

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkalakia. Esitys liittyy tupakkatuotteiden jäljitettävyyttä ja turvaominaisuuksia koskevaan järjestelmään, joka perustuu Euroopan unionin sääntelyyn.

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin osaltaan täytäntöön tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten turvaominaisuuksia koskeva komission täytäntöönpanopäätös. Tupakkalaissa säädettäisiin turvaominaisuuden aitoustekijän tarjoajan riippumattomuutta koskevasta vaatimuksesta, ja riippumattomuudesta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Jos Valviralla olisi syytä uskoa turvaominaisuuden aitoustekijän koskemattomuuden vaarantuneen, sillä olisi toimivalta vaatia, että turvaominaisuus korvataan tai sitä muutetaan.

Esityksessä ehdotetaan Tullille toimivaltaa antaa asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa muille viranomaisille pääsy tupakkatuotteiden jäljitettävyyden kannalta merkityksellisten tietojen tiedontalennusjärjestelmään tallennettuihin tietoihin. Lisäksi tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin vaadittavan yksilöllisen tunnusteen, jonka avulla tuotteet voidaan jäljittää, olisi oltava Suomen nimeämän tahon antama.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 20 päivänä toukokuuta 2019.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
YLEISPERUSTELUT	3
1 Johdanto	3
2 Nykytila ja nykytilan arviointi	3
2.1 Tupakkalaki.....	3
2.2 EU:n lainsäädäntö	4
2.3 Nykytilan arviointi	6
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	8
4 Esityksen vaikutukset.....	8
4.1 Taloudelliset vaikutukset	8
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	9
5 Asian valmistelu.....	9
6 Riippuvuus muista esityksistä.....	9
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	9
1 Lakiehdotuksen perustelut	9
2 Tarkemmat säännökset ja määräykset.....	10
3 Voimaantulo.....	11
Lakiehdotus.....	12
Laki tupakkalain muuttamisesta.....	12

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Tupakkalaki (549/2016) tuli voimaan 15 päivänä elokuuta 2016. Tupakkalailla kumottiin aiemmin voimassa ollut tupakkalaki (693/1976) ja pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta (jäljempänä *tupakkatuotedirektiivi*). Tupakkatuotedirektiivin tavoitteena on lähentää tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevia jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä kansanterveyden suojelun korkea taso huomioiden.

Tupakkatuotedirektiivin yhtenä tarkoituksena on ehkäistä tupakkatuotteiden laitonta kauppaa. Tätä varten tupakkatuotedirektiivillä ja sen nojalla annetuilla säädöksillä on kehitetty Euroopan unionin (jäljempänä EU) tasolla yhteentoimiva paikannus- ja jäljitysjärjestelmä, jonka avulla voidaan paikantaa ja jäljittää tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkaukset koko EU:ssa. Lisäksi tupakkatuotedirektiivissä säädetään turvaominaisuuksista, jotka auttavat tupakkatuotteiden aitouden varmistamisessa. Komissio on antanut tupakkatuotedirektiivin nojalla kaksi jäljitettävyyttä koskevaa säädöstä ja yhden turvaominaisuuksia koskevan säädöksen.

Jäljitettävyyttä ja turvaominaisuuksia koskevia tupakkalain säännöksiä sovelletaan savukkeisiin ja kääretupakkaan 20 päivästä toukokuuta 2019 ja muihin tupakkatuotteisiin 20 päivästä toukokuuta 2024.

2 Nykytila ja nykytilan arviointi

2.1 Tupakkalaki

Tupakkalain 32 § koskee tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten pakollisia merkintöjä. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksessa on oltava vähittäismyyntipakkauksen jäljittämistä varten tarkoitettu yksilöllinen tunniste sekä väärinkäytöltä suojaava turvaominaisuus, joka koostuu näkyvistä ja näkymättömistä tekijöistä.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yksilöllisen tunnisteen sijoittelusta ja merkitsemisestä pakkaukseen, tunnisteen avulla määritettävistä tiedoista sekä siitä, mitkä tiedot kuuluvat tunnisteeseen ja mihin tietoihin on päästävä sähköisesti sen välityksellä. Lisäksi pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä turvaominaisuuden sijoittelusta ja merkitsemisestä pakkaukseen sekä turvaominaisuuden teknisistä standardeista ja niiden mahdollisesta vuorottelusta.

Tupakkalain 6 §:n 2 kohdan mukaan Valvira valvoo tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksia koskevien säännösten noudattamista. Tupakkalain 100 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan Valvira voi kieltää tupakkatuotteen myymisen ja muun luovuttamisen, jos tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkaus on esimerkiksi 32 §:n tai sen nojalla annettujen säännösten vastainen. Lisäksi Valvira voi 101 §:n mukaisesti velvoittaa valmistajaa tai maahantuoja poistamaan tuotteen markkinoilta. Tupakkalain 105 §:n mukaan Valvira voi tehostaa antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai teettämishallalla.

Kunnalla on yleinen toimivalta valvoa tupakkalain noudattamista alueellaan. Jos kunta valvontatehtävässään havaitsee alueellaan tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaista toimintaa, kunta voi tupakkalain 96 §:n mukaan kieltää tällaisen toiminnan. Lisäksi kunta voi 97 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla peruuttaa tupakkalain nojalla myönnetyn vähittäismyyntiluvan määräajaksi, jos luvanhaltija kunnan tai muun valvontaviranomaisen kirjallisesta varoituksesta taikka rikosoikeudellisesta seuraamuksesta huolimatta myy tai muutoin luovuttaa tupakkatuotteita, joiden vähittäismyyntipakkaukset ovat 5 luvun säännösten vastaisia eli joista esimerkiksi puuttuu yksilöllinen tunnistus tai turvaominaisuus.

Tupakkalain 86 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Valviralla ja kunnalla on tupakkalain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa varten oikeus ottaa ja saada valmistajalta, maahantuojalta ja myyjältä tutkimuksia varten korvauksetta näytteitä tupakkalaissa tarkoitetuista tuotteista.

Tupakkalain 89 §:n mukaan Valviralla ja kunnalla on oikeus saada muilta viranomaisilta virka-apua tupakkalain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi ja päätösten täytäntöönpanemiseksi.

Tupakkalain 42 §:ssä säädetään tiedontallennusjärjestelmästä. Pykälän 1 momentin mukaan tupakkatuotteiden valmistajien ja maahantuojien on tehtävä riippumattoman kolmannen osapuolen kanssa tiedontallennussopimus, jossa tämä sitoutuu huolehtimaan jäljitettävyyden kannalta merkityksellisten tietojen tiedontallennusjärjestelmästä. Tiedontallennusjärjestelmän on sijaittava fyysisesti EU:n alueella. Kolmannen osapuolen soveltuvuuden samoin kuin tiedontallennussopimuksen hyväksyy komissio. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetun kolmannen osapuolen toimintaa seuraa ulkoinen tarkastaja, jota ehdottaa ja jonka maksaa tupakkatuotteiden valmistaja ja jonka hyväksyy komissio. Ulkoinen tarkastaja esittää komissiolle ja Tullille vuosikertomuksen, jossa se arvioi erityisesti tietojen luvattomaan saatavuuteen mahdollisesti kohdistuneita väärinkäytöksiä. Pykälän 3 momentin mukaan 2 momentissa tarkoitetulla ulkoisella tarkastajalla ja komissiolla sekä Tullilla ja muiden EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava täydellinen pääsy tiedontallennusjärjestelmiin. Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa komissio tai Tulli voi antaa valmistajille tai maahantuojille pääsyn tallennettuihin tietoihin.

Tupakkalain 120 §:n 6 momentin mukaan 32 §:n 1 momentin 2 kohtaa sekä 6 lukua, johon myös 42 § kuuluu, sovelletaan savukkeiden ja kääretupakan vähittäismyyntipakkauksiin 20 päivästä toukokuuta 2019 ja muiden tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin 20 päivästä toukokuuta 2024. Ennen näitä ajankohtia vähittäismyyntipakkausten tunnistettavuuteen ja jäljitettävyyteen sovelletaan tupakkalain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.2 EU:n lainsäädäntö

Yksilöllistä tunnistetta koskeva tupakkalain 32 §:n sääntely perustuu tupakkatuotedirektiivin 15 artiklaan, joka koskee vähittäismyyntipakkausten jäljitettävyyttä. Tupakkatuotedirektiivin 15 artiklan 11 kohdan mukaan komissio vahvistaa täytäntöönpanosäädöksillä tekniset standardit kyseisessä artiklassa säädettyjen paikannus- ja jäljitysjärjestelmien perustamista ja toimintaa varten ja sen varmistamiseksi, että yksilöllisessä tunnistuksessa ja siihen liittyvissä toiminnoissa käytetyt järjestelmät ovat toistensa kanssa täysin yhteensopivia koko unionissa. Näitä asioita koskee teknisistä standardeista tupakkatuotteiden jäljitettävyyden järjestelmän perustamista ja toimintaa varten annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/574 (jäljempänä *jäljitettävyysoasetus*), joka tuli voimaan 6 päivänä toukokuuta 2018.

Jäljitettävyyssasetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan yksilöllisellä tunnisteella tarkoitetaan aakkosnumeerista koodia, jonka avulla tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkaus tai tukkupakkaus voidaan tunnistaa. Jäljitettävyyssasetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on viimeistään yhden vuoden kuluessa täytäntöönpanoasetuksen voimaantulosta nimettävä tunnisteiden antaja eli taho, joka vastaa yksilöllisten tunnisteiden tuottamisesta ja antamisesta. Jäljitettävyyssasetuksen 4 artikla koskee toimivaltaisia tunnisteiden antajia, jotka saavat tuottaa ja antaa yksilöllisiä tunnisteita. Artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan EU:ssa valmistettujen tupakkatuotteiden osalta toimivaltainen tunnisteiden antaja on sen jäsenvaltion nimeämä taho, jossa kyseiset tuotteet on valmistettu. Saman kohdan toisen alakohdan mukaan poiketen siitä, mitä ensimmäisessä alakohdassa säädetään, toimivaltainen tunnisteiden antaja on sen jäsenvaltion nimeämä taho, jonka markkinoille tuotteet saatetaan, jos asianomainen jäsenvaltio tätä vaatii.

Se, mitä tupakkalain 32 §:ssä säädetään turvaominaisuuksista, perustuu puolestaan tupakkatuotedirektiivin 16 artiklaan. Artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan komissio määrittelee täytäntöönpanosäädöksillä turvaominaisuuksia koskevat tekniset standardit ja niiden mahdollisen vuorottelun sekä mukauttaa ne tieteen, markkinoiden ja tekniikan kehitykseen. Komissio on antanut turvaominaisuuksia koskien joulukuussa 2017 komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2018/576 tupakkatuotteisiin lisättävien turvaominaisuuksien teknisistä standardeista (jäljempänä *turvaominaisuuspäätös*).

Turvaominaisuuspäätöksen 3 artiklassa säädetään turvaominaisuuksien aitoustekijöistä. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vaadittava, että turvaominaisuudet koostuvat vähintään viidestä aitoustekijästä, joista vähintään yksi on näkyvä, vähintään yksi osittain piilotettu ja vähintään yksi piilotettu. Käsitteet määritellään turvaominaisuuspäätöksen 2 artiklassa, ja turvaominaisuuspäätöksen liitteenä on vahvistettu erilaisia aitoustekijöiden tyyppejä. Turvaominaisuuspäätöksen 3 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava tupakkatuotteiden valmistajille ja maahantuojille vaadittavat aitoustekijät, ja saman artiklan 4 kohdan mukaan ilmoitus on annettava viimeistään 20 päivänä syyskuuta 2018.

Turvaominaisuuspäätöksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vaadittava, että vähintään yhden aitoustekijöistä on toimittanut sellainen kolmantena osapuolena oleva riippumaton tarjoaja, joka täyttää turvaominaisuuspäätöksen 8 artiklassa säädetty edellytykset. Turvaominaisuuspäätöksen 8 artiklassa säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä aitoustekijöiden tarjoajan ja sen mahdollisten alihankkijoiden katsotaan olevan riippumattomia. Lisäksi artiklassa säädetään riippumattomuutta koskevia velvoitteita aitoustekijöiden tarjoajille ja niiden alihankkijoille sekä jäsenvaltioille.

Turvaominaisuuspäätöksen 5 artiklassa säädetään turvaominaisuuksien lisäämisestä vähittäismyyntipakkauksiin. Artiklan 1 kohta koskee menetelmiä, joilla turvaominaisuus saadaan lisätä vähittäismyyntipakkaukseen. Artiklan 2 kohdan mukaan turvaominaisuudet on lisättävä tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin siten, että niiden avulla on mahdollista tunnistaa ja tarkistaa tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksen aitous koko sinä aikana, jonka kyseinen tupakkatuote on saatettuna markkinoille ja että niitä ei ole mahdollista korvata, käyttää uudelleen tai muuttaa millään tavalla.

Turvaominaisuuspäätöksen 6 artiklassa säädetään turvaominaisuuksien koskemattomuudesta. Jäsenvaltiot voivat artiklan 1 kohdan mukaan milloin tahansa päättää ottaa käyttöön tai poistaa käytöstä turvaominaisuuksien vuorottelujärjestelmiä. Jos jäsenvaltiolla on syytä uskoa jonkin markkinoilla sillä hetkellä käytössä olevan turvaominaisuuden aitoustekijän koskemattomuuden vaarantuneen, nii-

den on artiklan 2 kohdan mukaan vaadittava, että kyseinen turvaominaisuus korvataan tai sitä muutetaan. Jos jäsenvaltio havaitsee vaarantuneen turvaominaisuuden, sen on ilmoitettava asiasta valmistajille, maahantuojille ja kyseisten turvaominaisuuksien tarjoajille viiden työpäivän kuluessa. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vahvistaa virallisia ohjeita tai vaatimuksia, jotka koskevat tuotanto- ja jakelumenettelyjen turvallisuutta, kuten turvallisten laitteiden ja muiden komponenttien käyttöä, tarkastuksia, tuotantomäärien seurantavälineitä ja turvallista kuljetusta, jotta aitoustekijöiden ja niistä koostuvien turvaominaisuuksien laitonta tuotantoa ja jakelua ja varkauksia voitaisiin torjua, ehkäistä ennalta, havaita ja vähentää.

Turvaominaisuuspäätöksen 7 artikla koskee tupakkatuotteiden aitouden tarkistamista. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niillä on käytettävissään tarvittavat keinot analysoida kaikki aitoustekijöiden yhdistelmät, joita ne sallivat käytettävän turvaominaisuuksien kehittämisessä. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kirjallisella pyynnöllä vaadittava alueellaan toimivia tupakkatuotteiden valmistajia ja maahantuojia toimittamaan näytteitä markkinoille saatetuista tupakkatuotteista. Näytteet on toimitettava vähittäismyyntipakkauksina, joissa on mukana niihin lisätty turvaominaisuus. Jäsenvaltioiden on pyynnöstä toimitettava komissiolle saamansa tupakkatuotenäytteet. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on pyynnöstä avustettava toisiaan toisen jäsenvaltion kansallisille markkinoille tarkoitettun tupakkatuotteen aitouden tarkistamisessa, myös jakamalla 2 kohdan nojalla mahdollisesti saatuja näytteitä.

Turvaominaisuuspäätöksen 9 artiklassa on siirtymäsäännös, jonka mukaan savukkeet ja kääretupakka, jotka on valmistettu EU:ssa tai tuotu EU:hun ennen 20 päivää toukokuuta 2019 ja joissa ei ole turvaominaisuuspäätöksen mukaista turvaominaisuutta, saavat olla edelleen vapaassa liikkeessä 20 päivään toukokuuta 2020. Muiden tupakkatuotteiden osalta siirtymäaika kestää 20 päivään toukokuuta 2026.

Turvaominaisuuspäätöksen 10 artiklan mukaan turvaominaisuuspäätös on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

2.3 Nykytilan arviointi

Kuten edellä on tuotu esiin, uuden tupakkalain mukaista tupakkatuotteiden jäljitettävyyss- ja turvaominaisuusjärjestelmää aletaan soveltaa savukkeisiin ja kääretupakkaan 20 päivänä toukokuuta 2019. Käytännön kokemuksia järjestelmän ja sitä koskevan sääntelyn toimivuudesta ei siis ole vielä olemassa.

Lisäksi sääntely perustuu kokonaan EU:n lainsäädäntöön, ja edellä mainittua jäljitettävyyssasetusta sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Jäljitettävyyssasetuksen 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla jäsenvaltio voi kuitenkin vaatia, että sen markkinoille saatettujen tupakkatuotteiden osalta toimivaltainen tunnisteiden antaja on kyseisen jäsenvaltion nimeämä taho eikä sen jäsenvaltion nimeämä taho, jossa tuotteet on valmistettu. Voidaan arvioida, että ilman tällaisen poikkeuksen käyttöönottoa yhteydenpito yksilöllisten tunnisteiden antajaan ja mahdollisten ongelmien selvittely tämän kanssa muodostuisi hankalaksi. Lisäksi useat muut jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet jäljitettävyyttä koskevassa komission alatyöryhmässä, että ne aikovat ottaa käyttöön mainitun poikkeuksen.

Muilla viranomaisilla kuin Tullilla ei ole tupakkalain 42 §:n mukaan pääsyä jäljitettävyyttä koskevaan tiedontallennusjärjestelmään tallennettuihin tietoihin, eikä Tullilla myöskään ole toimivaltaa myöntää muille viranomaisille tällaista pääsyä. Esimerkiksi Valvira ei siis voi saada tietoja järjestelmästä,

vaikka virastolle kuuluu vähittäismyyntipakkausten valvonta. Myöskään kunnat eivät voi saada järjestelmän tietoja, vaikka ne valvovat tupakkatuotteiden vähittäismyyntipaikkoja.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklan 4 kohdan mukaan päätös on kaikilta osiltaan velvoittava. Jos siinä nimetään ne, joille se on osoitettu, se velvoittaa ainoastaan niitä. Päätöksen oikeusvaikutukset ja tarve päätöksen erilliseen täytäntöönpanoon riippuvat sen tavoitteesta ja sisällöstä. Päätösten osalta tulee tapauskohtaisesti tutkia, millaisia säännöksiä päätös sisältää ja millaisia oikeusvaikutuksia sillä on tarkoitettu saada aikaan.

Turvaominaisuus päätös on osoitettu jäsenvaltioille, ja se velvoittaa siis ainoastaan jäsenvaltioita. Turvaominaisuus päätöksen 3 artiklan 3 kohdan mukainen velvoite turvaominaisuuksien aitoustekijöiden ilmoittamisesta on täytetty siten, että sosiaali- ja terveysministeriö on 20 päivänä syyskuuta 2018 ilmoittanut internetsivuillaan julkaistulla tiedotteella sekä tupakkatuotteiden valmistajille ja maahan-tuojille toimitetulle kirjeellä, mitä aitoustekijöitä on käytettävä turvaominaisuuksissa, jotka lisätään Suomen markkinoille saatettavien tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin. Vaadittavista turvaominaisuuksien aitoustekijöistä olisi silti perusteltua säätää myöhemmin annettavalla sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Osaa turvaominaisuus päätöksessä jäsenvaltioille osoitetuista velvoitteista ei kuitenkaan voida toteuttaa muutoin kuin säätämällä niistä kansallisessa lainsäädännössä. Tämä koskee esimerkiksi jäsenvaltion velvollisuutta vaatia, että turvaominaisuudet lisätään vähittäismyyntipakkauksiin tietyllä tavalla (5 artikla) tai että vähintään yhden aitoustekijöistä on toimittanut riippumaton kolmas osapuoli (3 artiklan 2 kohta ja siinä viitattu 8 artikla).

Tupakkalain 32 §:n 2 momentin 3 kohdassa oleva asetuksenantovaltuus on kirjoitettu tupakkalain kokonaisuudistuksen yhteydessä tupakkatuotedirektiivin 16 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan pohjalta, jonka mukaan komissio määrittelee täytäntöönpanosäädöksillä turvaominaisuuksia koskevat tekniset standardit ja niiden mahdollisen vuorottelun sekä mukauttaa ne tieteen, markkinoiden ja tekniikan kehitykseen. Tuolloin turvaominaisuus päätöksen valmistelu komissiossa ei ollut vielä alkanut eikä näin ollen tiedossa ollut tarkemmin, minkä sisältöistä sääntelyä komissio tulisi asiasta antamaan.

Tupakkalain 32 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyn asetuksenantovaltuuden nojalla voidaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella turvaominaisuus päätöksen 3 artiklan 1 kohdan mukaisista aitoustekijöistä ja 5 artiklan mukaisesta turvaominaisuuksien lisäämisestä vähittäismyyntipakkaukseen. Sen sijaan 3 artiklan 1 kohdassa edellytettyä vaatimusta aitoustekijän tarjoajan riippumattomuudesta ja riippumattomuuteen liittyviä vaatimuksia, joista säädetään 8 artiklassa, ei voida pitää pelkkinä teknisinä standardeina, josta voimassa olevan tupakkalain 32 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan voitaisiin säätää asetuksella. Näin on huolimatta siitä, että turvaominaisuus päätöksen 1 artiklan mukaan päätöksessä säädetään turvaominaisuuksien teknisistä standardeista. Näin ollen voimassa oleva tupakkalaki ei mahdollista aitoustekijän tarjoajan riippumattomuudesta säätämistä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Voimassa olevan tupakkalain nojalla kunnalla ja Valviralla on mahdollisuudet puuttua tupakkalain vastaisiin vähittäismyyntipakkauksiin kieltämällä tuotteiden myynti. Lisäksi kunta voi tarvittaessa peruuttaa vähittäismyyjän vähittäismyyntiluvan, jos tämä myy tuotteita, joiden vähittäismyyntipakkaukset ovat tupakkalain vastaisia. Voimassa olevassa tupakkalaissa ei kuitenkaan ole sellaista säännöstä, jonka nojalla Valvira tai kunta voisi vaatia turvaominaisuuden korvaamista tai muuttamista turvaominaisuus päätöksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa.

Valviralla ja kunnalla on oikeus saada muilta viranomaisilta virka-apua. Niillä on siis oikeus pyytää virka-apua esimerkiksi Tullilaboratoriolta turvaominaisuuspäätöksen 7 artiklan 1 kohdan mukaiseksi aitoustekijöiden analysoimiseksi.

Voimassa olevan tupakkalain mukaan Valviralla ja kunnalla on oikeus ottaa ja saada tupakkatuotteiden valmistajilta, maahantuojilta ja myyjiltä näytteitä tuotteista. Siten turvaominaisuuspäätöksen 7 artiklan 2 kohdan mukaisesta näytteenottovelvoitteesta ei ole tarpeen säätää erikseen.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on turvaominaisuuspäätöksen täytäntöönpano siltä osin kuin täytäntöönpano edellyttää lakimuutoksia. Tavoitteena on myös mahdollistaa sellaisen asetuksentasoisen sääntelyn antaminen, jota turvaominaisuuspäätöksen 8 artiklan täytäntöönpano edellyttää. Lisäksi tavoitteena on mahdollistaa säätäminen siitä, että Suomen markkinoille saatettavien tuotteiden osalta toimivaltainen tunnisteiden antaja on Suomen nimeämä taho.

Tupakkalain 32 §:ään lisättäisiin vaatimus turvaominaisuuden aitoustekijän tarjoajan riippumattomuudesta, minkä lisäksi esityksessä ehdotetaan, että riippumattomuutta koskevista edellytyksistä ja velvollisuuksista voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Lain 42 §:ään lisättäisiin Tullille mahdollisuus antaa myös muille viranomaisille pääsy tiedontallennusjärjestelmään tallennettuihin tietoihin.

Lisäksi lakiin lisättäisiin uusi 100 a §, jossa säädettäisiin kunnan velvollisuudeksi ilmoittaa heti Valviralle, jos se epäilee turvaominaisuuden aitoustekijän koskemattomuuden vaarantuneen. Voidaan olettaa, että aitoustekijän koskemattomuuden vaarantuminen ei yleensä tule rajoittumaan vain yhden kunnan alueelle, minkä vuoksi on perusteltua, että valtakunnallinen keskusviranomainen saa epäilystä tiedon ja voi ryhtyä toimiin asian selvittämiseksi. Valvira vastaisi turvaominaisuuspäätöksen mukaisista viranomaisvelvoitteista, esimerkiksi 6 artiklan 2 kohdan mukaisesta velvollisuudesta vaatia, että vaarantunut turvaominaisuus korvataan tai sitä muutetaan, ja tähän liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia julkistalouteen. Esityksessä ehdotetaan lähinnä teknisluonteisia muutoksia jäljitettävyyttä ja turvaominaisuuksia koskevaan sääntelyyn, josta säädettiin jo tupakkalain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että mainitulla sääntelyllä on positiivisia vaikutuksia julkistalouden kannalta sikäli kuin sen avulla voidaan torjua tupakkatuotteiden laitonta kauppaa.

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei olisi juurikaan vaikutusta myöskään yritysten kannalta. Vaatimus siitä, että Suomen markkinoille saatettavien tuotteiden osalta toimivaltainen tunnisteiden antaja on Suomen nimeämä taho, voi lisätä jossain määrin lisätä kansainvälisille tupakkayhtiöille aiheutuvia kustannuksia verrattuna siihen, että toimivaltainen tunnisteiden antaja olisi tuotteiden valmistusmaan nimeämä taho. Toisaalta vaatimus Suomen nimeämästä tahosta tunnisteiden antajana olisi omiaan helpottamaan esimerkiksi tukku- ja vähittäismyyjien sekä viranomaisten yhteydenpitoa tunnisteiden antajaan ja vähentäisi näille tahoille aiheutuvia kustannuksia.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksen mukaan kunnan olisi ilmoitettava Valviralle, jos sillä olisi epäily turvaominaisuuden aitoustekijän vaarantumisesta. Kunnalla on jo nyt yleinen toimivalta valvoa tupakkalain noudattamista alueellaan, eikä esityksessä ehdotettu ilmoitusvelvollisuus ei olisi merkittävä uusi tehtävä kunnalle.

Valviran olisi selvitettävä turvaominaisuuden aitoustekijän mahdollista vaarantumista ja tarvittaessa annettava määräys turvaominaisuuden korvaamiseksi tai muuttamiseksi. Esityksessä ehdotettua velvoitetta ei voida pitää merkittävänä, koska Valvira jo voimassa olevan tupakkalain nojalla valvoo tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksia koskevien säännösten noudattamista. Lisäksi Valviralla olisi oikeus saada esimerkiksi Tullilta ja Tullilaboratoriolta virka-apua aitoustekijän mahdollisen vaarantumisen selvittämisessä.

Käytännössä Valviralla ei kuitenkaan olisi mahdollisuuksia selvittää, liittyykö esimerkiksi turvaominaisuuden aitoustekijän vaarantuminen esimerkiksi tupakkatuotteiden laittomaan kauppaan. Siksi viraston olisi perusteltua ilmoittaa aina poliisille tai Tullille, jos turvaominaisuuden aitoustekijä vaikuttaisi vaarantuneen eikä vaarantuminen selvästi johdu esimerkiksi teknisestä virheestä tuotantolinjalla.

Tulli voisi esityksen mukaan antaa pääsyn tiedontallennusjärjestelmään tallennettuihin tietoihin myös muille viranomaisille, mikä helpottaisi näille viranomaisille kuuluvien tehtävien hoitamista.

5 Asian valmistelu

Täydennetään.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksessä ehdotetaan tehtäviä kunnille ja Valviralle. Samanaikaisesti tämän hallituksen esityksen kanssa eduskunnan käsiteltävänä on Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp), jossa ehdotetaan, että tupakkalain mukaiset kuntien tehtävät siirrettäisiin maakunnille ja tupakkalain mukaiset Valviran tehtävät puolestaan Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Jos viimeksi mainitussa hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset hyväksytään, myös nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetut tehtävät tulisi säätää kunnan sijaan maakunnalle ja Valviran sijaan Valtion lupa- ja valvontavirastolle.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

2 §. *Määritelmät.* Pykälään lisättäisiin uusi 43 kohta, jossa määriteltäisiin aitoustekijä. Määritelmässä käytettäisiin viittausta turvaominaisuuspäätökseen. Lisäksi pykälän 42 kohtaan tehtäisiin 43 kohdan lisäämisestä johtuva tekninen muutos.

32 §. *Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten pakolliset merkinnät.* Pykälän 1 momentin 2 kohtaan lisättäisiin ensinnäkin informatiivinen viittaus jäljitettävyyasetukseen. Lisäksi säädettäisiin jäljitettävyyasetuksen 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesta poikkeuksesta eli siitä, että yksilöllisen tunnisteen olisi oltava Suomen nimeämän tahon antama.

Samassa kohdassa muutettaisiin selvyiden vuoksi turvaominaisuuksien aitoustekijöihin viittaavat käsitteet vastaamaan turvaominaisuuspäätöksessä käytettäviä käsitteitä, jotka ovat näkyvä, osittain piilotettu ja piilotettu. Lisäksi turvaominaisuuspäätöksen 3 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanemiseksi säädettäisiin siitä, että vähintään yhden turvaominaisuuden näkyvistä ja näkymättömistä tekijöistä on oltava tupakkateollisuudesta riippumattoman kolmannen osapuolen tarjoama.

Pykälän 2 momentin 3 kohtaan lisättäisiin, että sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä turvaominaisuuden tarjoajan riippumattomuutta koskevista edellytyksistä ja velvollisuuksista. Näin turvaominaisuuspäätöksen 8 artiklan mukaisista velvoitteista voitaisiin säätää sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

42 §. *Tiedontallennusjärjestelmä.* Linkirjoittamista koskevan suosituksen mukaisesti koko pykälä ehdotetaan muutettavaksi, mutta tosiasiaassa muutos kohdistuisi vain pykälän 3 momenttiin. Siinä säädettäisiin uutena asiana, että Tulli voisi asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa antaa pääsyn tiedontallennusjärjestelmään tallennettuihin tietoihin myös muille viranomaisille, esimerkiksi Valviralle ja Keskusrikospoliisille. Lisäksi säännöksestä poistettaisiin tarpeettomana maininta siitä, että myös komissio voi antaa pääsyn tietoihin.

100 a §. *Vaatimus turvaominaisuuden korvaamisesta tai muuttamisesta.* Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jolla pantaisiin täytäntöön turvaominaisuuspäätöksen 6 artiklan 2 kohdassa säädettyt velvollisuudet. Kunnan olisi ensinnäkin ilmoitettava heti Valviralle, jos se epäilisi turvaominaisuuden aitoustekijän koskemattomuuden vaarantuneen. Jos Valviralla olisi esimerkiksi tehtyjen selvitysten perusteella syytä uskoa aitoustekijän koskemattomuuden vaarantuneen, sen olisi turvaominaisuuspäätöksen mukaisesti vaadittava, että kyseinen turvaominaisuus korvataan tai sitä muutetaan. Lisäksi turvaominaisuuspäätöksen 6 artiklan 2 kohta velvoittaisi Valvira ilmoittamaan turvaominaisuuden vaarantumisesta valmistajille, maahantuojuille ja kyseisten turvaominaisuuksien tarjoajille viiden työpäivän kuluessa.

Valvira voisi tehostaa antamaansa määräystä turvaominaisuuden korvaamisesta tai muuttamisesta tupakkalain 105 §:n mukaisesti uhkasakolla tai teettämisuhalla.

Jos Valvira havaitsisi, että jonkin tietyn aitoustekijän koskemattomuus on vaarantunut koko markkinoilla sen sijaan, että kysymys olisi esimerkiksi vain yksittäistä tuotetta koskevasta ongelmasta, Valviran tulisi ilmoittaa vaarantumisesta sosiaali- ja terveysministeriölle, jotta ministeriö voisi ryhtyä turvaominaisuuspäätöksen 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti toimenpiteisiin vaadittavien aitoustekijöiden muuttamiseksi.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tupakkalain 32 §:n 2 momentin nojalla annettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön asetus, jolla säädettäisiin turvaominaisuuden sijoittelusta ja merkitsemisestä pakkaukseen (turvaominaisuuspäätöksen 5 artikla), turvaominaisuuden teknisistä standardeista (turvaominaisuuspäätöksen 3 artiklan 1 ja 3 kohta) sekä turvaominaisuuden tarjoajan riippumattomuutta koskevista edellytyksistä ja velvollisuuksista (turvaominaisuuspäätöksen 8 artiklan 1, 2, 4, 6 ja 7 kohta). Asetus tulisi voimaan samaan aikaan kuin ehdotettu laki. Asetuksessa olisi mahdollista säätää myös jäljitettävyyasetuksen 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesta poikkeuksesta.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 20 päivänä toukokuuta 2019, jolloin jäljitettävyyttä ja turvaominaisuuksia koskevaa sääntelyä aletaan tupakkalain 120 §:n 6 momentin mukaan soveltaa savukkeisiin ja kääretupakkaan.

Lakiehdotus

Laki tupakkalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan tupakkalain (549/2016) 2 §:n 42 kohta sekä 32 ja 42 §, sellaisina kuin ne ovat, 2 §:n 42 kohta ja 32 § laissa 1374/2016 ja 42 § laissa 701/2018, sekä

lisätään 2 §:ään uusi 43 kohta ja lakiin uusi 100 a § seuraavasti:

2 § Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

— — —

42) *asuntoyhteisöllä* osakeyhtiötä, johon sovelletaan asunto-osakeyhtiölakia (1599/2009), yhteisöä ja säätiötä, johon sovelletaan asumisoikeusasunnoista annettua lakia (650/1990), asunto-osuuskuntaa, yhteishallinnosta vuokrataloissa annetun lain (649/1990) 2 §:ssä tarkoitettua vuokrataloa sekä muuta yhteisöjen omistamaa vuokratalokantaa;

43) *aitoustekijällä* turvaominaisuuden osaa, josta säädetään tarkemmin tupakkatuotteisiin lisättävien turvaominaisuuksien teknisistä standardeista annetussa komission täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2018/576.

32 § Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten pakolliset merkinnät

Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksessa on oltava:

1) suomen- ja ruotsinkieliset varoitustekstit tupakkatuotteiden aiheuttamista terveyshaitoista; poltettavaksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksessa on lisäksi oltava kuvalliset varoitukset tupakkatuotteiden aiheuttamista terveyshaitoista sekä suomeksi ja ruotsiksi tupakansavun haitallisuutta koskeva tiedotusviesti ja tupakoinnin lopettamista koskevia tietoja;

2) vähittäismyyntipakkauksen jäljittämistä varten tarkoitettu yksilöllinen tunniste, josta säädetään teknisistä standardeista tupakkatuotteiden jäljitettävyyssjärjestelmän perustamista ja toimintaa varten annetussa komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2018/574 ja jonka on oltava Suomen niimeämän tahon antama, sekä väärinkäytöltä suojaava turvaominaisuus, joka koostuu näkyvistä, osittain piilotetuista ja piilotetuista aitoustekijöistä, joista vähintään yksi on tupakkateollisuudesta riippumattoman kolmannen osapuolen tarjoama.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä:

1) 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen merkintöjen tekstistä, kuvista, kirjasinlajista ja koosta, väristä, kehystämisestä, pinta-alasta, sijoittelusta, vuorottelemisesta, kiinnittämisestä, rikkoutumattomuudesta ja muusta määrittelystä;

2) 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun yksilöllisen tunnisteiden sijoittelusta ja merkitsemisestä pakkaukseen, tunnisteiden avulla määritettävistä tiedoista sekä siitä, mitkä tiedot kuuluvat tunnisteeseen ja mihin tietoihin on päästävä sähköisesti sen välityksellä;

3) 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun turvaominaisuuden sijoittelusta ja merkitsemisestä pakkaukseen, turvaominaisuuden teknisistä standardeista ja niiden mahdollisesta vuorottelusta sekä turvaominaisuuden tarjoajan riippumattomuutta koskevista edellytyksistä ja velvollisuuksista.

42 § Tiedontallennusjärjestelmä

Tupakkatuotteiden valmistajien ja maahantuojien on tehtävä riippumattoman kolmannen osapuolen kanssa tiedontallennussopimus, jossa tämä sitoutuu huolehtimaan jäljitettävyyden kannalta merkityksellisten tietojen tiedontallennusjärjestelmästä. Tiedontallennusjärjestelmän on sijaittava fyysisesti EU:n alueella. Kolmannen osapuolen soveltuvuuden samoin kuin tiedontallennussopimuksen hyväksyy komissio.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun kolmannen osapuolen toimintaa seuraa ulkoinen tarkastaja, jota ehdottaa ja jonka maksaa tupakkatuotteiden valmistaja ja jonka hyväksyy komissio. Ulkoinen tarkastaja esittää komissiolle ja Tullille vuosikertomuksen, jossa se arvioi erityisesti tietojen luvattomaan saatavuuteen mahdollisesti kohdistuneita väärinkäytöksiä.

Edellä 2 momentissa tarkoitetulla ulkoisella tarkastajalla ja komissiolla sekä Tullilla ja muiden EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava täydellinen pääsy tiedontallennusjärjestelmiin. Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ~~komissio~~ tai Tulli voi antaa muille viranomaisille sekä valmistajille ja maahantuojille pääsyn tallennettuihin tietoihin.

Liikesalaisuuksien ja henkilötietojen suojasta säädetään erikseen.

100 a § Vaatimus turvaominaisuuden korvaamisesta tai muuttamisesta

Kunnan on ilmoitettava heti Valviralle, jos se epäilee 32 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksen turvaominaisuuden aitoustekijän koskemattomuuden vaarantuneen. Jos Valviralla on syytä uskoa aitoustekijän koskemattomuuden vaarantuneen, sen on vaadittava tuotteen valmistajalta tai maahantuojalta, että kyseinen turvaominaisuus korvataan tai sitä muutetaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .