

Asia: VN/11255/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

2 § Määritelmät

-

6 § Valviran tehtävät

-

22 § Eräiden muiden tuotteiden valmistajan ja maahantuojan yleiset velvollisuudet

-

25 a § Savuttomia nikotiinituotteita koskevat vaatimukset

-

29 a § Ilmoitukset savuttomista nikotiinituotteista

-

29 b § Myyntimäärät savuttomista nikotiinituotteista

-

30 § Eräitä muita tuotteita koskevien tietojen toimittamisen tapa, malli ja ajankohta

-

31 § Vähittäismyyntipakkauksia koskeva yleissäännös

-

39 a § Savuttoman nikotiinituotteen vähittäismyyntipakkauksen merkinnät

-

39 b § Savuttoman nikotiinituotteen vähittäismyyntipakkauksen muu ulkoasu

-

39 c § Savuttoman nikotiinituotteen ulkoasu

-

40 § Varoitusmerkintöjä koskeva poikkeus ulkomaanliikenteessä

-

44 § Vähittäismyynnin luvanvaraisuus

-

48 § Ilmoitus nikotiininesteiden ja savuttomien nikotiinituotteiden vähittäismyynnistä

-

50 § Tukkumyynnin ilmoituksenvaraisuus

-

52 a § Tupakkatuotteiden ja savuttomien nikotiinituotteiden maustamiseen tarkoitettujen tuotteiden myyntikielto

-

53 § Kielto myydä alaikäiselle

-

58 § Etämyynnin kielto

-

59 § Tullihuutokaupalla myynnin kielto

-

60 § Tukkumyynnin rajoitukset

-

62 § Alaikäisiä koskeva maahantuontikielto

-

63 § Eräiden savuttomien tupakkatuotteiden maahantuontikielto

-

65 § Kielto tuoda maahan etäviestimen välityksellä hankittuja tuotteita

-

66 § Matkustajatuonnin aikarajat

-

67 § Matkustajatuonnin määrälliset rajat

-

74 § Yleiset tupakointikiellot

-

80 § Tupakointikieltoa koskevat opasteet

-

81 § Tupakointikieltojen toimeenpano

-

90 § Hakemusten ja ilmoitusten käsittelystä perittävät maksut

-

91 § Tupakkalain valvontamaksut

-

94 § Tuotevalvontaa koskevien tietojen tallentaminen ja julkaiseminen

-

97 § Vähittäismyyntiluvan peruuttaminen

-

100 § Myyntikielto

-

109 § Tupakan myyntirikos

-

113 § Tupakointirikkomus

-

117 § Myyntipäällykset

-

118 § Hallussapitokielto

-

119 § Hävittäminen

-

Voimaantulo

-

Muuta kommentoitavaa?

1. Yleistä esityksestä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ns. nikotiinipussien ottamista nykyistä kattavammin tupakkalain piiriin. Esityksessä ehdotetaan, että tupakkalakiin lisättäisiin savuttoman nikotiinituotteen määritelmä, joka kattaisi nikotiinipussit ja niitä läheisesti muistuttavat tuotteet.

Tuotteille säädettäisiin nikotiiniraja ja niistä kiellettäisiin alkoholin ja kannabiksen maut sekä maut, jotka ovat omiaan houkuttelemaan nuoria. Tuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin vaadittaisiin terveystarvikkeet ja pakkausten ulkoasu yhdenmukaistettaisiin. Tuotteiden vähittäismyynti säädettäisiin luvanvaraiseksi ja tukkumyynti ilmoituksenvaraiseksi ja tuotteiden etämyynti kiellettäisiin. Maahantuonnille säädettäisiin muun muassa määrällisiä ja ajallisia rajoituksia. Tuotteista ja niiden myynnistä perittäisiin valvontamaksut. Lisäksi ehdotetaan savuttomien nikotiinituotteiden käyttökieltoa päiväkotien ja esi- ja perusopetusta, ammatillista koulutusta tai lukio-opetusta antavien oppilaitosten sisä- ja ulkotiloihin sekä leikkikentille

2. Esityksen yleisperusteluista

Lainsäädäntätarvetta perustellaan mm. sillä, että on epä johdonmukaista, että vaikka purutupakan, nenänuuskan ja suussa käytettäväksi tarkoitetun tupakan myynti on tupakkalain 51 §:n mukaan kiellettyä, nikotiinipusseja saa Fimean tulkinnan muuttumisen myötä myydä Suomessa jopa ilman myyntilupaa huolimatta siitä, että tuotteiden terveyshaitat oletettavasti vastaavat toisiaan ainakin nikotiinin osalta. Samoin nikotiinipusseja saa tällä hetkellä tuoda rajoituksetta maahan, vaikka purutupakan, nenänuuskan ja suussa käytettävän tupakan maahantuonti on 63 §:n mukaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kiellettyä.

Myöhemmin esitys perustellaan hallitusohjelman vaatimuksilla toimenpiteistä, joilla avataan markkinoita ja lisätään kilpailua. Hallitusohjelman mukaisesti esityksen tavoitteena on ehkäistä harmaata tuontia ja laitonta kauppaa sekä torjua järjestäytyntä rikollisuutta. Esityksellä tavoitellaan sitä, että suomalaiset, jotka ovat hankkineet laittomien kanavien kautta nuuskaa, siirtyisivät käyttämään laillisesti myytyjä nikotiinipusseja. Tästä näkökulmasta katsottuna sääntelyn on oltava sellaista, että nikotiinipussit säilyvät riittävän houkuttelevana vaihtoehtona nuuskalle.

Toisaalta esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti samalla ehkäistä nikotiinipussien käyttöä nuorison keskuudessa. Tavoitteena on myös vähentää hengenvaarallisia nikotiinimyrkytyksiä, joita pienille lapsille voi aiheutua, jos nämä pääsevät nielemään tai imeskelemään nikotiinipusseja.

3. Esitys on ennen aikainen ja ei perustu asianmukaiseen vaikuttavuusarvioon

Esitys tulisi palauttaa uudelleen valmisteltavaksi STM:n. Se on esimerkkitapaus huonosta hallinnosta ja lainvalmistelusta. Lakimuutosten lähihistoria osoittaa, että valmistelun yhteydessä ei ole voitu tehdä asianmukaisia vaikuttavuusarvioita tai vertailuja EU:n alueella oleviin vastaaviin säädöksiin. STM antoi 19.4.2023 (VN/11255/2023) lausuntopyynnön: Hallituksen esityksen luonnos laiksi tupakkalain muuttamisesta. Ko. esityksessä ehdotettiin savuttomien nikotiinituotteiden myynnin, muun luovuttamisen ja välittämisen kieltä sekä maahantuonnin kieltä eräitä rajoituksia lukuun ottamatta. Puolen vuoden kuluttua lausuntopyynnöstä samainen ministeriö on tehnyt uuden lausuntopyynnön (VN/11255/2023) Tupakkalain muuttamiseksi. Uudessa esityksessä nikotiinipussien myynti sallittaisiin valvotusti Tupakkalain puitteissa.

Valmisteluhistorian perusteella on ilmeistä, että valmistelussa ei ole voitu arvioida hyvän hallinto- ja lainsäädäntötavan mukaisesti esityksen vaikutuksia:

- talouteen;
- viranomaistoimintaan;
- terveyteen;
- lapsiin ja nuoriin;
- sukupuolten väliseen tasa-arvoon, ja
- rikostorjuntaan.

Yhtä selvää on, että valmistelussa ei ole voitu luotettavasti arvioida vaihtoehtoisia tapoja ja niiden vaikutuksia.

3.1. Nykytilan arviointi esityksessä

Nykytilan arvio alkaa toteamuksella: ”Nikotiinipussit ovat uudenlainen nikotiinituote, ja niiden vaikutuksista ihmisen terveyteen on toistaiseksi vain vähän tutkimuksia. Nikotiinipussien on todettu olevan mahdollisesti vähemmän haitallinen vaihtoehto tupakoijille tai nuuskaa käyttäville...”. Valtaosan nykytilan arvioinnista vie nikotiinin eri ominaisuuksien esittely. Tosiasia on se, että STM:n esitys lakimuutoksista ei perustu miltään osin tutkittuun tietoon nuuskapussien käytöstä, sen levinneisyydestä tai yleisyydestä eri ikäryhmissä.

Perusteluissa todetaan lyhyesti: ”Pohjoismaiden kokemusten perusteella nikotiinipussien käyttö on kasvanut nuorten keskuudessa, esimerkiksi Ruotsissa 18 prosenttia 16–29-vuotiaista tytöistä käytti nikotiininuuskaa vuonna 2022.”

Toteamus on ongelmallinen, koska se on yleisluontoinen, määritelmä nikotiininuuskan osalta jää avoimeksi, lähdettä ei kerrota, eikä sitä, miten mahdollinen tutkimus on tehty.

3.2. Tavoitteiden arviointi esityksessä

STM:n esityksessä ei millään lailla ole arvioitu sitä, miten muutosehdotukset edistäisivät hallitusohjelman tavoitteita ja markkinoiden avaamista sekä kilpailun lisäämistä. Se olisikin mahdotonta, sillä ehdotukset erilaisine kieltoineen, lupineen ja viranomaismaksuineen sulkisivat markkinoita ja vähentäisivät kilpailua ja keskittäisivät myös tältä osin vähittäiskauppaa suurten toimijoiden yksinoikeudeksi. Esityksessä itse asiassa suoraan todetaan, että uuden lain perusteella toimijat markkinoilla vähenisivät selvästi.

Esitys ei täytä hallitusohjelman tavoitteita.

3.3. Esityksen arviot taloudellisista vaikutuksista

STM:n arvio taloudellisista vaikutuksista ei perustu tutkittuun tietoon. Tämä on tuotu rehellisesti esiin useasti esityksessä:

- ” Nikotiinipussit ovat olleet vapaassa myynnissä vasta niin vähän aikaa, että edes nykytilasta ei ole tarkkaa tilannetietoa.”;
- ” Nikotiinipussien kulutuksesta ei ole saatavilla tulo- tai väestöryhmittäistä tietoa, joten ei voida suoraan arvioida, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat ero tuloryhmiin.”;
- ” Nikotiinipusseja on alettu myydä Suomessa, mutta myynnin volyyymista ei ole tarkempaa tietoa. Toiminnassa vaikuttaisi olevan mukana erityyppisiä ja erikokoisia yrityksiä.”

STM:n esityksen perusteella ei voida arvioida muutosten taloudellisia vaikutuksia.

3.4. Esityksen arviot vaikutuksista viranomaisten toimintaan

Esityksessä tunnustetaan asianmukaisesti uusi valvonta- ja lupajärjestelmä lisää viranomaistyön ja vastuun määrää. Valmistelun kiireiden takia viranomaistoiminnan kulujen nousua ei kuitenkaan ole voitu arvioida asianmukaisesti. Valmistelijoilla ei ole käsitystä siitä, mikä markkinatilanne varsinaisesti on nykyisin. Lupajärjestelmän vaikutuksia markkinatilanteeseen ja viranomaistyön lisääntymiseen ei siten ole voitu asianmukaisesti arvioida.

Mikäli lupatoiminnalla on tarkoitus kattaa pääosin kasvaneet viranomaiskulut, toimisi järjestelmä suoraan hallitusohjelman tavoitteiden vastaiset. Liian suuriksi asetetut lupa- ja käsittelymaksut keskittäisivät markkinat entisestään vain muutaman suuren toimijan ja kaupanketjun käsiin.

3.5. Esityksen arviot vaikutuksista ympäristöön

Esityksessä asianmukaisesti todetaan tupakoinnin olevan vakava ympäristöä rasittava tapa. Esityksessä nikotiinipussien käytön myönteisiä ympäristövaikutuksia on keinotekoisesti vähätelty. Tosiasia on, että nikotiinipussien käytön lisääntyessä tupakoinnin sijaan, ympäristöön liukenevien myrkyllisten kemikaalien määrä vähenee ja ympäristöä kuormittavat tupakantumpit vähenevät. Ympäristöterveyden näkökulmasta siirtyminen vähentäisi myös altistumista tupakansavulle – seikka, joka esityksessä halutaan pitkälti sivuuttaa.

3.6. Esityksen arviot terveyteen

Esityksessä on pyritty vähätteleämään keinotekoisesti nikotiinipussien positiivisia vaikutuksia terveyteen erityisesti, jos tupakoitsijat siirtyvät niiden käyttöön. Tosiasia on, että nikotiinipussien terveyshaitoista ei ole tutkittua tietoa. Mutta kokemukseen ja nikotiinipussien kemiallisten ominaisuuksien perusteella voidaan arvioida, että niiden käytön lisääntyminen tupakoinnin kustannuksella vaikuttaisi vain positiivisesti niin käyttäjiin kuin kansanterveyteen. Nuuskapussit eivät sisällä niitä myrkyllisiä yhdisteitä, jotka ovat pääasiallinen syy tupakoinnin terveyshaittoihin. Erityisesti, kun nuuskapussien käytön yhteydessä yhdisteitä ei muuteta kaasuiksi ja savuiksi, joka aiheuttaa valtaosan tupakoinnin terveyshaitoista.

Triviaalia on esityksessä esitetyt varoituksen sanat nuuskapussien vaaroista mm. useamman pussin yhteiskäytöstä, nikotiinimyrkytyksen mahdollisuuksista lapsille jne. Samat vaarat koskevat kaikkia nikotiinituotteita, eivätkä nämä vaarat ole nikotiinipusseille erityisiä piirteitä tai ominaisuuksia.

4. Johtopäätös

Edellä kuvattujen puutteiden johdosta lakiehdotus tulisi palauttaa uudelleen valmisteluun. Lakihankkeen kehityshistoria ja tempoilevat tavoitteet sekä esitykset puoltavat tätä vaatimusta vahvasti. Puutteelliseen valmisteluun perustuvista lakihankkeista on viime vuosina jo aiheutuneiden haittojen takia haluttu päästä eroon. Ja aiheellisesti. Huonosti valmisteltu lainsäädäntö kuormittaa viranomaistoimintaa sekä oikeuslaitosta kohtuuttomasti.

Uudessa valmistelussa tulisi valmistelijoiden toisin kuin nyt pyrkiä avoimesti kommunikoimaan alalla jo nyt toimivien yritysten ja jakelijoiden niin, että markkinatilanteesta ja sen mekanismeista saataisiin luotettavaa tietoa. Tarkemmalla markkinatilanteen tiedolla voidaan lain eri vaikutukset arvioida luotettavammin ja ilman ylilyöntejä.

Sihvonen Tommi
Auralaki Ky