

Asia: VN/572/2020

Tupakkalain muutos

Lausunnonantajan lausunto

2 § Määritelmät / Definitioner

Höyrystettäväksi tarkoitettu nikotiiniton neste on määriteltävä tarkemmin. Edellinen määrittely epäonnistui täydellisesti, koska määritelmä oli hyvin tulkinnanvarainen ja johti useisiin oikeuskäsittelyihin. Määrittelyn on perustuttava itse tuotteeseen ja teknisestä rajoituksesta on notifioitava komissiota.

Tuotetta ei voida määritellä pelkästään myyntipaikan perusteella (perustuslaki)

Määrittelyssä on huomioitava myös EU-lainsäädäntö

Muutosesitys: Määrittely tehtävä niin tarkkarajaisesti ettei tulkintoja tarvita. Termi höyrystettäväksi ”tarkoitettu nikotiiniton neste” antaa viranomaiselle mahdollisuuden kieltää minkä tahansa nesteen myymisen mikä ei sisällä nikotiinia.

11 § Kielletyt lisäaineet ja ominaisuudet / Förbjudna tillsatser och egenskaper

Säätelyn tulisi perustua tuotteiden suhteelliseen riskiin ja koska sähkösavukkeet ovat huomattavasti perinteisiä savukkeita haitattomampia, niiden säätely savukkeita vastaavalla tavalla on sekä suhteetonta että perusteetonta ja tunnusomaisten makuaineiden kieltäminen tulisi sekä poistaa lakiluonnoksesta että kumota nykyisestä tupakkalaista. Sähkösavukkeiden haitallisten aineiden määrät ja pitoisuudet ovat hyvin pieniä ja verrattavissa nikotiinikorvaustuotteiden, esimerkiksi nikotiinipurukumin, pitoisuuksiin. Makuainekieltä on perusteltu pääasiassa sillä, että makuaineet houkuttelisivat nuoria sähkötupakointiin. Tästä ei kuitenkaan ole minkäänlaista näyttöä ja esimerkiksi Iso-Britanniassa, jossa makuaineet on sallittu, vain noin 0.2 % nuorista, joilla ei ole aikaisempaa tupakointitapausta käyttää sähkösavukkeita. Sähkösavukkeiden käyttäjät ovatkin pääasiassa entisiä tupakoijia, jotka käyttävät sähkötupakkaa tupakoinnin vähentämiseen tai lopettamiseen. USA:ssa toteutetussa aikuisväestön kyselytutkimuksessa (n=70.000) lähes 90 %

vastanneista ilmoitti käyttävänsä sähkösavukkeissa muita makuaineita kuin tupakkamakua ja omia mieltymyksiä vastaavan makuvaihtoehdon löytymistä pidettiin tärkeänä tekijänä tupakoinnin lopettamisessa onnistumisen kannalta.

MUUTOSESITYS: Sähkösavukeneiteiden makuainerajoitus poistetaan perusteettomana, tupakoinnin lopettamista vaikeuttavana ja poltettavien tupakkatuotteiden kulutusta ja markkinaylivoimaa ylläpitävänä toimenpiteenä.

26 § Ennakoilmoitus sähkösavukkeista, täyttösäiliöistä ja höyrystettäväksi tarkoitetuista nikotiinittomista nesteistä / Förhandsanmälan om elektroniska cigaretter, påfyllningsbehållare och nikotinfria vätskor för förångning

Koska höyrystettäväksi tarkoitettujen nikotiinineiteiden määritelmä on hyvin epäselvä, eikä EU-CEG ilmoitusjärjestelmässä tunneta tällaista kategoriala, vaatisi tuotteiden ennakkorekisteröinti uuden, kansallisen järjestelmän perustamisen. Ehdotus on myös ristiriidassa tupakkatuotedirektiivin kanssa ja siksi esitys tulisi poistaa näiden tuotteiden osalta.

27 § Markkinatutkimukset ja myyntimäärät sähkösavukkeista, nikotiinineiteistä ja höyrystettäväksi tarkoitetuista nikotiinittomista nesteistä / Marknadsundersökningar och försäljningsvolymmer för elektroniska cigaretter, nikotinvätskor och nikotinfria vätskor för förångning

-

32 § Tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksen pakolliset ja sallitut merkinnät / Obligatorisk och tillåten märkning av detaljhandelsförpackningar för tobaksprodukter

-

35 § Tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksen muu ulkoasu / Annan utformning av detaljhandelsförpackningar för tobaksprodukter

-

35 a § Savukkeen ulkoasu / Cigaretters utformning

-

36 § Sähkösavukkeen ja täyttösäiliön vähittäismyyntipakkauksen pakolliset ja sallitut merkinnät / Obligatorisk och tillåten märkning av detaljhandelsförpackningar för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

Ehdotus sähkösavuketuotteiden pakkausten yhdenmukaistamisesta poistetaan ylimitoitettuna sekä savukkeiden ja sähkösavukkeiden suhteellisista riskeistä harhaanjohtavaa käsitystä levittävänä toimenpiteenä. Tarkemmat perustelut pykälän alakohdissa 36a ja 36b.

36 a § Sähkösavukkeen ja täyttösäiliön vähittäismyyntipakkauksen muu ulkoasu / Annan utformning av detaljhandelsförpackningar för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare

Sähkösavukkeiden pakkausta ei kuljeteta mukana jatkuvasti verraten savukeaskiin. Yhdenmukaiset pakkaukset siis vaikutuksiltaan lähinnä nostavat kauppiaiden työmäärää, sekä kustannuksia tarpeettomasti. Yhtenäinen sääntely savukkeiden kanssa on omiaan luomaan väärän mielikuvan haitallisuudesta.

Muutosesitys: Yhtenäisistä pakkauksista luovutaan lain tarkoittaman tavoitteen kannalta tarpeettomana.

36 b § Täyttösäiliön ja nikotiininesteen ulkoasu / Utformningen av påfyllningsbehållare och nikotinvätskans utseende

Luonnoksessa mainittu vaatimus nikotiininesteen väristä ”kellertävää tai väritöntä” on teknisesti mahdoton toteuttaa, sillä monissa tuotteissa valmistusaineet värjäävät nestettä esimerkiksi ruskeaksi. Tuotepakkausten yhtenäistäminen lisää pienelle toimialalle kustannuksia kohtuuttomasti ja samalla luo paremmat edellytykset isojen tupakkayhtiöiden toiminnalle.

Muutosesitys: Täyttönesteiden ja nikotiininesteen yhtenäisestä ulkoasusta luovutaan, koska todellisuudessa se kieltää nykyisin laillisia tuotteita ja pakkausten yhtenäistämisen vaikutus kohdistuu enimmäkseen toimijoiden kustannusten lisäämiseen.

42 a § Talouden toimijan tunnuksen tekeminen toimimattomaksi / Avaktivering av identifieringskoden för ekonomiska aktörer

-

52 a § Tupakkatuotteiden maustamiseen tarkoitettujen tuotteiden myyntikielto / Förbud mot försäljning av produkter avsedda för smaksättning av tobaksprodukter

Puhtaasti myyntipaikan perusteella määräytyvä myyntikielto olisi räikeästi eri toimialoja syrjivä käytäntö ja perustuslain vastainen.

Komissio on huomauttanut nykyisin voimassa olevan lain laatimisen yhteydessä makuaineiden kiellosta: Komission tiedonanto - TRIS/(2015) 03597

Komissio panee merkille, että luonnoksessa säännellään myös muita nesteitä kuin nikotiininesteitä, jotka eivät sisälly tupakkatuotedirektiiviin. Nykyinen tupakkalaki ei sisällä myyntipaikkaan perustuvia kieltoja, mutta Valvira ohjeellaan Dnro V/6284/2018 ohjeistaa että sama tuote voi olla ruokakaupassa elintarvike ja erikoismyymälässä tupakkalain alainen tuote. Kyseinen menettely on ollut omiaan muodostamaan käytäntöä missä viranomaiset määräävät kieltoja vaihtelevin perusteluin. Erikoismyymälässä myytävistä elintarvikkeista on siis nykyisen tupakkalain voimassa

ollessa noussut kymmeniä oikeudenkäyntejä, mikä varsinkin huomioon otettuna alan suhteellisen pieni koko indikoi lain tarkkarajaisuuden puutteesta.

Huomioita muotoiluun:

Käytännössä kaikkia tupakkalain alaisia tuotteita voi maustaa lukuisilla yleisesti myynnissä olevilla tuotteilla vastoin käyttötarkoitusta. Edellä mainittu aiheuttaa tilanteen, että kaikkien makua antavien tuotteiden kieltäminen on mahdotonta.

Tupakkatuotedirektiivi ei säätele nikotiinittomia makuaineita, joten mahdollisessa kiellossa on kyseessä tekninen määritelmä minkä laatimisessa tulee ottaa huomioon, ettei sääntely muodosta EU-sääntelyn määrittelemiä kaupan esteitä. Kansallinen lainsäädäntö missä tuotteen käyttöä määritellään myyntipaikan mukaan ei voida pitää perustuslain mukaisena syrjivyytensä takia. Sääntely tulisi kuitenkin kirjata niin tarkkarajaisesti itse lakiin, että jatkossa valvonta perustuu lakiin, eikä tulkinnanvaraiseen hallinnolliseen ohjeeseen.

Tuotteiden määritelmä on tehtävä riittävän tarkaksi ja tekninen määräys ilmoitettava komissiolle. Myyntikielto ei voi perustua myyntipaikkaan.

Muutosehdotus: Elintarvikemakuaineiden myyntikielto tupakkatuotteisiin erikoistuneissa liikkeissä hylätään, koska kyseisiä tuotteita on yleisesti saatavissa muualta päivittäistavaramyynnistä ja tilattavissa rajoituksetta ulkomailta; säännös on siten yhtä toimialaa perusteettomasti syrjivä ja käytännössä tehoton toimenpide.

54 § Omavalvontasuunnitelma / Plan för egenkontroll

-

58 § Etämyynnin kieltäminen / Förbud mot distansförsäljning

-

60 § Tukku- ja vähittäismyynnin rajoitukset / Begränsningar i partihandel

-

65 § Kielto tuoda maahan etäviestimen välityksellä hankittuja tuotteita / Förbud mot införsel med hjälp av ett medel för distanskommunikation

-

67 § Matkustajatuonnin määrälliset rajat / Kvantitativa begränsningar för resandeförsel

-

70 § Hintahyvityksen kieltö / Förbud mot prisgottgörelse

-

71 § Esilläpitokielto / Förbud mot framläggande

-

74 § Yleiset tupakointikiellot / Allmänna rökförbud

-

78 § Asuntoyhteisön tupakointikiellot / Rökförbud i bostadssammanslutningar

-

90 § Hakemusten ja ilmoitusten käsittelystä perittävät maksut / Avgifter för behandling av ansökningar och anmälningar

-

91 § Tupakkalain valvontamaksut / Avgifter för övervakningen enligt tobakslagen

Sähkösavukeneesteiden keskivertokulutuksen ollessa tutkimusten ja käyttäjäkyselyjen mukaan keskimäärin neljä millilitraa päivässä, ehdotetusta määrästä koituisi valvontamaksuja 0,04 €/päiväkulutus. Keskimääräisestä savukekulutuksesta (20 savuketta/päivä) koituva valvontamaksu puolestaan jäisi 0,02 euroon (20 x 0,001 €).

On kohtuutonta ja savukemyyntiä edistävää, jos jo korkeasti haittaverotetun, savukkeita huomattavasti vähemmän haitallisen nikotiininesteen kohdalla valvontamaksu olisi kaksinkertainen savukkeisiin verrattuna.

Lakiesityksessä käytetty nikotiinipitoisuuteen perustuva laskentamalli on virheellinen, sillä siinä on verrattu sähkösavukeneesteen sisältämää nikotiinimäärää (max. 20 mg/ml) yhdestä poltettavasta savukkeesta elimistöön päätyvään määrään (1 mg), joka on kuitenkin vain noin kymmenesosa savukkeen varsinaisesti sisältämästä nikotiinimäärästä (10 mg).

Muutosesitys: Koska valvontamaksu nyt esitettyssä muodossa kohdistuisi sähkösavukeneesteisiin huomattavasti savukkeita raskaammin, sähkösavukeneesteiden valvontamaksua alennetaan merkittävästi tai se poistetaan sähkösavukkeiden alhaisesta riskitasosta johtuen kokonaan.

92 a § Valvontamaksun oikaisu maksuvelvollisen hyväksi / Rättelse av övervakningsavgift till den avgiftsskyldiges fördel

-

92 b § Valvontamaksun oikaisu maksunsaajan hyväksi / Rättelse av övervakningsavgift till avgiftsmottagarens fördel

-

94 § Tuotevalvontaa koskevien tietojen tallentaminen ja julkaiseminen / Registrering och offentliggörande av uppgifter om produkttillsyn

-

96 § Kunnan kiellot ja määräykset / Förbud och föreskrifter som meddelas av kommunen

-

106 § Muutoksenhaku Valviran ja kunnan päätöksiin / Sökande av ändring i beslut av Valvira och kommunen

-

107 § Muutoksenhaku markkinaoikeudellisiin asioihin / Sökande av ändring i marknadsrättsliga ärenden

Muutoksenhakukeinoja ei tule ainakaan vähentää nykyisestä, kun otetaan huomioon että eri viranomaisten tulkinnat samasta asiasta ovat olleet huomattavan erilaisia. Sivistysvaltion periaatteisiin kuuluu toimijoiden oikeusturva.

Muutosesitys: Ehdotuksesta luovutaan oikeusturvaa merkittävästi heikentävänä.

-

117 § Myyntipäällykset / Ytterförpackningar

-

Voimaantulo / Ikraftträdande

-

Muuta kommentoitavaa esityksestä / Andra kommentarer om propositionen

Nykytilanteessa sähkösavukkeiden käyttäjiä väestöstä on käytettävästä lähteestä riippuen n. 1% väestöstä, eikä määrässä ole ollut havaittavaa muutosta useisiin vuosiin. Sääntelyn suunnittelussa tulee siis ottaa huomioon käyttäjien vähäinen määrä, mikä tarkoittaa sitä, että edes ylimitoitettu kireä sääntely jää vaikutuksiltaan vähäiseksi.

Tupakoinnin väheneminen on tärkeä tavoite. Haluamme huomauttaa, että lainvalmistelussa on havaittavissa kohtia missä ideologia on menossa tutkitun tiedon edelle. Sähkösavukkeiden sääntely Suomessa on jo nykyisellään kireintä EU-alueella ja suurin osa ehdotuksista hankaloittaa kauppiaan työtä, mutta ei auta itse lain tarkoituksen etenemistä. Nuorison suojeleminen tupakalta on myös

ymmärrettävää, mutta kannattaa myös miettiä suhteellisuusperiaatetta, kun luonnostellaan kieltä kieltää erikoismyymälöiltä tuotteiden myyntiä, mitkä ovat ostettavissa jokaisesta ruokakaupasta.

Savukkeita vähempihaittaisten tuotteiden sääntelyn kiristämisen sijaan, tulisi tupakkalakiin lisätä mm. ilmasto-, ympäristö-, liikenne-, alkoholi- ja huumepolitiikassa käytettävä haittojen vähentäminen yhtenä tupakoinnin vähentämiskeinona. Tällä hetkellä, vaikka se on mainittu yhtenä keinona Suomenkin ratifioimassa WHO:n FCTC-puitesopimuksessa, sitä ei ole otettu Suomessa käyttöön. Päinvastoin: STM:n nikotiiniyöryhmä esittää, että erityisesti tupakoitsijoiden siirtyminen ei-lääkinnällisiin nikotiinituotteisiin tulisi estää!

Kuten STM itsekin toteaa, vedos puuttuu useisiin laillisiin oikeuksiin ja tämä saattaa esityksen merkittävän osan lailliselta pohjaltaan kyseenalaiseksi:

- (a) Eräillä esityksistä ei ole pohjaa EU: tupakkatuotedirektiivissä.
- (b) Eräät esityksistä ovat EU:n sisämarkkinalainsäädännön vastaisia, eivätkä täytä suhteellisuusvaatimusta.
- (c) Eräät esityksistä loukkaavat perustuslaissa määritellyjä perusoikeuksia.
- (d) Vedos kaikkienensa on heikosti valmisteltu, eikä perustele esityksiään riittävän tarkasti, arvioi niiden vaikutuksia, suhteellisuutta, tai pohdi vaihtoehtoisia lähestymistapoja riittävällä paneutumisella.

EU-Direktiivi:

STM esittää makuainekiellon ja tuotemerkkien käyttökiellon ulottamista tuotteisiin, jotka eivät ole savukkeita tai kääretupakkaa, ml. sähkösavukkeisiin ja nesteisiin. Vastaavanlaista sääntelyä ei esiinny missään muualla maailmassa, eikä sääntelyllä myöskään ole pohjaa tupakkatuotedirektiivissä.

Tavaroiden vapaa liikkuvuus EU:n sisämarkkinoilla:

Vedoksessa esitetään puhtaasti kansallisia ehtoja ja vaatimuksia tuotteille Suomessa näin asettaen esteitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle EU:n sisällä. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa vapaata liikkuvuutta kansanterveydellisiin syihin vedoten. Toimenpiteitä, jotka ovat EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklan 34 vastaisia, voidaan perustella artiklan 36 nojalla ainoastaan, mikäli toimenpide noudattaa tiukasti sovellettua suhteellisuustestiä.

EU:n tuomioistuin on asettanut kansallisen sääntelyn riman korkealle ja vaatinut jäsenvaltioilta enemmän kuin pelkän väittämän sääntelyn kansanterveydellisistä hyödyistä ja tavoitteista. Kanavape -jutussa tuomioistuin totesi, että mikäli tuote on valmistettu ja markkinoitu laillisesti yhdessä jäsenvaltiossa, se voidaan kieltää toisessa jäsenvaltiossa vain, mikäli tieteellisen näytön pohjalta on osoitettavissa, että todellinen riski kansanterveydelle on riittävällä tavalla osoitettu, rajoite on riskiin nähden suhteellinen ja yleistä etua tavoitellaan johdonmukaisella ja systemaattisella tavalla. Tuomioistuin erikseen totesi, ettei riskiarvio voi perustua pelkkiin

hypoteettisiin arvioihin – kuten on asian laita STM:n vedoksessa. Todettakoon siis, että jo mainitut rajoitukset eivät täytä Kanavape -testin kriteerejä, eikä STM:n vedos näin ollen kestä EU-oikeudellista tarkastelua.

Perusoikeudet:

STM:n vedos sisältää myös esityksiä, jotka loukkaavat perustuslaissa määriteltyjä perusoikeuksia, kuten oikeutta omaisuuteen sekä elinkeinovapautta. Lisäksi esityksissä pyritään luomaan lainvalvontakäytäntöjä, jotka ovat omiaan luomaan tilanteita, jotka loukkaavat yhdenvertaisuusperiaatetta ja luomaan eriävää laintulkintaa maan eri osissa. Esitys kuntien toimivallan laajentamiseksi ei myöskään huomioi asianmukaista valitustietä.

Mäntysalo Petri
Sähkösavukekauppiat ry