



8.6.2021

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 26.4.2021, VN/572/2020

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi tupakkalain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi tupakkalain muuttamisesta.

Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten erottuvuutta kavennettaisiin. Laissa säädettäisiin tupakkatuotteiden ulkoasua koskevista vaatimuksista tarkoituksena vähentää vähittäismyyntipakkausten houkuttelevuutta. Elinkeinonharjoittajaa velvoittavaan omavalvontasuunnitelmaan lisättäisiin velvollisuus varmistaa, että tuotteista on tehty laissa säädetyt ilmoitukset ja että vähittäismyyntipakkaukset ovat ehdotettavien vaatimusten mukaiset. Tupakointikielto laajenisi koskemaan leikkikenttiä ja yleisiä uimarantoja. Lisäksi tupakkalaissa säädettyä sisätilan määritelmää laajennettaisiin siten, että sisätiloja koskevat tupakointikiellot kattaisivat uusia alueita.

Esitys toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan vähennetään riippuvuuksia ja jatketaan määrätietoista työtä tupakoinnin vähentämiseksi. Esityksen tavoitteena on tukea tupakkalaissa säädettyä tavoitetta tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytön loppumisesta. Lisäksi tavoitteena on suojella väestöä, erityisesti pieniä lapsia, tupakansavulle altistumiselta ja mallioppimiselta sekä parantaa tupakkalaissa tarkoitettuihin tuotteisiin kohdistuvan tuotevalvonnan resursseja.

Lausuntopyynnössä ehdotusta on pyydetty kommentoimaan pykäläkohtaisesti. Valtiovarainministeriö lausuu ehdotuksesta yleisemmin sekä erikseen soveltuvin osin säännöskohtaisesti seuraavaa:

Vaikutukset julkiseen talouteen

Ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on todettu, että ”muutosten taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida tarkastelemalla esityksen välittömiä kustannuksia ja tulonmenetyksiä, joita kysynnän vähenemisestä aiheutuu, sekä toisaalta säästöjä, joita tupakoinnin ja muiden nikotiinituotteiden käytön vähenemisestä yhteiskunnalle koituu”. Edelleen on todettu, että esityksen kokonaistaloudellisia vaikutuksia on mahdotonta arvioida tarkasti: ”ehdotetut muutokset aiheuttavat välittömiä lisämenoja tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden valmistajille ja maahantuojille. Tiukempi tupakkalainsäädäntö vaikuttaa kysynnän vähenemisen kautta negatiivisesti valmistajien, maahantuojien ja jälleenmyyjien tuloihin sekä valtion verokertymään. Tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettamista edistävät toimenpiteet parantavat kuitenkin kansantalouden tuottavuutta, edistävät kansanterveyttä sekä helpottavat kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden ja valtion menorasitusta erityisesti terveydenhuollon palveluiden osalta. Tältä osin esitys tuottaa myönteisiä ulkoisvaikutuksia ja tuo säästöjä yhteiskunnalle.” Viittauksen mukaan Terveyden ja hyvinvoinninlaitos on arvioinut, että ”vuonna 2012 tupakointi aiheutti yhteensä noin 1,5 miljardin euron taloudelliset haittakustannukset yhteiskunnalle.” Välillisiä ja välittömiä kustannuksia todetaan käsitellyn laajemmin vuodelta 2016 olevassa tupakkalakia koskevassa esityksessä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotuksen julkiseen talouteen kohdistuvaa vaikutusarviointia on pidettävä varsin suppeana. Yksittäisen numeerisen arvion esittämistä verokertymän muutoksesta tai toisaalta terveysvaikutuksista ei liene pidettävä realistisena. Käytännössä selvää lienee kuitenkin, että esitys aiheuttaa ensi vaiheessa kustannuksia ja vaikutuksia verokertymään, kun taas kansantalouden tuottavuuteen ja kansanterveyteen liittyvät hyödyt realisoituvat pidemmällä aikajänteellä. Yleiset vaikutusarviot toistavat 2016 esityksessä todettua. Viimeksi mainitussa esityksessä on kuitenkin esitetty myös euromääräisiä arvioita tupakoinnin vähenemisen vaikutuksesta esimerkiksi terveydenhuoltomenoihin. Vuoden 2016 esityksen vaikutusarvioinneissa on todettu, että jo 5 prosenttiyksikön lasku tupakoinnin yleisyydessä olisi vähentänyt terveydenhuollon kustannuksia yli 50 milj. euroa v.2012. Ottaen huomioon, että esityksen keskeisenä tavoitteena on tupakankäytön vähentäminen, jonkinlaista haarukointia siitä, missä määrin esityksellä ajatellaan olevan tosiasiallista vaikutusta ihmisten tupakointikäyttäytymiseen ja siten edelleen sen perusteella eri suuntaisia taloudellisia vaikutuksia tai yleensä vaikutusten ajallista jaksottumista olisi perusteltua esittää. Ehdotuksessa viitatut Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen arviointitiedot ovat varsin vanhoja. Epäselväksi jää, onko tupakoinnissa tapahtunut 2010-luvun kuluessa, ja edelleen esimerkiksi vallitsevasta epidemiatilanteesta aiheutuen, sellaisia muutoksia, joilla voitaisiin nähdä olevan vaikutuksia arvioon tai joista olisi ainakin hyvä todeta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotetuilla muutoksilla eri tupakkatuotteita koskevia säännöksiä yhdenmukaistettaisiin (mm. nikotiinipitoisten lisäksi nikotiinittomien sähkösavukeneesteiden ennakkoilmoitukset, etämyyntikiellon laajentaminen koskemaan poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita sekä matkustajatuonnin määrällisten rajoitusten ulottaminen vesipiipputupakkaan ja kuumennettaviin tupakkatuotteisiin). Yhdenmukaistaminen selkeyttäisi tilannetta myös verovalvonnan kannalta ja vahvistaisi osaltaan tupakkaveron veropohjaa.

Kuntavaikutusten arviointi

Tupakointikielto leikkikentillä olisi uusi. Kuntien olisi laadittava ylläpitämistään leikkikentistä turvallisuusasiakirjat, ja tupakointikielto koskisi näin ollen kunnallisia leikkikenttiä. Kuluttajaturvallisuuslain 7 §:n 1 momentin 4 kohdassa edellytetään, että leikkikentistä laaditaan turvallisuusasiakirja, joka sisältää suunnitelman vaarojen tunnistamiseksi ja riskien hallitsemiseksi sekä niistä tiedottamiseksi palvelun tarjoamisessa mukana oleville.

Säännöstä asuntoyhteisön oikeudesta kieltää tupakointi ulkoalueellaan selkiytettäisiin. Kunnan kieltoja koskevaa tupakkalain 96 §:ää muutettaisiin niin, että se kattaisi myös kunnan tupakkalain 79 §:n nojalla antamat määräykset ja että pykälän perusteella voitaisiin antaa sekä kieltoja että määräyksiä.

Vaikutusarvioinnin kohdassa vaikutukset viranomaisten toimintaan mainitaan, että vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistamista koskeva sääntely yksinkertaistaisi pakkausten lainmukaisuuden valvontaa Valvirassa ja kunnissa, sillä kaikki tekstit, kuviot ja merkinnät, jotka eivät olisi sääntelyn mukaisia olisivat kiellettyjä. Lisäksi esitetään, että omavalvontavelvollisuuden laajentamisen myötä kunnat voisivat kohdistaa valvontaa nykyistä riskiperusteisimmin erityisesti niihin myyntipaikkoihin, joissa omavalvontasuunnitelma tai sen toteutus vaikuttaisivat puutteellisilta. Omavalvontasuunnitelman laajentamisen seurauksena kunnille ja Valviralle saatettaisiin ilmoittaa nykyistä useammin markkinoilla olevista lainvastaisista tuotteista, jolloin valvonta voitaisiin kohdistaa nykyistä tehokkaammin ja vaikuttavimmin.

Edellä mainituista vaikutusarvioista puuttuu varsinainen kunnan viranomaisten työmäärän arviointi. Vaikutusarviossa on perusteltua esittää nykyinen työmäärä ja arvioida vaikutuksia tarkemmin verraten ehdotettuun muutokseen. Esityksestä puuttuu kokonaan vaikutusarvio kuntien leikkikenttiä koskevan tupakointikiellon vaikutuksista ja sen myötä uutena tehtävänä kunnille esitettävän turvallisuusasiakirjojen laatimisvaatimuksesta. Valtiovarainministeriö katsoo, että tältä osin vaikutusarviota tulee täydentää jatkovalmistelussa.

Säännöskohtaisina huomioina valtiovarainministeriö tuo esiin seuraavaa:

32 § Tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksen pakolliset ja sallitut merkinnät

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa tehdään selkoa niistä säädöksistä, jotka tupakkalain lisäksi sisältävät tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten merkintöjä koskevia määräyksiä. Esityksessä mainitaan tupakkaverosta annetun lain (1470/1994, jälj. tupakkaverolaki) hintamerkintöjä koskevat säännökset sekä valmisteverotusasetuksen (1546/1994) 14 §.

Valmisteverotusasetuksen 14 § säädettiin tupakkaverolain 15 §:n nojalla. Kyseinen tupakkaverolain pykälä kumottiin liian väljänä valtuutussäännöksenä vuoden 2018 alusta (L 838/2017). Asetuksenantovaltuuden kumoamisella kumoutui myös asetuksen 14 §. Samassa yhteydessä tupakkaverolain 11 §:ään lisättiin valtiovarainministeriölle valtuus antaa hintalipukkeita ja vähittäismyyntipakkauksiin painettavaa tekstiä koskevia tarkempia säännöksiä asetuksella. Tällaista asetusta ei toistaiseksi ole annettu.

36 § Sähkösavukkeen ja täyttösäiliön vähittäismyyntipakkauksen pakolliset ja sallitut merkinnät

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”tupakkaverolain 11 §:n mukainen velvollisuus varustaa tuotteet hintalipukkeilla tai vähittäismyyntipakkauksiin painettavalla tekstillä, josta käy ilmi vähittäismyyntihinta, koskee siten myös sähkösavukeneiteitä”.

Tupakkaverolain 11 §:n mukaan vähittäismyyntipakkauksesta on käytävä ilmi 8 §:ssä tarkoitettu vähittäismyyntihinta. Vähittäismyyntihinnalla tarkoitetaan vähittäismyyntihintaa, josta vero suoritetaan. Sähkösavukeneiteen vero ei kuitenkaan 11 §:n 3 momentin poikkeussäännöksen mukaan perustu vähittäismyyntihintaan vaan sähkösavukeneiteen vero suoritetaan ainoastaan yksikköverona. Sähkösavukeneiteellä ei näin ollen ole 8 §:ssä tarkoitettua vähittäismyyntihintaa, josta vero suoritettaisiin ja jonka tulisi käydä ilmi vähittäismyyntipakkauksen merkinnöistä 11 §:n 1 momentissa säädetysti.

Tupakkaverolain 11 §:n velvollisuus varustaa tuotteet hintalipukkeilla tai vähittäismyyntipakkauksiin painettavalla tekstillä, josta käy ilmi vähittäismyyntihinta, ei siis koske sähkösavukeneiteitä. Tämä ilmenee myös asiaa koskevasta hallituksen esityksestä HE 138/2016 vp, s.12.

106 § Muutoksenhaku Valviran ja kunnan päätöksiin

Esityksessä ehdotetaan, että valvontamaksuun saisi vaatia oikaisua sen määränneeltä viranomaiselta. Oikaisuvaatimuksen määräajaksi esitetään kolmea vuotta valvontamaksua koskevan laskun lähettämistä seuraavan kalenterivuoden alusta. Pykälään otettaisiin oikaisuvaatimusta koskeva in-formatiivinen viittaus hallintolakiin. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan määräajan laskemista koskevassa säännöksessä ei käytettäisi ilmaisua ”maksun määrääminen” vaan ”valvontamaksua koskevan laskun lähettäminen” eikä laissa myöskään säädettäisi siitä, että oikaisuvaatimus on esitettävä viimeistään 60 päivän kuluttua päätöksen tiedoksisaannista. Tätä perustellaan sillä, että valvontamaksut hoidetaan käytännössä massapostituksina eikä niistä tehdä elinkeinonharjoittajakohtaisia päätöksiä.

Oikaisuvaatimuksen määräajan laskemista koskeva säännös on epäselvä. Kyse on muutoksenhausta viranomaisen päätökseen, ja myös ehdotetun lainkohdan sanamuodon mukaan on kyse oikaisun vaatimisesta maksun määränneeltä viranomaiselta. Kyse on siis viranomaisen päätöksellään määräämästä veronkaltaisesta maksusta, johon on muutoksenhakuoikeus. Määräajan laskemista koskeva säännös perusteluineen on tämän kanssa ristiriidassa. Jatkovalmistelussa säännöstä tulisi selkeyttää.

Säännöskohtaisten perustelujen maininta massapostituksista ilman elinkeinonharjoittajakohtaisia päätöksiä herättää lisäksi kysymyksen siitä, onko tosiasiallisesti kyse nimenomaan automaatiossa tehtävistä viranomaispäätöksistä. Jatkovalmistelussa tulisikin harkita, onko asiaa tarpeen tarkastella myös automaattista päätöksentekoa koskevien perustuslakivaliokunnan kannanottojen (mm. PeVL 7/2019 vp) valossa. Oikeusministeriö on käynnistänyt automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmistelun (OM021:00/2020).

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen

Tiedoksi

VM/KAO
VM/VO