

ASIA: VN11255/2023-STM-1 - Hallituksen esityksen luonnos laiksi tupakkalain muuttamisesta

Tupakkateollisuusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Esityksen tausta – FIMEA:n päätös

Sikäli kuin ymmärrämme, tilanne, joka on johtanut käsillä olevaan hallituksen esitykseen, sai alkunsa lääkevirasto FIMEA:n muuttuneesta luokituksesta nikotiinipusseille. FIMEA katsoi, etteivät nikotiinipussit ole lääkkeitä, jonka jälkeen Valvira määritteli ne tupakkalain mukaisiksi tupakanvastikkeiksi. Koska tupakanvastikkeita saa myydä vähittäismyynnissä ja tuoda maahan, sosiaali- ja terveysministeriö päätti puuttua asiaan ryhtymällä laatimaan hallituksen esitystä nikotiinipussien täyskiellosta kiireellisenä ”virkanäkemyksenä”.

Kiireellisyyden edellytyksistä

STM on lähestynyt esitystä hyvin poikkeuksellisella tavalla ja poikkeukselliseen aikaan. Tieto FIMEA:n päätöksestä ja STM:n käynnistämästä lakiesitysprosessista tuli heti huhtikuun eduskuntavaalien jälkeen eli tilanteessa, jossa maassa ei vielä ole hallitusta vaan toimitusministeristö. EU:ta STM notifioi kuvaillen tilannetta hätätilaksi (*emergency*).

Käsittääksemme hätätilan tulisi olla tilanne, joka on vakava ja ei ole nähtävissä ennalta. Tässä tilanteessa on kyse suomalaisten viranomaisten tekemistä päätöksistä, joiden johdosta nikotiinipussit ovat siirtyneet lääkesäätelyn alta tupakkalain alaisiksi tuotteiksi. Suomen Kuvalehden haastattelussa STM:n virkamies Reetta Honkanen on kertonut STM:n kuulleen FIMEA:n suunnitteleman linjamuutoksesta kolme viikkoa ennen kuin asiasta päätettiin ja se tuli julkisuuteen. Näin ollen tilannetta ei voi luonnehtia yllättäväksi. Mitä tilanteen vakavuuteen tulee, nikotiinipussit eivät ole päätyneet säätelyn ulkopuolelle, vaan ovat ikärajasuojattuja tuotteita, joihin kohdistuu merkittäviä markkinointirajoituksia. On vaikea nähdä, miten tällaista tilannetta voidaan väittää hätätilaksi.

Esityksen keskeinen heikkous – nuuska ja kieltolaki STM:n sokea piste

Mielestämme on valitettavaa, että STM on päättänyt lähestyä asiaa kiireen ja vain yhden vaihtoehdon kautta. STM:n laatiman nikotiinipussien esityksen keskeinen heikkous on asiantuntijaministeriön täydellinen pohdinnan puute siitä, onko järkevää ottaa käyttöön toinen kieltolaki yhden selvästi epäonnistuneen – nuuskakieltolain – rinnalle. Tämä analyysin puute sekä tulee että ei tule yllätyksenä. Miksi se oli yllätys, lisää tuonnempana. Esityksen yllätyksettömyyden syy on yksinkertainen: nuuska on suomalaisen tupakka- ja nikotiinipolitiikan kompastuskivi ja sokea piste.

Nuuskakieltolaki ja näkymä mahdolliseen nikotiinipussikieltolakiin

Nuuska kiellettiin Suomessa vuonna 1995 EU:hun liityttäessä. Tuolloin tuote oli vielä käytössä harvinaisuus – sitä esiintyi lähinnä rannikon ruotsinkielisillä alueilla ja vähäisissä määrin pääkaupunkiseudulla. Kieltolain alla nuuskan käyttö on kuitenkin kasvanut niin, että se on

vakiinnuttanut asemansa ollen tänä päivänä läsnä kaikkialla Suomessa. Ilmiön laajuudesta kertoo jotakin se, että viiden miljoonan asukkaan Suomessa nuuskaa ja nikotiinipusseja käytetään arviolta 40 **miljoonaa** purkkia, ja yhden purkin sisältäessä 17 grammaa, 680 **tonnia** vuodessa.

Koronavuosina Ruotsin rajojen ollessa näennäisesti suljettuna nuuskan maahantuonti väheni. Samalla savukkeiden myynnin lasku taittui ja myynnit jopa nousivat. Muiden petoslajien vähetessä Tulli takavarikoi vuonna 2021 kaikkien aikojen ennätysmäärän nuuskaa. Kun rajat jälleen avautuivat, nuuskan tuonti ja käyttö jatkui ja savukkeiden myynti palasi lasku-uralle. Tämä elävän elämän markkinasimulaatio osoitti, että nikotiinituotteilla on yksi eri tuotteiden kesken jakautunut markkina, jossa yhden tuotteen saatavuus vaikuttaa muihin. Se osoitti myös, että rajojen sulkemisella on vaikutusta, vaikkakaan ei lopullista sellaista. Suomen ollessa ja valitessa olla osa eurooppalaista avoimien rajojen yhteismarkkinaa, sillä on vääjäämättä rajatut mahdollisuudet tehdä lainsäädännöllä loppua sellaisen tuotteen käytölle, jota kansalaiset haluavat käyttää. Alkoholin kieltolaki epäonnistui ja nuuskan kieltolaki on epäonnistunut. Jos historiasta ja nykyhetkestä on ennustajiksi, nikotiinipussien kieltolaki – mikäli sellainen säädetään – tulee sekin epäonnistumaan.

Menetetty mahdollisuus vaikuttaa nuuska-ongelmaan ja menetettyihin verotuloihin

Uuden kieltolain ohella toinen harmillinen asia on sen mukana menetettävä tilaisuus. EU-direktiivi kieltää nuuskan, mutta ei nikotiinipusseja. Nikotiinipussien kieltö on siis puhtaasti kansallista päätöksentekoa, hyvässä tai pahassa. STM:n nyt täysin vaille huomiota jättämä näkökohta on, että nikotiinipussit voisivat olla osaratkaisu nuuska-ongelmaan. STM:n mukaan nuuska ja nikotiinipussit ovat tuotteina vertailukelpoisia, joten nikotiinipussitkin tulee siksi kieltää. Toinen näkökulma tähän logiikkaan on, että nikotiinipussien laillinen myynti vähentäisi kansalaisten tarvetta hankkia nuuskaa ja nikotiinipusseja harmaalta markkinalta sekä tuoda niitä Ruotsista ja Virosta. Tämä tarkoittaisi myös tällä hetkellä Viroon ja Ruotsiin menevien verotulojen tulouttamista Suomeen. Kuten aiemmin laskeskelimme, Suomessa kulutetaan vuodessa yhteensä 680 tonnia nuuskaa. Esim. Norjan valmisteveroasteella ja ALV-hintapisteellä €6 laskettuna vaihtoehtokustannus Suomelle on n.€100 miljoonaa. Nikotiinipussit voisivat muuttaa näitä menetettyjä euroja myös tuloiksi.

Nikotiiniton Suomi 2030 taustana

Tiedämme hyvin, että STM on jo pitkään ankkuroinut kielto- ja kiristysesityksensä entisen pääministeri ja tuolloisen puhemies Paavo Lipposen vuonna 2006 lanseeraamaan, ja vuonna 2008 virallisesti käyttöön otettuun savuton Suomi 2040 -päämäärään, joka on sittemmin muutettu vieläkin kunnianhimoisemmaksi nikotiiniton Suomi 2030 -tavoitteeksi. Valitun linjan voisi tiivistää siten, että Suomi tavoittelee kaikkien nikotiinituotteiden suhteen ns. lopullista ratkaisua eli tilannetta, jossa ei vain poltettu tupakka, vaan kaikki nikotiinituotteet ovat kiellettyjä ja/tai väestöstä alle viiden prosentin käyttämiä. SS40/NS30 -päämäärä pitävät sisällään sen ajatuksen, että Suomi ei pyri harjoittamaan haittojen vähentämiseen tähtäävää politiikkaa (Harm Reduction) eli muuntamaan kulutusprofiilia savukkeista savuttomiin tuotteisiin, kuten useat muut maat, vaan poistamaan nikotiinin (Suomen) kartalta kokonaan.

Nikotiinitoman Suomen tulokset ja todellisuus

Koska Nikotiiniton Suomi 2030 -tavoitteen asettamisesta on kulunut jo puolitoista vuosikymmentä ja päämäärään on aikaa kuutisen vuotta, viimeistään tässä vaiheessa olisi aiheellista tarkastella myös valitun politiikan tuloksia sekä sanoa ääneen arvio siitä, onko Suomi todella nikotiiniton tai savuton vuonna 2030.

Paavo Lipposen esitellessä visionsa Suomessa tupakoitiin vähemmän kuin EU:ssa keskimäärin ja tupakointi maassa oli jo pitkään laskeneella trendillä. Kun tarkastellaan tupakointia Suomessa runsas vuosikymmen myöhemmin, voidaan sen vähentymisen todeta jatkuneen ja, vaikka tupakointi ei edelleenkään ole Suomessa Euroopan vähäisintä, Suomen pysyneen tupakointiasteessa reilusti EU:n keskiarvon alapuolella. Kun tilannetta verrataan Suomen kannalta olennaisimpien verrokkimaiden eli muiden Pohjoismaiden kesken, kuva muuttuu.

Pohjoismaista Suomessa tupakoidaan nyt eniten, ja tupakoinnin vähentyminen on myös ollut radikaalista politiikasta huolimatta kaikkein hitainta. Kun tupakointitilastoihin lisätään nuuska, Suomen suhteellinen asema vaihtuu tupakkatuotteiden kokonaiskulutuksessa EU:n keskiarvon alapuolelta lähemmäs keskikastia. Näin ollen voidaan sanoa, että mikäli nikotiiniton Suomen 2030 -tavoitetta mitataan saavutettujen kieltojen sijasta konkreettisina reaali maailman muutoksina, valittu linja on tuloksiltaan perin vaatimaton. Pelkästään nuuskan läsnäolo harmaalla markkinalla merkitsee sitä, että Suomi ei todellakaan tule olemaan tupakaton ja nikotiiniton vuonna 2030. Näillä näkymin se ei tule olemaan myöskään savuton.

Työryhmän raportti kieltolakiesityksen erikoisena perusteluna

Edellä kuvatun valossa yhden vaihtoehdon kieltolakiesityksen ei olisi pitänyt tulla yllätyksenä, mutta siitä huolimatta se oli myös sitä. Yllätys johtuu siitä, että STM on käyttänyt esityksessä helmikuussa julkaistua tupakka- ja nikotiinipoliittisen työryhmän raporttia perusteluna nikotiinipussien täyskiellolle. Hallituksen esityksen lausuntopyyntöosassa työryhmän tahtotilaa kuvataan seuraavasti:

Esitysluonnoksessa on kysymys sosiaali- ja terveysministeriön virkanäkemyksestä, ja se perustuu tupakka- ja nikotiinipoliittikan kehittämistyöryhmän ehdotuksiin...

Esityksessä ehdotetaan, että savuttomista nikotiinituotteista säädettäisiin tupakkalaissa vastaavalla tavalla kuin suussa käytettäväksi tarkoitettu tupakasta, purutupakasta ja nenänuuskasta säädetään. Tämä tarkoittaisi savuttomien nikotiinituotteen myynnin, muun luovuttamisen ja välittämisen kieltä sekä maahantuonnin kieltä eräitä rajoituksia lukuun ottamatta.

TTL ei ole ollut millään tavalla osallisena työryhmän työskentelyssä, ja on saanut luettavakseen raportin sen ilmestyttyä. On kuitenkin sanottava, ettemme raportin ilmestyttyä löytäneet siitä viittausta siihen, että nikotiinipussit aiotaan kieltää, vaan itse asiassa päinvastoin. Raportin toimenpidelistassa lukee seuraavasti:

30. Lisätään tupakkalakiin määritelmä ”nikotiinia sisältävät tupakan vastikkeet” ja yhtenäistetään niiden sääntely tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden sääntelyn kanssa (s.14)

Nikotiinipussit on nyt katsottu tupakan vastikkeiksi. Työryhmän esittämä toimenpide tuo esiin, että tupakanvastikkeiden sääntely olisi yhtä nikotiininsteiden tai savukkeiden kanssa, ei nuuskan. Nikotiininsteitä ja savukkeita ei ole kielletty. Myöhemmin raportissa myös tuodaan esiin, että nikotiinipussien kaltaiset tuotteet tulisi tuoda verotuksen piiriin:

Työryhmä pitää tärkeänä, että tupakkaverotuksen piiriin saatetaan perinteisten tupakkatuotteiden lisäksi ennakoivasti uudentyyppiset tupakkaa sisältämättömät nikotiinituotteet sekä muut markkinoille tulevat uudet tupakka- ja nikotiinituotteet. Verotuksen kannalta olisi selkeää, että verotettavat tuotteet olisivat tupakkalain eivätkä lääkelain alaisia tuotteita. (s.36)

Nikotiinipusseista nikotiinipussien nimellä ei ole raportissa mitään mainintaa. Tätä taustaa vasten on erikoista, että nyt työryhmän raporttia käytetään perusteluna nikotiinipussien täyskiellolle, sillä ainakin kirjoitetun tekstin perusteella vaikuttaisi pikemminkin siltä, että työryhmä on nimenomaan tavoitellut tilannetta, jossa 1) nikotiinipussit on määritelty tupakanvastikkeiksi, ja 2) niitä verotettaisiin ja säänneltäisiin kuten sähkösavukkeita tai tupakkatuotteita. Kohta 1) on nyt toteutunut, kohta 2) ei, mutta sen sijaan että STM esittäisi nikotiinipussien sääntelyä ja verotusta, se esittääkin täyskieltoa, jota työryhmä ei esittänyt. Ei ainakaan niin, että se olisi tekstistä pääteltävissä.

Pelkona nikotiinimyrkytykset – ne voidaan torjua sääntelemällä, täyskielto tehottomampi

Toisena perusteluna nikotiinipussien täyskiellolle STM on nostanut esiin nikotiinimyrkytysvaaran, koska nikotiinipusseihin voidaan lisätä erittäin suuria määriä nikotiinia. Tämä on totta.

Nikotiinipusseihin voidaan teollisesti lisätä vaikka 100 mg nikotiinia, joka olisi nautittuna jopa hengenvaarallinen määrä. Kuitenkin koska esitys on tehty vaihtoehtoja pohtimatta, se sivuuttaa ilmeisimmän vaihtoehdon, että markkinalla myytävien nikotiinipussien nikotiinimäärää voidaan säännellä, kuten muidenkin tupakkalain alaisten tuotteiden. Näin ollen täyskielto ei ole ainoa keino välttää valtavia nikotiinimääriä sisältävien tuotteiden myymiseltä markkinalla. Täyskielto ja sitä seuraava harmaa markkina lisäävät erityisen korkeita nikotiinimääriä sisältävien tuotteiden ilmaantumisen riskiä reaali maailmaan huomattavasti enemmän.

Kunnioittaen,

Farid Hamadi, puheenjohtaja