

Asia: VN/11255/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

2 § Määritelmät

-

6 § Valviran tehtävät

-

22 § Eräiden muiden tuotteiden valmistajan ja maahantuojaan yleiset velvollisuudet

-

25 a § Savuttomia nikotiinituotteita koskevat vaatimukset

THL:n kanta: THL kannattaa nikotiinin enimmäismäärän asettamista sekä 11 §:n 1 momentin 2, 3, 6 ja 7 kohtien soveltamista savuttomiin nikotiinituotteisiin. THL kuitenkin katsoo, että tunnusomaiset maut sekä mentoli lisäaineena tulisi kieltää johdonmukaisesti kaikista tupakkalain alaisista tuotteista eivätkä nikotiinipusseille esitetyt poikkeukset 11 §:n 1 momentin 1 ja 6 kohdan soveltamisesta ole perusteltuja. THL pitää esitettyä 20 milligramman nikotiinirajaa liian korkeana sekä riippuvuuden että myrkytysvaaran näkökulmasta. THL:n näkemyksen mukaan nikotiinipusseissa ei tulisi sallia yli 8 mg nikotiinia per pussi sisältäviä tuotteita.

Perustelut: 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.” Kun nuuskan matkustajatuonti estyi korona-aikana matkustusrajoitusten takia, nähtiin selkeä kasvu nikotiinikorvaushoitovalmisteiden myynnissä. Kasvu näyttää liittyvän erityisesti annospussimuotoisiin valmisteisiin. Näissä annospusseissa nikotiinia on 2 mg tai 4 mg per pussi ja makuaineena minttu. Päivittäistavarakaupoissa on siis jo entuudestaan myynnissä tuotteita, jotka toimivat tarvittaessa riittävän houkuttelevana vaihtoehtona nuuskalle matalalla nikotiinimäärällä.

Kuten esityksessä todetaan, ehdotettu 20 milligrammaa nikotiinia grammassa tuotetta ”on varsin korkea ja saattaa olla hengenvaarallinen etenkin pikkulapsille.” Tupakkalain tavoitteen ja

nikotiiniriippuvuuden vähentämisen näkökulmasta tarjonnan tulisi ohjata kulutusta muihin kuin vahvoihin tuotteisiin. Nuorten suojaamisen ja nikotiiniriippuvuuden ehkäisyn näkökulmasta korkean nikotiinipitoisuuden tuotteet muodostavat myrkytysriskin ohella merkittävän riskin riippuvuuden syntymiselle ja ylläpitämiselle. Nikotiinipusseista on vasta vähän tutkimusta, ja suuri osa tästä on teollisuuden tutkimusta. Tutkimusten perusteella nikotiini näyttää imeytyvän nikotiinipusseista paremmin ja aikaansaavan korkeamman huippupitoisuuden veressä kuin nuuska. Jo 6 mg nikotiinia sisältävän nikotiinipussin käytöllä on saavutettu korkeampi nikotiinin huippupitoisuus veressä kuin 8 mg nikotiinia sisältävällä nuuskapussilla ja lähes yhtä korkea huippupitoisuus kuin tupakoidessa. Yhtä 8 mg nikotiinipussia käytettäessä huippupitoisuus on noussut jo lähelle kahden 8 mg nuuskapussin yhtäaikaisen käytön aiheuttamaa huippupitoisuutta. Nikotiinipussien valmistajien omista vahvuusluokituksissa esimerkiksi Strong-tuoteryhmään luokitellaan noin 9 mg/pussi sisältäviä tuotteita ja vahvimpaan Super Strong-tuoteryhmään noin 11 mg/pussi sisältäviä tuotteita (Swedish Matchin ruotsalainen verkkokauppa 17.11.2023).

Esityksen mukaan raja tultaisiin asettamaan per gramma, kun se tällä hetkellä voimassa olevassa sääntelyssä on asetettu annoskohtaisesti (per pussi). Rajan säilyttäminen annoskohtaisena olisi selkeämpää kuluttajan näkökulmasta, jotta käytetyn nikotiinin määrää on helpompaa seurata. Mikäli raja asetetaan per gramma, pussin painon olisi hyvä samasta syystä olla lähellä yhtä grammaa. Pussin paino olisikin tärkeää yhdenmukaistaa (kts. huomiot kohtaan 39 c §). Edellä esitettyjen tietojen valossa nikotiinin enimmäismäärän asettaminen 6–8 milligrammaan annospussissa riittäisi vastaamaan hallituksen tavoitteeseen.

Tunnusomaiset maut ovat tutkimusnäytön perusteella tärkeitä tekijöitä käytön aloittamisessa ja osin myös käytön jatkamisessa ja siten on tärkeää, että ne kielletään johdonmukaisesti kaikista tupakkalain alaisista tuotteista. Suomea sitovan kansainvälisen tupakkapuitesopimuksen toimeenpano-ohjeet (Artikla 9 ja 10) korostavat, että kansanterveyden näkökulmasta minkään houkuttelevuutta lisäävien ainesosien, kuten makuaineiden, käyttö ei ole perusteltua tupakkatuotteissa. Sama periaate on tarpeen huomioida myös uusissa nikotiinituotteissa, joissa lukuisat makuaineet sekä erilaiset nikotiinin imeytymistä edistävät lisäaineet, kuten mentoli, ovat keskeisiä käyttöön houkuttelevia ja käyttöä helpottavia tekijöitä. Ne ovat myös keskeinen osa tuotteiden markkinointia sekä viestinnässä että pakkausmuotoilussa. Kuten yllä mainittu, päivittäistavarakaupoissa on entuudestaan kattavasti myynnissä mintun makuisia annospussituotteita nikotiinikorvaushoitona. Muissa tupakoinnin lopettamiseen tarkoitetuissa nikotiinikorvaushoitovalmisteissa on myös saatavilla erilaisia makuja.

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

THL:n kanta: THL katsoo, että myös nikotiinipussin paino tulisi yhdenmukaistaa.

Perustelut: Myynnissä olevien nikotiinipussien paino vaihtelee esimerkiksi 0,4 gramman mini-tuoteryhmän tuotteista noin gramman painoisiin tuotteisiin. Pienemmät tuotteet ovat erittäin huomaamattomia käyttää ja voivat toimia aloitustuotteina nuorilla käyttäjillä (vrt. pienet savukeaskit ja slim-savukkeet, joiden myynti on kielletty). Niillä tavoitellaan myös uusia kohderyhmiä, kuten naisia. Erityisesti mikäli nikotiinin enimmäismäärä asetetaan grammakohtaisesti, on tärkeää, että yhden pussin paino vastaa tai on mahdollisimman lähellä yhtä grammaa, jotta kuluttajan on helpompaa seurata annoksittain kulutetun nikotiinin määrää.

40 § Varoitusmerkintöjä koskeva poikkeus ulkomaanliikenteessä

-

44 § Vähittäismyynnin luvanvaraisuus

-

48 § Ilmoitus nikotiinesteiden ja savuttomien nikotiinituotteiden vähittäismyynnistä

-

50 § Tukkumyynnin ilmoituksenvaraisuus

-

52 a § Tupakkatuotteiden ja savuttomien nikotiinituotteiden maustamiseen tarkoitettujen tuotteiden myyntikielto

-

53 § Kielto myydä alaikäiselle

THL:n kanta: THL katsoo, että 53 §:n 1 momentin täydentämisen yhteydessä ikäraja tulisi nostaa 20 ikävuoteen nikotiinipussien nuorisokäytön ehkäisemiseksi. Lisäksi 53 §:n 2 momenttia olisi tarpeen tarkentaa niin että myös tupakan vastikkeiden, tupakointivälineiden ja sähkösavukkeiden kaikki myynti, muu luovuttaminen ja välittäminen alaikäiselle olisi kielletty.

Perustelut: Tupakka- ja nikotiinituotteiden ikärajan nostamista 20 ikävuoteen on ehdottanut jo kaksi tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmää (2018, 2023). Ikärajan nostamisen jatkovalmistelua ja toimeenpanoa kiirehditettiin aiemman tupakkalakimuutoksen yhteydessä (StVM 2/2022 vp – HE 141/2021 vp). Kun 53 § nyt avataan savuttomien nikotiinituotteiden yhteydessä, tupakka- ja nikotiinituotteiden ikärajan nostoa ei tulisi viivästyttää tuleviin tupakkalain muutoksiin. Se on lisäksi tärkeä keino, jolla voidaan vastata hallitukseen tavoitteeseen ehkäistä nikotiinipussien nuorisokäyttöä. Suuri osa tupakkakokeiluista ja aloittamisesta tapahtuu 20 ikävuoteen mennessä, jolloin nuoren kehittyvät aivot ovat erityisen herkäät nikotiinin vaikutuksille. Korkeampi ikäraja voisi

ehkäistä jo toisen asteen opiskelijoilla ilmenevien koulutusryhmien välisten erojen syntymistä tupakka- ja nikotiinituotteiden käytössä. Korkeampi ikäraja voisi lisäksi vähentää tupakkalain alaisten tuotteiden välittämistä alaikäisille, sillä myös hakijoiden olisi oltava aiempaa vanhempia.

Lisäksi 53 §:n täydentämisen yhteydessä olisi syytä tarkastella, onko 1 ja 2 momentissa tehtävä erottelu elinkeinotoimintaan ja yleisesti myyntiin, muuhun luovuttamiseen ja välittämiseen tarkoituksenmukainen. Alaikäiset hankkivat tupakka- ja nikotiinituotteita useimmin välittämisen kautta ja esimerkiksi sähkösavukkeiden tai osin tupakan vastikkeen asemaan sijoittuvien ”vape”-laitteiden saatavuus on nuorille tätä kautta hyvä. Nykyinen sääntely on puutteellinen, sillä välittämistä ei ole 2 momentissa kielletty lainkaan ja 2 momentin rajaus elinkeinotoiminnassa tapahtuvaan myyntiin ja muuhun luovuttamiseen sulkee ulkopuolelle esimerkiksi sosiaalisen median välityksellä sovittavat kaupat yksityishenkilöiden välillä.

58 § Etämyynnin kieltö

-

59 § Tullihuutokaupalla myynnin kieltö

-

60 § Tukku myynnin rajoitukset

-

62 § Alaikäisiä koskeva maahantuontikieltö

-

63 § Eräiden savuttomien tupakkatuotteiden maahantuontikieltö

-

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

THL:n kanta: THL katsoo, että nikotiinipussien myynnin sallimisen myötä nikotiinituotteiden valikoima laajenee tupakkalain tavoitteen vastaisesti. Näin ollen valvontamaksuilla tulisi ohjata myyntiä siten, ettei nikotiinituotteiden saatavuus kokonaisuutena kasva ja niin, että poltettavien tupakkatuotteiden myynnin asteittaiseen lopettamiseen on kannustin.

Perustelut: Tupakka- ja nikotiinituotteiden myyntipaikkojen määrä on laskenut Suomessa myynnin luvanvaraistamisen ja valvontamaksujen käyttöönoton myötä. Tupakka- ja nikotiinituotteiden saatavuuden tavoitteellista asteittaista rajoittamista ei kuitenkaan ole toistaiseksi huomioitu tupakkalain tavoitteen saavuttamiseen tähtäävissä keinoissa. Toisin on esimerkiksi Hollannissa, Belgiassa ja Uudessa-Seelannissa, joissa tupakan myyntipaikkojen vähentämiselle on jo asetettu selkeät tavoitteet ja aikataulut. Myös Norjassa myyntipaikkojen vähentäminen on nostettu maan uuteen tupakkastrategiaan. Sekä kansainvälisesti että Suomessa toteutetussa tutkimuksessa on havaittu, että tupakka- ja nikotiinituotteiden myyntipaikat kasautuvat sosioekonomisesti heikko-osaisemmille alueille. Pidempi etäisyys myyntipaikkaan on yhteydessä puolestaan tupakoinnin lopettamisessa onnistumiseen.

Valvontamaksuilla voidaan vähentää saatavuutta sekä vaikuttaa myynnissä olevien tuotteiden valikoimaan ja siten tukea tupakkalain tavoitetta tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppumisesta eli alle viiden prosentin tavoitetason saavuttamisesta vuonna 2030. Nyt esitetyt muutokset tarkoittaisivat, että jos myyjä on jo ennestään ilmoittanut myyvänsä tupakkatuotteita ja nikotiininesteitä, enimmäismaksu pysyisi 1 000 eurossa, vaikka myyjä ilmoittaisi ottavansa myyntiin myös savuttomia nikotiinituotteita. Näin ollen myyjä voi kasvattaa nikotiinituotteiden valikoimaa tupakkatuotteiden ohella ilman lisäkustannuksia. Poltettavien tupakkatuotteiden myynnin asteittaiseen lopettamiseen kannustamiseksi olisi hyödyllistä, että tupakkatuotteiden valvontamaksu olisi nikotiinituotteita korkeampi ja että valvontamaksu kumuloituisi myynnissä olevien tuoteryhmien lukumäärän mukaan siten, että jokainen tuoteryhmä nostaisi valvontamaksua.

94 § Tuotevalvontaa koskevien tietojen tallentaminen ja julkaiseminen

-

97 § Vähittäismyyntiluvan peruuttaminen

-

100 § Myyntikielto

-

109 § Tupakan myyntirikos

-

113 § Tupakointirikkomus

-

117 § Myyntipäällykset

-

118 § Hallussapitokielto

THL:n kanta: THL katsoo, että 118 §:n täydentämisen yhteydessä hallussapidon ikäraja tulisi nostaa 20 ikävuoteen nikotiinipussien nuorisokäytön ehkäisemiseksi. THL:n näkemyksen mukaan hallussapitokieltoon tulisi lisätä uutena toisena momenttina tupakan vastikkeet, tupakointivälineet ja sähkösavukkeet 18 vuoden ikärajalta.

Perustelu: Perustelut ikärajan nostamiselle 20 ikävuoteen on esitetty kohdan 53 § yhteydessä, joten tässä käsitellään mm. tupakan vastikkeiden ottamista hallussapitokiellon piiriin 18 vuoden ikärajalta. Toimi on myös tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän ehdotus.

Nuorten nopeasti yleistynyt sähkösavukekäyttö ja erilaiset tupakan vastikkeet (nikotiiniton ”vape”, energianuuska) tuottavat merkittäviä haasteita ehkäisevään työhön. Tuotteiden erottaminen nykyisen hallussapitokiellon piiriin kuuluvista tuotteista sekä nyt esityksen mukaan siihen lisättävistä savuttomista nikotiinituotteista (esim. energianuuskapussien erottaminen nikotiinipusseista) on nuorten parissa työskenteleville käytännössä vaikeaa tai mahdotonta. Opetusalan lainsäädäntö nojaa tupakkalain hallussapitokieltoon, joten esimerkiksi ”vapen” käyttöä ei voida tällä hetkellä yksiselitteisesti kieltää oppilailta eikä laitteita voida ottaa alaikäisiltä pois ilman varmuutta siitä, että laitteen nesteessä on nikotiinia. Tilanne vaikeuttaa ehkäisevää työtä sekä aiheuttaa epätietoisuutta ja haasteita nuorten parissa työskentelevien keskuudessa.

119 § Hävittäminen

-

Voimaantulo

-

Muuta kommentoitavaa?

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto otsikossa mainitusta esityksestä. Esityksessä ehdotetaan, että tupakkalakiin lisättäisiin savuttoman nikotiinituotteen määritelmä, joka kattaisi nikotiinipussit ja niitä läheisesti muistuttavat tuotteet. Savuttomista nikotiinituotteista ehdotetaan säädettäväksi lähes vastaavalla tavalla kuin tupakkatuotteista ja nikotiininesteistä, sisältäen myös yhdenmukaistetun ulkoasun. Tuotteiden vähittäismyynti säädettäisiin luvanvaraiseksi, tukkumyynti ilmoituksenvaraiseksi ja tuotteiden etämyynti kiellettäisiin. Maahantuonnille säädettäisiin muun muassa määrällisiä ja ajallisia rajoituksia. Tuotteista ja niiden myynnistä perittäisiin valvontamaksut. Tuotteille ehdotetaan käyttökieltoa päiväkotien ja esi- ja perusopetusta, ammatillista koulutusta tai lukio-opetusta antavien oppilaitosten sisä- ja ulkotiloihin sekä leikkikentille. Lisäksi esityksessä ehdotetaan rajatumpia maahantuontimääriä savuttomille tupakkatuotteille, kuten nuuskalle.

THL:n kanta: THL kannattaa esitystä pois lukien 25 a §:ssä esitetyt makuainepoikkeukset ja 20 milligramman enimmäismäärä nikotiinille. THL esittää tarkentavia huomioita ja muutosehdotuksia kohtiin 25 a §, 39 c §, 53 §, 91 § ja 118 §. Nikotiinipussien myynnin sallimisen myötä

nikotiinituotteiden valikoima laajenee tupakkalain tavoitteen vastaisesti. Tästä syystä THL pitää tärkeänä, että nuuskan saatavuuden vähentämisen ohella myös poltettavien tupakkatuotteiden saatavuutta aletaan asteittain vähentää esimerkiksi valvontamaksujen avulla. Lisäksi THL katsoo, että lakiesityksessä tulisi huomioida kattavammin nuorten suojaaminen nikotiiniriippuvuudelta (ml. osin tupakan vastikkeen asemassa olevat ”vape”-laitteet).

Nikotiinin haittavaikutuksia ja riskejä käsitellään esityksessä kattavasti. Esityksen tavoitteisiin on sisällytetty tärkeinä näkökulmina nikotiinipussien nuorisokäytön ehkäisy sekä mahdollisten hengenvaarallisten nikotiinimyrkytysten vähentäminen pienillä lapsilla. Tupakkalain tavoitteena oleva tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppuminen, eli alle 5 prosentin päivittäisen käytön yleisyyden saavuttaminen vuoteen 2030 mennessä, on kuitenkin jäänyt vähäisemmälle huomiolle. Tupakkalain tavoitteen saavuttamisen tueksi tarvitaan tehokkaita lisätoimia tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän ehdotusten pohjalta. Lainsäädäntömuutosten ohella on tärkeää tukea tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettamista sekä kehittää siihen liittyviä palveluita hyvinvointialueilla.

Esityksessä puhutaan toistuvasti nikotiinipussien vakiinnuttamisesta markkinoille, joka ei liene varsinainen tavoite tupakkalain tavoitteen näkökulmasta. Lisäksi vaikutusten arvioinnissa luodaan merkittäviä odotuksia siitä, että lakimuutos edistäisi tupakoivien henkilöiden siirtymistä nikotiinipussien käyttäjiksi ja tuottaisi sen myötä erilaisia myönteisiä vaikutuksia. Esityksessä ei kuitenkaan huomioida sitä, että tupakoinnin lopettajille tarkoitettuja annospussimuotoisia nikotiinikorvaushoitovalmisteita on ollut jo usean vuoden ajan kattavasti myynnissä päivittäistavara-kaupoissa. Tupakoinnin väheneminen aikuisväestössä on hidastunut viime vuosina.

Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden myynti on ollut sallittua vuodesta 2006 apteekkien ulkopuolella ruokakaupoissa, kioskeissa ja huoltoasemilla sekä vuodesta 2010 ravitsemisliikkeissä sijaintikunnan myöntämän vähittäismyyntiluvan perusteella. Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden kulutus ja euromääräinen myynti ovat moninkertaistuneet myynnin vapauttamisen jälkeen ja nikotiini on ollut jo vuosia euromääräisesti Suomen myydyin lääkeaine. Nikotiinikorvaushoidon myynnin vapauttamisella ei ole ollut erityistä vaikutusta tupakoinnin yleisyyteen, vaan väheneminen on saavutettu lainsäädäntömuutosten – kuten veronkorotusten, savuttomien ympäristöjen ja esilläpitokiellon – yhteisvaikutuksena. Näin ollen nikotiinipussien myynnin sallimisen olennaisimmat vaikutukset rajautunevat ensisijaisesti nuuskaajien mahdolliseen siirtymiseen nikotiinipussien käyttäjiksi.

Ollila Hanna
Terveystieteiden tutkimuskeskus THL