimerkiksi ravintoloiden tupakointitiloihin kohdistuvasta valvonnasta. Kaikki kunnan toteuttaman valvonnan kustannukset katetaan vuotuisista valvontamaksuista saatavilla tuloilla.

Vuonna 2017 kuntien myyntipistekohtaisten vuosittaisten valvontamaksujen määrät vaihtelivat kunnista riippuen alle 100 eurosta lain mahdollistamaan 500 euroon asti. Suurimmissa kaupungeissa oli kuitenkin pääsääntöisesti käytössä lain mahdollistama korkein valvontamaksu.

Maakuntaudistuksen II-vaiheen lainsäädäntökokonaisuus sisältää ehdotuksen tupakkalain vuosittaisen valvontamaksun muuttamisesta. Lakiluonnoksessa valvontamaksuksi ehdotetaan kiinteää 350 euron maksua myyntipistettä kohden ja jos myynnissä on sekä tupakkatuotteita että nikotiininesteitä, kiinteää 500 euron maksua myyntipistettä kohden.

Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipaikkojen lukumäärä on laskenut vuoden 2016 jälkeen reilulla 1500 myyntipaikalla. Tämän on arvioitu johtuvan korkeista vuosittaisista valvontamaksuista. Vuosittaisten valvontamaksujen alentaminen maakuntaudistuksessa johtaa todennäköisesti päinvastaiseen kehitykseen, jolloin myyntipaikkojen ja niiden sisällä olevien myyntipisteiden lukumäärä kääntyy kasvuun ja lisää samalla tupakkalain alaisten tuotteiden saatavuutta. Tupakkalain alaisten tuotteiden saatavuuden lisääminen ei tue tupakkalain tavoitteen saavuttamista.

Työryhmän näkemyksen mukaan tupakkalaisissa säädettyä vuotuista valvontamaksua ei tulisi alentaa nykyisen lainsäädännön mahdollistamasta maksusta.

4.9.3 Kansallinen ohjeistus artiklaan 5.3

Työryhmän ehdotus:

1. **Tupakkapuitesopimuksen artiklasta 5.3, jonka tavoitteena on terveystoimenpiteiden suojelu tupakkateollisuuden intresseiltä, laaditaan kansallinen ohjeistus.**

Maailman terveysjärjestön tupakkapuitesopimuksen artiklan 5.3 mukaan sopimusosapuolten on kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa suojeltava kansanterveyttä ja sitä tukevaa tupakkapolitiikkaa tupakkateollisuuden intresseiltä. Artiklan 5.3 toimeenpano-ohjeen mukaan tupakkateollisuuden intressien ja kansanterveydellisten tavoitteiden välillä on perustavanlaatuinen ja sovittamaton ristiriita. Tästä syystä kaiken toiminnan ja kanssakäymisen tupakkateollisuuden kanssa on oltava rajoitettua, vastuunalaista ja läpinäkyvää.

Toimeenpano-ohjeessa annetaan suosituksia toimenpiteistä, joilla varmistetaan terveystoimenpiteiden tehokas suojeleminen teollisuuden intresseiltä artiklan 5.3 mukaisesti.

Tupakkapuitesopimus on sitonut Suomea jo vuodesta 2005 lähtien. Artiklan 5.3 tavoitteen toteutumiseen olisi kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota, jotta varmistettaisiin päätöksentekijöiden, virkamiesten ja muiden terveystoimenpiteissä mukana olevien tahojen tietoisuus ja sitoutuminen artiklan toimeenpanoon. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että tupakkapuitesopimuksen artiklan 5.3 toimeenpanosta laaditaan kansallinen ohjeistus vuoteen 2020 mennessä.

4.10 Muut toimenpiteet

4.10.1 Ympäristövaikutukset

Työryhmän ehdotukset:

1. **Sosiaali- ja terveysministeriö selvittää yhdessä ympäristöministeriön kanssa tarvittavia kansallisia ehdotuksia tupakkalain alaisten tuotteiden ympäristölle ja ihmisille aiheuttamien ympäristö- ja terveysriskien torjumiseksi sekä tästä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.**
2. **Ympäristöministeriön asettamassa muovitiekarttaa valmisteleavassa yhteistyöryhmässä ja sen toimenpide-ehdotuksissa huomioidaan erikseen tupakantumpeja koskevat ympäristökysymykset.**

Suomessa heitetään ympäristöön vuosittain noin neljä miljardia tupakantumppia, joista elinympäristöömme kertyy vuosittain 680 000 kg terveydelle ja ympäristölle vaarallista jätettä. Tupakantumppit ovat maailman ja Suomen yleisin asutun elinympäristöömme jäte. Ne muodostavat vähintään viidenneksen, mutta kaupungeissa jopa kolmanneksen kaikista maahan heitetyistä roskista.

Tupakantumpeissa on monia myrkyllisiä ja ympäristöön liukenevia kemikaaleja kuten esimerkiksi kadmiumia, arsenikkia ja lyijyä. Tupakka- ja nikotiinituotteiden käytöstä syntyneissä jätteissä (tupakantumpit, käytetyt nuuskapussit) on tiivistyneenä samat myrkyt kuin savukkeissa, esimerkiksi nikotiinia, tervaa, raskasmetalleja ja hyönteismyrkkyjä. Maahan heitetyt tumpit kulkeutuvat tuulen ja sateen mukana vesistöihin, jolloin myrkylliset kemikaalit huuhtoutuvat vesistöjen ekosysteemiin. Linnut ja mereneläimet voivat tumppeja syötyään vahingoittua tai kuolla.

Itämeren roskaantumista selvittäneessä Marlin-tutkimuksessa Suomen rannoilta löytyi muihin Itämeren rantoihin verrattuna runsaasti muovijätettä ja tupakantumppeja. Tupakantumpin hajoaminen kestää makeassa vedessä keskimäärin puolitoista vuotta ja merivedessä kolme vuotta.

Muiden tupakkalain alaisten nikotiinia sisältävien tuotteiden, kuten nikotiininesteiden, käytöstä aiheutuvat jätteet sisältävät vähintään jäämiä nikotiinista. Koska nikotiini on erittäin myrkyllinen aine, myös uudet nikotiinin annostelumuodot aiheuttavat ympäristöuhkan.

Tupakantumpeissa oleva filtteriosa on muovia, joka ei maadu, vaan hajoaa lopulta pieniksi hiukkasiksi. Näin tupakantumpeista tulee myrkyillä kyllästettyä mikromuovia, joka leviää ympäristössä ja vesistöissä muun muassa planktonin joukkoon. Mikromuovihiukkaset keräävät pinnalleen lisää ympäristömyrkyjä. Planktonia syövien eliöiden kautta muovi myrkytyneen päätyy ravintoketjussa kaloihin, kaloja syöviin eläimiin ja lopulta ihmisiin.

Tupakantumpeista ja muista kertakäyttömuovituotteista aiheutuvat ongelmat (erityisesti meren ja muun ympäristön roskaantuminen) ovat viime aikoina olleet vahvasti esillä myös Euroopan komission tämän vuoden alussa julkaisemien ns. minikiertotalouspaketin ja muovistrategian yhteydessä. Toimenpide-ehdotusten kohteeksi on valittu kertakäyttötuotteita, joista aiheutuu eniten merten ja muun ympäristön roskaantumista. Näihin tuotteisiin lukeutuvat myös tupakantumpit. Ehdotuksen seurauksena voi siten tulevaisuudessa tulla kertakäyttöisille tuotteille (ml. tupakkatuotteille) erilaisia rajoituksia ja/tai niiden tuottajille lisävastuita.

Työryhmä pitää tärkeänä toimenpiteitä, joilla varmistetaan, etteivät tupakkalain alaisten tuotteiden käytöstä aiheutuvat myrkylliset jätteet kuormita ja aiheuta uhkaa ympäristölle. Tämän vuoksi työryhmä esittää, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittää yhdessä ympäristöministeriön kanssa tarvittavia kansallisia ehdotuksia tupakkalain alaisten tuotteiden ympäristölle ja tätä kautta ihmisille aiheuttamien ympäristö- ja terveysriskien minimoimiseksi. Työryhmän näkemyksen mukaan tupakantumpit ja muiden nikotiinituotteiden jätteet ovat terveydelle ja ympäristölle vaarallisia yhdyskuntajätteitä. Myös Maailman terveysjärjestön raportti tupakan ympäristövaikutuksista tukee tätä näkemystä.

Ympäristöministeriön maaliskuussa 2018 asettamassa muovitiekarttaa valmisteleavassa yhteistyöryhmässä määritellään ja priorisoidaan parhaillaan lyhyen ja pitkän aikavälin toimia, joilla Suomi voi vähentää muovijätteen ja -roskan aiheuttamia haittoja, tehostaa muovin talteenottoa ja kierrätystä sekä edistää parempaa tuotesuunnittelua. Työryhmä ehdottaakin, että muovitiekarttaa valmisteleavassa työryhmässä ja sen toimenpide-ehdotuksissa huomioidaan erikseen tupakantumppeja koskevat ympäristökysymykset.

4.10.2 Valmistajan vastuu

Työryhmän ehdotus:

- 1. Selvitetään mahdollisuus saada aikaan tuotevastuuseen perustuva tupakkasairauksien hoidon ja vieroituksen korvausjärjestelmä.**

Vaikka yhteiskunta säätelee ja valvoo tiukasti tupakkatuotteita, niiden käyttöön liittyy edelleen tunnettuja ja tutkittuja haitallisia terveysvaikutuksia. Koska tupakkatuotteiden käyttö on edelleen sallittua, on perusteltua arvioida siitä aiheutuvia haittoja vahingonkorvausasioina.

Jo vuonna 1990 eduskunnan lakivaliokunta luokitteli tupakkatuotteet vaarallisuutensa perusteella yksiselitteisesti ankaran tuotevastuun piiriin käsitellessään hallituksen esitystä tuotevastuulaiksi. Eduskunta vahvisti luokittelun hyväksyessään lakivaliokunnan mietinnön.

Tuotevastuun ja kuluttajansuojan lähtökohta on, että kuluttajilla on vapaus valita tuotteen käyttämisen ja käyttämättä jättämisen välillä. Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen on turvattu myös perustuslakimme 7 §:ssä. Tupakkatuotteissa valinnanvapaus puuttuu tuotteiden aiheuttaman vaikean riippuvuuden takia, joten tuotteita on perusteltua tarkastella korvausoikeudellisesti muista kulutushyödykkeistä poikkeavina.

Savukevalmistajien tuotevastuu toteutuu riippumatta siitä, mitä väestö on mahdollisesti tiennyt tupakkatuotteiden riippuvuutta ja muita sairauksia aiheuttavista ominaisuuksista. Ulkopuolisen varoitus tuotteiden vaaroista ei riitä vapauttamaan valmistajaa vastuusta.

Nikotiiniriippuvuus poikkeaa täysin muista riippuvuussairauksista. Riippuvuus syntyy ja pysyy yllä tuotteen normaalikäytöllä, minkä seurauksena tupakoiville kehittyy keuhkosityöpää, keuhkohtaumatautia ja muita vakavia sairauksia. Tällaiset seurannaissairaudet eivät merkitse ainoastaan henkilökohtaista tragediata, vaan myös merkittäviä sairaudenhoito- ja sosiaaliturvakustannuksia ja tuntevia työpanoksen menettämisestä aiheutuvia kuluja.

Työryhmä pitää tärkeänä, että selvitetään mahdollisuutta saada aikaan tuotevastuuseen perustuva korvausjärjestelmä yhteiskunnalle tupakkasairauksien hoidosta ja tupakasta vieroituksesta aiheutuvista kuluista.

4.10.3 Vastuullinen sijoittaminen

Työryhmän ehdotus:

- 1. Julkisia varoja ei sijoiteta yrityksiin, joiden liikevaihdosta yli 50 prosenttia tulee tupakkalain alaisista tuotteista. Tehtäessä sijoituksia rahastoihin otetaan huomioon niiden pidättäytyminen tupakka- ja nikotiiniteollisuuden investoimisesta.**

Vastuullisella sijoittamisella viitataan yleisimmin YK:n periaatteisiin. Niiden mukaan sijoittamisessa on otettava huomioon ympäristövaikutukset, yhteiskunnalliset näkökohdat ja hyvä hallintotapa. Yleensä vastuullisen sijoittamisen yhteydessä käytetään englanninkielisistä lyhennettä ESG. ESG-kriteereihin sitoutuneet yritykset takaavat, että ympäristöstä (environmental), yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta (social) sekä avoimesta ja reilusta hallinnosta (governance) pidetään huolta.

Myös kansainvälisen tupakkapuitesopimuksen 5.3 artiklan täytäntöönpanoa koskevista ohjeista kehoitetaan sopimuksen vahvistaneita maita olemaan investoimatta tupakkateollisuuden tai vastaaviin hankkeisiin, jos valtiolla ei ole omaa tupakkateollisuutta.

Tupakoinnin vuoksi kuolee maailmanlaajuisesti seitsemän miljoonaa ihmistä vuosittain. Tupakan viljelyssä loukataan viljelijöiden ja työntekijöiden oikeuksia. Myös lapsityövoiman käyttö on yleistä tupakkaa viljelevissä maissa. Lisäksi tupakkatuotteiden markkinoinnissa jätetään monella tavoin huomioon ottamatta lasten sekä aikuisten oikeudet mm. totuudenmukaiseen tietoon ja terveyteen.

Tupakkalain alaisten tuotteiden valmistus kuormittaa myös ympäristöä. Eniten tietoa on saatavissa tupakkatuotteiden valmistamisen ympäristövaikutuksista. Maailman lähes 600 tupakkatehtaasta jokainen käyttää runsaasti vettä, energiaa ja kemikaaleja. Tupakkateollisuus tuottaa yli kuusi biljoonaa savuketta vuosittain, joista itsessään tulee runsaasti jätettä. Maailman terveysjärjestön WHO:n mukaan tupakan valmistus tuottaa vuosittain yli kaksi miljoonaa tonnia kiinteää jätettä, 300 000 tonnia nikotiinia sisältävää, ei-kierrätyskelpoista jätettä ja 200 000 tonnia muuta kemikaalijätettä.

Myös tupakkateollisuuden hiilidioksidipäästöt ovat merkittävät: pelkästään Yhdysvalloissa tupakkateollisuuden hiilidioksidipäästöt vastaavat neljän miljoonan auton päästöjä.

Edellä olevan perusteella työryhmä katsoo, ettei tupakkayhtiöiden ja muiden nikotiinituotteiden valmistajien toiminta tue YK:n määrittelemän vastuullisen sijoittamisen periaatteita eikä tämänkaltaista toimintaa tule tukea julkisten varojen sijoittamisen avulla. Myös rahastosijoituksia tehdessä tulee pidättäytyä näihin yrityksiin investoimisesta.

4.11 Seurantajärjestelmät

Työryhmän ehdotukset:

1. Varmistetaan väestöä ja tupakkalain valvontaa koskevien tietojärjestelmien toiminta. Niiden tulee tuottaa ajantasaista tietoa nikotiinituotteiden ja -jäljittelmien myynnistä, käytöstä (myös erityisryhmissä), hankinnasta, markkinoinnista, nikotiinituotteiden käytön lopettamisesta, käytöstä aiheutuvista sairauksista, sairastavuudesta ja niistä syntyvistä kustannuksista sekä jakautumisesta eri väestöryhmiin.
2. Valtakunnallista tupakka- ja nikotiinipolitiikan ohjaus-, seuranta- ja asiantuntijatehtäviä varten THL:ään varmistetaan riittävät voimavarat, jotta turvattaisiin tietojärjestelmien jatkuvuus ja kerättyjen aineistojen hyödyntäminen.

Suomessa on korkealaatuiset väestön terveyttä ja terveyden kehitystä kuvaavat tutkimus- ja seurantajärjestelmät, joita käytetään apuna myös terveyden edistämisen tulokellisuuden arvioinnissa. Jatkossa tulee edelleen varmistaa, että tutkimuksella ja tupakkapolitiittisten toimenpiteiden toteuttamistapojen ja toimivuuden arvioinnilla sekä seurannalla saadaan riittävästi tietoa päätöksentekoon sekä päätösten vaikutuksesta tupakkatuotteiden myyntiin, käyttöön ja sairastavuuteen eri väestöryhmissä. Tämä tieto on tarpeellista tupakkalain tavoitteen toteutumisen seurannassa, tupakkapolitiikan kehittämässä ja suunnitelmien käytäntöön soveltamisessa.

Suomessa monitorointiin ja tupakkatutkimukseen liittyy haaste väestö- ja koululaiskyselyiden jatkuvuudesta, olennaisten tupakkaindikaattorien säilymisestä sekä kyselyiden ja muiden tietolähteiden vastaamisesta tupakkapolitiikan muutoksiin ja uusiin tupakka- ja nikotiinituotteisiin. Koska tupakointia ja siihen liittyviä teemoja seurataan osana laajempia terveys- ja hyvinvointikyselyitä, ei tupakointiin eikä tupakkapolitiikan interventioihin liittyvää tietoa ole aina mahdollisuus kerätä riittävän yksityiskohtaisesti.

Tupakkapuitesopimuksen artiklassa 20 esitetään yleiset periaatteet tupakkaepidemiaa koskevan tiedonkeruun, valvonnan ja seurannan järjestämiselle. Artikla velvoittaa jäsenmaat kehittämään ja edistämään tupakoinnin torjuntaan tähtäävää tutkimusta. Jäsenmaita veloitetaan lisäksi laatimaan indikaattoreita tupakan kulutuksen ja siihen liittyvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveyteen liittyvien haittojen seurantaan varten. Kerättävän datan on tärkeää olla vertailukelpoista alueellisesti ja kansainvälisesti.

Maaillan terveysjärjestön mukaan seuranta pitää rakentaa kestäväälle pohjalle ja tiedonkeruun tulee olla pitkäjänteistä ja säännöllistä. Monitoroinnin ja seurannan lisäksi myös yksityiskohtaisemmat tutkimukset ovat välttämättömiä, jotta tupakkaepidemiasta saadaan tarpeellinen kokonaiskuva.

Tupakoinnin yleisyyden monitoroinnista ja tupakkatutkimuksen järjestämisestä on esitetty kansainvälisiä suosituksia. Saatavilla on yksityiskohtaisia ohjeita, jotka toteuttamalla voidaan kerätä luotettavaa ja kansainvälisesti mahdollisimman vertailtavaa tietoa tupakoinnista sekä siihen liittyvistä sosiaalisista, taloudellisista ja terveysindikaattoreista. Myös tupakoinnin vähentämiseen liittyvistä politiikkatoimista ja niiden vaikutuksista on tärkeä kerätä tietoa.

Seuranta- ja arviointijärjestelmä tulisi suunnitella huolellisesti, aineistoja tulisi kerätä säännöllisin väliajoin ja seurannan tulisi olla pitkäkestoista. Seurantajärjestelmässä tulee olla monipuolisesti standardoituja indikaattoreita. Eri ajankohtina kerätyn aineiston tulisi säilyä vertailukelpoisena pitkän aikavälin trendien ja kehityksen monitorointia varten.

Kerätyn aineiston tulisi edustaa koko väestöä, mutta tarjota myös mahdollisuudet kehityksen seurantaan eri väestöryhmissä ja erityisryhmissä, kuten raskaana olevilla. Seuranta- ja valvontajärjestelmiltä vaaditaan myös joustavuutta, jotta esimerkiksi uusiin tuotteisiin tai uusiin tupakkapolitiittisiin toimenpiteisiin voidaan reagoida uusien indikaattorein tai vanhoja muokaten.

Lisäksi on tarpeellista seurata tupakkapolitiikan kansainvälistä kehitystä sekä erityisesti niiden maiden toimia, joilla on ns. endgame-tavoite (loppupeli, tupakkatuotteiden käytön loppuminen). Vain Suomella loppupeli merkitsee myös muiden nikotiinituotteiden käytön loppumista.

Seurantajärjestelmien tulisi olla riittävän yksinkertaisia ja niihin tulisi olla varattuna riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit. Kertyneiden aineistojen raportointiin ja tutkimustulosten viestintään tulisi olla suunnitelma ja tuloksista tiedottamisen pitäisi tapahtua nopeasti. Kansainvälinen esimerkki monipuolisesta tupakkapolitiikan arvioinnin ja kehittämisen tueksi kehitetystä seurantajärjestelmästä on International Tobacco Control (ITC) Project.

Suomessa THL on velvollinen tupakkalain 5 §:n mukaisesti monitoroimaan tupakoinnin yleisyyttä sekä tekemään ja tukemaan tupakasta aiheutuvien terveysvaarojen ja -haittojen vähentämiseen liittyvää tutkimustyötä. THL kerää tietoa tupakka- ja nikotiini tuotteiden käytöstä aikuisväestöön keskittyvillä väestökyselyillä sekä koululaiskyselyillä. Nämä kyselyt ovat terveys- ja hyvinvointitutkimuksia, joissa tupakointikysymykset ovat yksi osa laajempaa kokonaisuutta.

THL:n lisäksi yliopistot keräävät nuorten tupakointiin liittyviä tietoja väestökyselyillä (Nuorten terveystapatutkimus, Tampereen yliopisto; Helsingin yliopiston kaksostutkimukset). Kansainvälisissä koululaistutkimuksissa, kuten ESPAD-tutkimuksessa sekä Jyväskylän yliopiston The Health Behaviour in School-aged Children Study (HBSC) -tutkimuksessa kerätään myös tietoa nuorten tupakoinnista. Myös nämä tutkimukset keräävät tietoa tupakoinnin ja muiden nikotiinutuotteiden käytön lisäksi muista asioista. Valvontaa koskevat rekisterit ovat Valvirassa (myyntiluparekisteri ja tuoteilmoitusrekisteri).

Työryhmän näkemyksen mukaan valvonta- ja seurantajärjestelmiä tulisi hyödyntää nykyistä laajemmin ja tehokkaammin. Lisäksi työryhmä katsoo, että tupakkalain tavoitteen saavuttaminen tarvitsee tuekseen toimivaa, rahoitukseltaan vakaata ja jatkuvaa tutkimusta, valvontaa ja seurantaa. Tupakka- ja nikotiinituotteita koskevien seuranta- ja valvontajärjestelmien toimivuus on turvattava.

Lähteet

Duodecim. Käypä hoito -suositus. Tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden ehkäisy ja hoito. Kesäkuu 2018. Ennakkotieto.

FCTC Guidelines for implementation. 2013 edition.

Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. He 180/2017 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laiksi. HE 15/2016 vp.

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

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

Ollila H & Ruokolainen O (2018). Selvitys tehokkaista toimista ja toimivasta seuranta- ja arviointijärjestelmästä tupakkalain tavoitteen saavuttamisen tueksi. Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän toimeksianto. Työpaperi 19/2018. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos. Verkkojulkaisu: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-123-2>

Tupakoinnin torjuntaa koskeva Maailman terveysjärjestön (WHO) Puitesopimus (27/2005).

WHO. Global Tobacco Epidemic 2017.

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

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



JULKAISUJEN LATAAMINEN:
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISSN 2242-0037 (PDF)
ISBN 978-952-00-3934-9 (PDF)