



Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittäminen

Työryhmän toimenpide-ehdotukset 2023

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2023:5

Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittäminen

Työryhmän toimenpide-ehdotukset 2023

Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmä 2022

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-00-5664-3

ISSN pdf: 2242-0037

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän mietintö Työryhmän toimenpide-ehdotukset 2023

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2023:5

Julkaisija Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Yhteisötekijä Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmä 2022
Kieli suomi **Sivumäärä** 76

Tiivistelmä

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö asetti 7.2.2022 työryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä esityksiä lakimuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi, jotka tukevat ja edistävät tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppumista vuoteen 2030 mennessä. Työryhmällä oli kolme erityistehtävää, jotka liittyivät kaikkien nikotiinituotteiden (ml. nikotiinikorvaushoitotuotteet) käytön ehkäisyyn, asuntoyhteisöjen savuttomuuden parantamiseen sekä ostoikärajan nostamiseen 18 ikävuodesta.

Tupakkalain tavoitteen saavuttaminen edellyttää tähänastisten systemaattisten ja määrätietoisten toimien jatkamista ja kehittämistä sekä uusien toimenpiteiden käyttöönottoa. Tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan työryhmän esittämien ehdotusten toteuttamista jo seuraavan hallituskauden alussa. Mietinnössä esitetyt toimenpiteet luovat edellytykset tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytön loppumiselle. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää muutaman vuoden välein toteutettavia lisätoimia. Työryhmä katsoo, että uusien ehdotusten toteuttaminen tulee ottaa mukaan aina seuraavan hallituksen ohjelmaan.

Työryhmän ehdotukset kohdistuvat verotukseen, nuorten tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön aloittamisen ehkäisyyn, savuttomiin ympäristöihin, myyntiin ja markkinointiin, lopettamisen tukeen, matkustajatuontiin, uusien nikotiinituotteiden säätelyyn, toimeenpanon tehostamiseen sekä resursointiin, seurantaan ja arviointiin.

Asiasanat tupakkalaki, tupakkaverot, tupakansavu, tupakkatuotteet, nikotiinituotteet, sähkösavukkeet, nikotiinikorvaushoito

ISBN PDF 978-952-00-5664-3 **ISSN PDF** 2242-0037

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5664-3>

Utveckling av tobaks- och nikotinpolitiken Åtgärdsförslag av arbetsgruppen 2023

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2023:5

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet

Utarbetad av Arbetsgruppen för utveckling av tobaks- och nikotinpolitiken 2022
Språk finska **Sidantal** 76

Referat

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 7 februari 2022 en arbetsgrupp med uppgift att framföra förslag till lagändringar och andra åtgärder som stöder och främjar upphörandet av användningen av tobaks- och nikotinprodukter före 2030. Arbetsgruppen hade tre specialuppgifter som gällde att förebygga användning av alla slags nikotinprodukter (inkl. nikotinersättningsprodukter), främja rökfria bostadssammanslutningar och höja den gällande åldersgränsen 18 år för köp av tobaksprodukter.

För att uppnå målet för tobakslagen förutsätts det att man fortsätter med de systematiska och målmedvetna åtgärder som vidtagits hittills och utvecklar dem och att man tar i bruk flera nya åtgärder. För att uppnå målet borde arbetsgruppens förslag genomföras redan i början av nästa regeringsperiod. De åtgärder som föreslås i betänkandet är en förutsättning för att användningen av tobaksprodukter och övriga nikotinprodukter ska upphöra. För att uppnå målet krävs emellertid genomförande av tilläggsåtgärder med några års mellanrum. Enligt arbetsgruppens syn bör genomförandet av de nya förslagen alltid införlivas i nästa regeringsregeringsprogram.

Arbetsgruppens förslag gäller beskattning, förebyggande av att unga börjar använda tobaks- och nikotinprodukter, rökfria miljöer, försäljning och marknadsföring, stöd för att sluta röka, resandeförsel, reglering av nya nikotinprodukter, effektivare reglering samt resursering, uppföljning och bedömning.

Nyckelord tobakslag, tobaksskatt, tobaksrök, tobaksprodukter, nikotinprodukter, elektroniska cigaretter, substitutionsbehandling med nikotin

ISBN PDF 978-952-00-5664-3

ISSN PDF 2242-0037

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5664-3>

Development of tobacco and nicotine policy Proposals for action by the working group 2023

Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2023:5

Publisher Ministry of Social Affairs and Health

Group author Working group on the development of tobacco and nicotine policy 2022
Language Finnish **Pages** 76

Abstract

On 7 February 2022, the Ministry of Social Affairs and Health appointed a working group tasked with making proposals for legislative amendments and other measures that support and promote the end of the use of tobacco and nicotine products by 2030. The working group had three specific tasks related to preventing the use of all nicotine products (including nicotine replacement therapy products), improving the smoke-free environment of housing corporations and raising the purchasing age limit from 18 years of age.

Achieving the objective of the Tobacco Act requires the continuation and development of the current systematic and determined implementation of measures and the introduction of new measures. In order to achieve this objective, the proposals presented by the working group will need to be implemented already at the beginning of the next government term. The measures proposed in the report create the conditions for eliminating the use of tobacco and other nicotine products. Further efforts are needed every few years to achieve this goal. The working group considers that the implementation of the new proposals should always be included in the next government programme.

The working group's proposals concern taxation, prevention of starting the use of tobacco and nicotine products by young people, smoke-free environments, sales and marketing, support for quitting, passenger imports, regulation of new nicotine products, enhanced enforcement, and resourcing, monitoring and evaluation.

Keywords Tobacco Act, tobacco tax, tobacco smoke, tobacco products, nicotine products, electronic cigarettes, nicotine replacement treatment

ISBN PDF 978-952-00-5664-3

ISSN PDF 2242-0037

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5664-3>

Sisältö

Toimeksianto	7
Toimenpide-ehdotukset 2023	11
1 Tiekartta savuttomaan ja nikotiinittomaan Suomeen	16
1.1 Tilanne Suomessa	19
1.2 Tutkimusnäyttö ja kansainvälisiä esimerkkejä.....	29
2 Toimenpide-ehdotukset perusteluineen	32
2.1 Verotus.....	32
2.2 Tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön aloittamisen ehkäisy.....	36
2.2.1 Tupakka- ja nikotiinituotteiden ikärajat	36
2.2.2 Nuorten harrastustoiminta.....	39
2.3 Savuttomat ympäristöt.....	40
2.3.1 Asuntoyhteisöjen savuttomuus.....	42
2.3.2 Muut elinympäristöt	48
2.4 Tupakkalain alaisten tuotteiden myynti ja markkinointi	50
2.5 Tupakoinnin ja muiden nikotiinituotteiden käytön lopettamisen tuki.....	56
2.5.1 Nikotiinikorvaushoitovalmisteet	59
2.6 Matkustajatuonti.....	63
2.7 Nikotiinia sisältävät uudet tuotteet	66
2.8 Toimeenpanon tehostaminen.....	68
2.8.1 Hallinnollinen sanktiomaksu	68
2.8.2 Tupakkapuitesopimuksen artikla 5.3	70
2.9 Resursointi, seuranta ja arviointi	72
Eriävä mielipide	75
Lähteet	76

TOIMEKSIANTO

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 7.2.2022 tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän, jonka yleisenä tehtävänä oli tehdä ehdotuksia lakimuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi, jotka tukevat ja edistävät tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppumista Suomessa vuoteen 2030 mennessä. Työryhmä jatkoi edellisen kehittämistyöryhmän edellyttämien hallituskausittaisten lisätoimien kehittämistä tupakkalain tavoitteen saavuttamiseksi.

Työryhmä edisti myös hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan vähennetään riippuvuuksia ja jatketaan määrätietoista työtä tupakoinnin vähentämiseksi.

Työryhmän erityisinä tehtävinä olivat:

1. Selvittää kaikkien nikotiinituotteiden (ml. nikotiinikorvaushoitotuotteet) käytön ja sääntelyn nykytilanne sekä tehdä ehdotuksia lakimuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi nikotiinituotteiden käytön loppumiseksi.
2. Selvittää asuntoyhteisöjen savuttomuuden ja sääntelyn nykytilanne sekä tehdä ehdotuksia lakimuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi asuntoyhteisöjen savuttomuuden parantamiseksi.
3. Selvittää tupakkatuotteiden, nikotiininesteiden ja nikotiinia sisältävien tupakan vastikkeiden ostoikärajan nostoa 18 ikävuodesta sekä tehdä tähän liittyen ehdotukset.

Työryhmän toimikausi oli 7.2.2022–31.1.2023. Työryhmän puheenjohtajana toimi johtaja Ilkka Oksala Elinkeinoelämän keskusliitosta ja varapuheenjohtajana johtaja Jari Keinänen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimitettiin budjettineuvos Outi Luoma-aho valtiovarainministeriöstä (varajäsen hallitusneuvos Merja Sandell, valtiovarainministeriöstä), johtaja Tiina Laatikainen Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta (varajäsen erityisasiantuntija Otto Ruokolainen Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta), johtaja Jussi Holmalahti Valvirasta (varajäsen ryhmäpäällikkö Kari Kunnas Valvirasta), tullilylitarkastaja Anna Kallio Tullista (varajäsen valvontapäällikkö Kari Marjamäki Tullista) asiantuntijalääkäri Riitta Työläjärvä SAK:sta (varajäsen päälakimies Timo Koskinen SAK:sta), pääsihteeri Matti Rautalahti Suomalainen Lääkäriseura Duodecimista (varajäsen ylilääkäri Anna-Mari Hekkala Suomalainen Lääkäriseura Duodecimista/Sydänliitto), kliininen opettaja Mikael Ekblad Turun yliopistosta /Savuton Suomi -tieteellinen neuvottelukunta

(varajäsen yliproviisori Outi Salminen sosiaali- ja terveysministeriöstä / Savuton Suomi -tieteellinen neuvottelukunta), professori Pekka Puska Suomen ASH ry:stä (varajäsen erikoislääkäri Annamari Rouhos Suomen ASH ry:stä), osastopäällikkö Heikki Luoto Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry:stä (varajäsen projektipäällikkö Katri Saarela Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry:stä), pääsihteeri Tuula Vasankari Filha ry:stä (varajäsen erityisasiantuntija Patrick Sandström Filha ry:stä).

Työryhmän sihteerinä olivat erityisasiantuntija Jaana Markkula (7.2.2022–31.8.2022) sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Reetta Honkanen (1.9.2022-) sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Hanna Ollila Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta ja toiminnanjohtaja Mervi Hara Suomen ASH ry:stä.

Työryhmä kuului ulkopuolisina asiantuntijoina hankepäällikkö Tuulia Råmarkia Syöpäjärjestöistä, neuvotteleva virkamies Veli Auvista valtiovarainministeriöstä, lakimies Taru Peippo Valvirasta, ylitarkastaja Pia Malmia Valvirasta, tutkinnanjohtaja Pasi Lukkarista Tullin rikostorjunnasta, valmisteverotuksen riskivastaava Lasse Jutilaa Verohallinnosta, ryhmäpäällikkö Kari Kunnasta Valvirasta, yksikön päällikkö Liisa Näveriä Fimeasta, FT Anu Kangasniemeä Likes/Jyväskylän ammattikorkeakoulusta, lakimies Anne Ritaria Valvirasta, vt. tiimipäällikkö Anna Petäjaniemeä Helsingin kaupungilta, johtava asiantuntija Isabella Lencionia Valvirasta ja lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäkeä oikeusministeriöstä.

Työryhmä kokoontui 14 kertaa.

Työryhmä toteutti toimikautensa alussa (14.3.-31.3.2022) alkukartoituksen eri toimijoille heidän näkemyksistään tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämiseksi. Webropol-kysely lähetettiin noin 200 vastaanottajalle eri organisaatioissa ja vastauksia saatiin kaikkiaan 53 kappaletta.

Työryhmä asetti kaksi jaostoa annettujen kahden erityistehtävän edistämiseksi. Toisen jaoston tehtävänä oli kaikkien nikotiinituotteiden (ml. nikotiinikorvaushoitotuotteet) käytön ja sääntelyn nykytilan selvittäminen sekä tehdä ehdotuksia nikotiinituotteiden käytön loppumiseksi. Toisen jaoston tuli selvittää asuntoyhteisöjen savuttomuuden ja sääntelyn nykytila ja tehdä ehdotuksia asuntoyhteisöjen savuttomuuden parantamiseksi. Jaostojen toimikausi oli 7.3.-30.9.2022.

Nikotiinituotteita koskevan jaoksen puheenjohtajana toimi yksikön päällikkö Liisa Näveri Fimeasta. Työryhmän jäseninä olivat erityisasiantuntija Reetta Honkanen sosiaali- ja terveysministeriöstä, lakimies Taru Peippo Valvirasta, erityisasiantuntija Otto Ruokolainen Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta, tulliylitarkastaja Anne Pullinen Tullista, erikoistutkija Terhi Kurko KELA:sta, kliininen opettaja Mikael Ekblad Turun yliopistosta/ Savuton Suomi -tieteellinen neuvottelukunta ja ylläkäri Eeva Ollila Syöpäjärjestöistä. Jaoston sihteerinä

toimi erityisasiantuntija Hanna Ollila Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta. Lisäksi jaosto kuuli seuraavia jaoston ulkopuolisia asiantuntijoita: lakimies Laura Terho (STM), puheenjohtaja Maija Pirttijärvi (Farmasialiitto), lakimies Juuso Haasto (Fimea), asiantuntija Saija Himanka (EHYT ry) ja ylitarkastajat Elina Brusila ja Kati Suomalainen (Tukes). Jaosto kokoontui kahdeksan kertaa.

Asuntoyhteisöjen savuttomuutta selvittäneen jaoston puheenjohtajana oli ryhmäpäällikkö Kari Kunnas Valvirasta. Jäseninä olivat lakimies Reija Kauppi Valvirasta, lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhainen oikeusministeriöstä, erityisasiantuntija Otto Ruokolainen Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta, pääsihteeri Matti Rautalahti Suomalainen Lääkäri-seura Duodecimista, päälakimies Jenni Hupli Suomen Kiinteistöliitto ry:stä, lakiasiantuntija Jenni Valkama Isännöintiliitto ry:stä ja järjestöjohtaja Mervi Puolanne Hengitysliitto ry:stä. Jaoston sihteerinä toimi erityisasiantuntija Jaana Markkula sosiaali- ja terveysministeriöstä (1.9.2022 alkaen Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta). Jaosto kuuli seuraavia jaoston ulkopuolisia asiantuntijoita: ympäristöterveysneuvos Kimmo Ilonen (Valvira), lakimies Laura Terho (STM) sekä lainsäädäntöneuvos Jussi Päivärinne (oikeusministeriö). Jaosto kokoontui seitsemän kertaa.

Lisäksi jaostot järjestivät 15.6.2022 työpajan kumpaankin teemaan liittyvien ongelmien, ratkaisuvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten kartoittamiseksi. Siihen kutsuttiin 17 eri organisaatioiden edustajaa.

Kehittämistyöryhmä toteutti varhaista toteamista ja tupakoinnin lopettamisen tukea koskevan työpajan 12.10.2022. Työpajaan osallistui yli 30 alan asiantuntijaa eri puolelta Suomea.

Kehittämistyöryhmä esitteli työryhmän toimintaa ja työtä eduskuntaryhmille 14.12.2022.

Työryhmä on ottanut huomioon edellä mainituissa selvityksissä ja kuulemisissa esiin tuodut seikat sekä jaostoilta saadut ehdotukset työskentelynsä aikana. Mietinnössä on hyödynnetty laajasti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttamaa tutkimuskatsausta sekä muuta tutkimuskirjallisuutta, joista keskeisimpiä on lueteltu mietinnön lopussa. Lisäksi on lueteltu muita tärkeimpiä lähteitä.

Tämä on työryhmän mietintö, joka on valmisteltu työryhmän asettamispäätöksen mukaisesti. Tässä mietinnössä esitetyt toimet luovat edellytykset tupakka- ja nikotiiniuotteiden käytön loppumiselle tupakkalain tavoitteen mukaisesti. Esitettyjen toimenpiteiden ohella tupakkalain tavoitteen saavuttaminen edellyttää uusia lisätoimia, joihin on säännönmukaisesti palattava vaalikausittain.

Mietintöön sisältyy yksi eriävä mielipide.

Helsingissä 31.1.2023

Ilkka Oksala (varajäsen Jari Keinänen)

Mikael Ekblad (varajäsen Outi Salminen)

Mervi Hara

Jussi Holmalahti (varajäsen Kari Kunnas)

Reetta Honkanen (1.9.2022 alkaen, Jaana Markkula 31.8.2022 saakka)

Anna Kallio (varajäsen Kari Marjamäki)

Tiina Laatikainen (varajäsen Otto Ruokolainen)

Outi Luoma-aho (varajäsen Merja Sandell)

Heikki Luoto (varajäsen Katri Saarela)

Hanna Ollila

Pekka Puska (varajäsen Annamari Rouhos)

Matti Rautalahti (varajäsen Anna-Mari Hekkala)

Riitta Työläjärvi (varajäsen Timo Koskinen)

Tuula Vasankari (varajäsen Patrick Sandström)

TOIMENPIDE-EHDOTUKSET 2023

Verotus

1. Jatketaan tupakkalain tavoitteen mukaista tupakkaveropolitiikkaa toteuttamalla tupakkaveron korotuksia samaan tapaan puolivuositain kuin viime vuosina ja säilytetään nykyisen tupakkaveron rakenne.
2. Tupakkalaissa tarkoitetut uudet tupakka- ja nikotiinituotteet otetaan huomioon tupakkaverotusta koskevassa lainsäädännössä ja veronkorotuksissa.

Tupakka- ja nikotiinituotteiden ikärajat

3. Tupakkalakia muutetaan niin, että tupakkatuotteita, nikotiininesteitä ja nikotiinia sisältäviä tupakan vastikkeita ei saa myydä tai muutoin luovuttaa eikä välittää alle 20-vuotiaalle. Myös tuotteiden maahantuonti- ja hallussapitokieltoa koskeva ikäraja nostetaan 20 vuoteen. Tupakkalain alaisten nikotiinia sisältämättömien tuotteiden, kuten tupakointivälineiden, ostoikäraja jäisi ennalleen 18 vuoteen.
4. Tupakkalaissa säädettyjä alaikäisiä koskevia hallussapito- ja maahantuontikieltoja (118 § ja 62 §) laajennetaan koskemaan tupakan vastikkeita, tupakointivälineitä, sähkösavukkeita (tyhjä laite), joiden osalta ikärajaksi säädetään 18 vuotta.

Nuorten harrastustoiminta

5. Liikuntalain perusteella myönnettävien valtionavustushakemusten arvioinnissa käytettävien valtionavustushakemusten vastuullisuuskriteereihin lisätään sitoutuminen tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön ehkäisemiseen kaikessa toiminnassa, jos toiminta on osittain tai kokonaan kohdistettu alaikäisiin. Samoin nuorisolain perusteella myönnettävien valtionavustusten arvioinnissa opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa huomioon sitoutumisen tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön ehkäisyyn.

Savuttomat ympäristöt

6. Tupakkalain tupakointikieltojen soveltamispykälää (TupL 73 §) muutetaan niin, että se kattaa kaikkien tupakkalain alaisten tuotteiden polttamisen, kuumentamisen ja muunlaisen käyttämisen, josta vapautuu sisäilman laatua heikentäviä aerosoleja.
7. Muutetaan voimassa olevaa tupakkalain sisätilan määritelmää vastaamaan nykyistä paremmin tupakkapuitesopimuksen artiklan 8 toimeenpano-ohjeissa suositeltua määritelmää, jonka mukaan sisätila määriteltäisiin miksi tahansa tilaksi, jossa on katto tai yksi tai useampia seiniä.

Asuntoyhteisöjen savuttomuus

8. Laajennetaan tupakkalain 2 §:ssä olevaa asuntoyhteisön määritelmää niin, että se kattaa kaikki monihuoneistoiset asuntoyhteisöt. Lisäksi tarkennetaan asuntoyhteisön hallitsemien yhteisten ulkotilojen ja huoneistojen käytössä olevien ulkotilojen tupakointikieltoa koskevaa määrittelyä muotoon ”ulkotilat ja muut ulkoalueet”.
9. Parannetaan tupakansavulta suojaavia toimenpiteitä asuntoyhteisöissä säätämällä
 - a. tupakointikielto asuntoyhteisöjen hallinnassa oleville leikkipaikoille ja
 - b. tupakkalain 80 §:ssä asuntoyhteisön velvollisuudesta tiedottaa asuntoyhteisön hallinnassa olevalla alueella tupakointikielloista.
10. Säädetään asuinhuoneiston vuokraamisesta annetussa laissa lähtökohtaisesta tupakointikiellosta uusissa vuokrasuhteissa asuntoyhteisön asuinhuoneistossa, siihen kuuluvalla parvekkeella sekä ulkotiloissa että muilla ulkoalueilla.
11. Tarkennetaan asunto-osakeyhtiölaissa säädettyä hallintaanottoperustetta niin, että hallintaan otto on mahdollista tupakointikieltojen rikkomisen perusteella (myös silloin, kun kyse on yhteisön itsensä päättämästä tupakointikiellosta). Täsmennetään vastaavasti asuinhuoneiston vuokraamisesta annettua lakia ja muita mahdollisia asuntoyhteisöjä koskevaa sääntelyä.
12. Mahdollistetaan tupakkalaissa asuntoyhteisölle enemmistöllä tehtävä päätös tupakointikiellosta asuinhuoneistoissa, niiden parvekkeilla ja vastaavissa asukkaiden käytössä olevissa ulkotiloissa tai muilla ulkoalueilla, mikäli niistä voi rakenteiden tai muiden olosuhteiden vuoksi muuten kuin poikkeuksellisesti kulkeutua savua muiden asukkaiden vastaaviin tiloihin.
13. Muutetaan asunnontarkastusta koskevaa tupakkalain 86 §:n 3 momenttia siten, että valvovalla viranomaisella olisi tarvittaessa mahdollisuus tahdonvastaiseen asunnontarkastukseen tupakkalaissa säädettyjen tai kunnan määräämien tupakointikieltojen toistuvan rikkomisen selvittämiseksi.

Muut elinympäristöt

14. Ravitsemisliikkeissä tapahtuvaan tupakointiin puututaan poistamalla tupakkalaista mahdollisuus ravitsemisliikkeiden tupakointitiloihin sekä kieltämällä tupakointi ravitsemisliikkeiden terasseilla.
15. Ulkotupakointikieltoja laajennetaan koskemaan
 - a. urheilukenttiä ja -areenoita, maauimaloita sekä huvipuistoja,
 - b. sellaisia tiloja, joissa järjestetään nuorisolaissa tarkoitettua toimintaa sekä
 - c. ulkoalueilla järjestettäviä yleisiä tilaisuuksia, joissa tupakointi voidaan sallia ainoastaan siihen tarkoitukseen erikseen määritetyllä alueella edellyttäen, että tupakansavu ei kulkeudu tilaisuuden seuraamiseen välittömästi tarkoitetuille alueille.

Tupakkalain alaisten tuotteiden myynti ja markkinointi

16. Muutetaan tupakkalain 71 §:ssä säädettyä erikoisliikkeitä koskevaa poikkeusta niin, että myymälässä saa myydä yksinomaan tupakkalaissa tarkoitettuja tuotteita ja myynnissä on oltava useampi tuotemerkki. Lisäksi säädetään erikoisliikkeen julkisivun sallituista elementeistä.
17. Kielletään tupakkalain mukaisen vähittäismyyntiluvan myöntäminen väliaikaisiin ja liikkuviin myyntipaikkoihin lukuun ottamatta säännöllisellä reitillä kulkevaa myymäläautoa.
18. Tupakkalain alaisten tuotteiden ja vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaisuus laajennetaan koskemaan myös sähkösavukelaitteita ainakin värin ja tuotenimen esittämistavan osalta.
19. Säädetään tupakkatuotteiden ja nikotiininsteiden tukkumyynti luvanvaraiseksi toiminnaksi sekä tukkumyyjille velvollisuus raportoida myyntitietoja.
20. Korotetaan tupakka- ja nikotiininsteen myynnistä perittävää vuosittaista veroluonteista valvontamaksua nykyisestä maksimistasosta 800 euroon/ myyntipiste. Jos myynnissä on sekä tupakkatuotteita ja nikotiininsteitä, valvontamaksu peritään enintään kaksinkertaisena.
21. Laajennetaan tupakkalain etämyynti- ja etähankintakieltoa koskemaan tupakan vastikkeita.
22. Lisätään tupakkalakiin valvontaviranomaiselle mahdollisuus ottaa elinkeinonharjoittajalta tuote haltuun, mikäli se on tupakkalainsäädännön vastainen tai sitä myydään elinkeinotoiminnassa ilman toimintaan tarvittavaa lupaa. Samalla säädetään tupakkalaissa, miten haltuun otetut tuotteet hävitetään.
23. Lisätään tupakkalakiin määritelmät välittömästi tupakointiin käytettävä tupakointiväline (esimerkiksi piiput ja filterit) ja välillisesti tupakointiin

käytettävä tupakointiväline (esimerkiksi piipunpuhdistajat ja säilytyskotelot). Saatetaan välittömästi tupakointiin käytettävien tupakointivälineiden sääntely mahdollisimman samalle tasolle sähkösavukkeiden sääntelyn kanssa, esimerkiksi laajentaen esilläpito-, etämyynti- ja etähankintakielto näihin tuotteisiin. Tupakointivälineiden käytännön jaottelusta säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Tupakoinnin ja muiden nikotiinituotteiden käytön lopettamisen tuki

24. Sosiaali- ja terveysministeriö laatii yhdessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa suositukset tupakasta ja nikotiinista vieroituksesta hyvinvointialueille.
25. Laajennetaan tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden hoidossa lääkärin reseptillä määräämien vieroituslääkkeiden ja nikotiinikorvaushoitotuotteiden korvattavuutta käytön lopettamiseen ja hoitoon sitoutuneille.

Nikotiinikorvaushoitovalmisteet

26. Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden myynti siirretään takaisin apteekkeihin.

Matkustajatuonti

27. Verovapaasti EU:n ulkopuolelta maahan tuotavien savukkeiden määrä rajoitetaan 200 savukkeesta 40 savukkeeseen, sikarit 50:stä 10 kappaleeseen, pikkusikarit 100:sta 20 kappaleeseen sekä piippu- ja vesipiippu- ja savuketupakan tuonti 250 grammasta 50 grammaan. Myös tupakkalain 67 §:n matkustajatuonnin määrälliset rajat muutetaan vastaavasti.
28. Nuuskan, purutupakan ja nenänuuskan matkustajatuonti kielletään.
29. Lisätään rikoslakiin törkeät tekemuodot salakuljetuksen ja laittoman tuontitavaraan ryhtymisen osalta.

Nikotiinia sisältävät uudet tuotteet

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

Hallinnollinen sanktiomaksu

31. Tupakointikieltojen rikkomisen sekä tupakansavulta suojaavien toimenpiteiden laiminlyönnin rikosoikeudelliset sanktiot muutetaan hallinnolliseksi sanktiomaksuksi.

Tupakkapuitesopimuksen artikla 5.3

32. Lisätään tupakkalain 1 §:ään kolmas momentti: Tupakoinnin ja nikotiinituotteiden käyttöä koskevaa julkisen vallan toimintaa tulee suojella alan teollisuuden kaupallisilta ja muiden etujen tavoittelulta.

Resursointi, seuranta ja arviointi

33. Turvataan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen valtakunnallinen, hyvinvointialueittainen ja tärkeimpiä väestöryhmiä koskeva tupakka- ja nikotiinituotteita koskeva perusseuranta.
34. Kehitetään tupakkalain 5 §:n tarkoittamaa tutkimus-, seuranta- ja kehittämistyötä sisällyttämällä
 - i. tukkumyyntiaineistoihin perustuva kulutuksen seuranta
Tupakkatilastoon,
 - ii. tupakoinnin yhteiskunnallisten kustannusten säännöllinen päivitys
Tupakkatilastoon,
 - iii. kotiiniseuranta jätevesitutkimukseen sekä
 - iv. laatimalla toimeenpano- ja arviointisuunnitelma tupakkalain tavoitteen saavuttamisen tueksi.
35. Sosiaali- ja terveysministeriö varmistaa tupakkalain merkittävämpien muutosten yhteydessä Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle erillisrahoituksen vaikutusten arviointiin.

1 Tiekartta savuttomaan ja nikotiinittomaan Suomeen

Suomen eduskunnan vuonna 2005 ratifioima ja oikeudellisesti sitova Maailman terveysjärjestön tupakkapuitesopimus (27/2005) Framework Convention on Tobacco Control (jäljempänä tupakkapuitesopimus) linjaa maailmanlaajuiset periaatteet tupakkatuotteiden käytön ja niistä aiheutuvien haittojen ehkäisylle ja vähentämiselle. Tämä tupakoinnin torjuntaa koskeva puitesopimus on ensimmäinen kansanterveyteen keskittynyt sopimus, jonka on jo ratifioinut 182 osapuolta mukaan lukien Suomi ja Euroopan unioni. Sopimus velvoittaa sopimusosapuolia suojelemaan nykyisiä ja tulevia sukupolvia tupakoinnin ja ympäristön tupakansavun haitoilta ja nikotiiniriippuvuudelta toimeenpanemalla osaltaan sopimuksen artiklat. Sopimuksen vahvistaneet maat antavat etusijan oikeudelle suojella kansanterveyttä.

Tupakkapuitesopimuksen toimeenpanon vahvistaminen on myös yksi YK:n kestävän kehityksen ohjelman tavoitteista. Nykyään myös YK:n Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus ottaa huomioon tupakan aiheuttamat laaja-alaiset terveyshaitat ja ennenaikaiset kuolemat. Tämän vuoksi oikeus tupakattomaan ja nikotiinittomaan elämään on ihmisoikeus.

Voimassa olevan tupakkalain tavoite on tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppuminen. Suomi oli maailman ensimmäinen maa, joka kirjasi vuonna 2010 tupakkalain tavoitteeksi tupakkatuotteiden käytön loppumisen. Vuonna 2016 Suomen tavoitetta täsmennettiin koskemaan myös muiden nikotiinituotteiden käytön loppumista. Käytännössä tavoite tarkoittaa, että aikuisväestöstä alle viisi prosenttia käyttää päivittäin tupakka- ja nikotiinituotteita vuonna 2030.

Tavoitteen asettamisen myötä Suomen tupakkapolitiikan keskiöön nousi ns. endgame-ajattelu, joka tarkoittaa tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppumiseen tähtäävää politiikkaa. Niin ikään tupakkapuitesopimuksen artiklat tukevat tupakkalakimme tavoitetta. Esimerkiksi sopimuksen artikla 5(2) toteaa, että on ”hyväksyttävä ja toteutettava tehokkaita lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja hallintotoimenpiteitä” ... ”jotta sopimuspuolet voivat laatia asianmukaisia toimintalinjoja tupakan kulutuksen, nikotiiniriippuvuuden ja ympäristön tupakansavulle altistumisen torjumiseksi ja vähentämiseksi”. Lisäksi artikla 2.1 kannustaa sopimusosapuolia toimeenpanemaan keinoja, jotka menevät sopimuksen vaatimuksia pidemmälle, jotta ihmisten terveyttä voitaisiin suojella paremmin.

Tämä ajattelumalli on levinnyt myös kansainväliseen tupakkapolitiikkaan, vaikka tavoitteen sisältämät tuotteet ja määrittely vaihtelevat eri maissa keskittyen usein savukkeiden polttamisen loppumiseen. Vuonna 2021 julkaistussa EU:n syöväntorjuntasuunnitelmassa asetettiin koko Euroopan tavoitteeksi tupakaton sukupolvi (Tobacco-Free Generation), jossa tavoitellaan tupakkatuotteiden käytön, ei pelkästään tupakoinnin, yleisyyden laskua alle 5 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä.

Tavoite nikotiinittomasta yhteiskunnasta ja tavoitteen asettaminen tupakkalakiin on kansainvälisesti ainutlaatuista. Suomen tupakkapolitiikan tavoitteena ei siis ole ns. haittojen vähentäminen, jossa savukkeiden polttaminen pyritään korvaamaan muiden nikotiini-tuotteiden käytöllä.

Suomi on ollut tupakkapolitiikan edelläkävijämaita jo vuodesta 1976, jolloin säädettiin laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi (693/1976, tupakkalaki). Siitä lähtien tupakkalainsäädäntöä on kehitetty johdonmukaisesti tupakkateollisuuden kiivaasta vastustuksesta huolimatta. Suuret tupakkapoliittiset lainsäädäntötoimet, kuten mm. tupakkatuotteiden markkinointikiellot sekä työpaikkojen ja ravintoloiden savuttomuus ovat toteuduttuaan saaneet väestön enemmistön kannatuksen.

Tupakkapolitiikalle asetettiin tupakkalakia säädettäessä 1970-luvulla neljä keskeistä toteuttamisaluetta: terveyden edistäminen, hintapolitiikka, rajoitukset sekä tutkimus ja seuranta. Tämä perusasetelma on säilynyt yhteiskunnallisista muutoksista huolimatta alkuperäisen kaltaisena.

Systemaattinen tutkimus ja seuranta ovat mahdollistaneet tupakkalainsäädännön ja -politiikan jatkuvan kehittämisen. Tutkimustiedon lisääntyminen on vaikuttanut myös tupakkapolitiikkamme painotuksiin 50 viime vuoden aikana. 1970-luvulla korostui tupakoinnin vähentäminen ehkäisemällä terveysvaarojen ja -haittojen syntymistä tupakoivalle itselleen. 1980-luvulla herättiin ympäristön tupakansavun vaarallisuuteen myös muille. Viime vuosina huolenaiheeksi ovat nousseet uudenlaisten nikotiinin annostelulaitteiden, kuten sähkösavukkeiden ja muiden nikotiinituotteiden, markkinointi ja niiden käytöstä aiheutuvat haitat.

Lisäksi tupakan aiheuttamat ympäristöhaitat, seuraukset ihmisoikeuksien toteutumiseksi ja tupakan negatiivinen vaikutus kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen ovat tulleet korostetusti esille. Tupakkapuitesopimuksen sihteeristö julkisti vuonna 2018 yleiskatsauksen tupakoinnin ympäristövaikutuksista. Sen mukaan savukkeiden tuotannon ja kulutuksen vähentämisen ja lopulta loppumisen tulisi olla keskeinen osa kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Jokainen vaihe tupakan viljelystä ja kuivatuksesta savukkeiden valmistukseen, jakeluun ja hävittämiseen vaatii paljon resursseja sekä synnyttää jätettä ja päästöjä.

Tupakasta johtuvat ympäristövaikutukset rasittavat huomattavasti maapallon alati huonevia voimavaroja ja herkkiä ekosysteemejä. Tupakan ympäristöjalanjälki ja sen kielteiset terveydelliset, sosiaaliset ja taloudelliset seuraamukset ovat ristiriidassa globaalien kestävä kehityksen tavoitteiden kanssa, kuten tavoitteet koskien vastuullista kuluttamista (12), ilmastotekoja (13), vedenalaista (14) ja maanpäällistä elämää (15).

Myös sähkösavukkeista ja muista elektronisista nikotiinin annostelulaitteista syntyvät jätteet aiheuttavat vakavaa ympäristöhaittaa. Ne sisältävät metallia, elektroniikkaa, kertakäyttöisiä muovipatruunoita, pattereita ja nikotiininesteiden myrkyllisiä kemikaaleja. Lisäksi sekä patterit että laitteet itsessään sisältävät vaarallisia aineita, kuten lyijyä ja elohopeaa. Suurin osa muovisista sähkösavukkeiden nestepatruunoista ei ole uudelleenkäytettäviä tai kierrätettäviä, vaan maahan heitettyinä ne hajoavat lopulta mikromuoveiksi ja kemikaaleiksi, jotka saastuttavat vesistöjä ja luontoa.

EU:ssa hyväksyttiin kertakäyttöisten muovituotteiden kulutusta rajoittava direktiivi (Single-Use Plastics Directive, 2019/904/EU) keväällä 2019. Siinä pyritään mm. rajoittamaan muovituotteiden kulutusta ja vähentämään roskaantumista. Direktiiviä sovelletaan savukkeiden filttereihin. Direktiivi velvoittaa tupakkayrityksiä vastaamaan mm. tupakan tumppeista aiheutuvien jätteiden keräämis- ja hävittämiskustannuksista. Kansallisesti tätä koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2023 alussa osana jätelain uudistusta.

Vuoden 2022 maaliskuussa 175 maata hyväksyi Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristökokouksen resoluution neuvotella laillisesti pitävä globaali sopimus muovijäteongelman ratkaisemiseksi vuoden 2024 loppuun mennessä. Neuvottelut alkoivat marraskuussa 2022. Tupakan tumpit ovat yleinen muovisaasteen lähde, sillä maailmanlaajuisesti noin 4,5 biljoonaa tupakan tumppea joutuu ympäristöön. Suomessa kaikista rantaroskista yli 60 % on tupakan tumppeja.

Tupakkapolitiikkamme perustuu vahvasti tutkimustietoon ja usean näyttöön perustuvan keinon yhteisvaikutukseen. Tupakkalain tavoitetta tukee mm. tupakkaverolaki (1470/1994), jonka tarkoituksena on valtion tulojen kerryttäminen ja tupakkalain tavoitteiden edistäminen. Tupakkatuotteiden hintaan ja verotukseen vaikuttavat toimenpiteet ovat tehokas keino vaikuttaa tupakointiin väestötasolla.

Tupakoinnin yleisyydessä ja siihen suhtautumisessa on Suomessa tapahtunut viime vuosikymmeninä valtava sosiaalinen ja yhteiskunnallinen muutos. Nykyisin tupakkatuotteita ei enää pidetä tavanomaisina, jokapäiväiseen elämään kuuluvina kulutushyödykkeinä. Niin väestö kuin päättäjät tunnustavat tupakkapolitiikkamme hyödyt. Myös tupakoinnista aiheutuvien syöpä- sekä sydän- ja verisuonitautien määrä on vähentynyt.

Positiivisesta kehityksestä huolimatta tupakkalain tavoitteen saavuttaminen edellyttää lisätoimia. Eritoten matalammin koulutetut ovat vielä kaukana tupakkalain tavoitteesta.

Tupakkalain tavoitteen saavuttamiseen tarvitaan edelleen jatkuvia ja määrätietoisia ponnisteluja. Terveydenhuollon ja työterveyshuollon aktiivisuus nikotiinituotteiden vieroituspalvelujen toteuttamisessa ja järjestämisessä on tärkeää.

Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmä esittää, että vuonna 2023 toimintansa aloittava hallitus sitoutuisi ohjelmassaan edistämään heti hallituskautensa alussa tässä mietinnössä esitettäviä toimia. Työryhmä korostaa, että osa uusista ehdotuksista on mahdollista ottaa käyttöön heti hallituskauden alussa ja osa ehdotuksista voi vaatia pidemmän valmisteluajan. Ehdotusten toimeenpano on joka tapauksessa tärkeää aloittaa viipymättä, jotta ne saadaan toteutettua hallituskauden aikana.

Toimien riittävyttä on arvioitava hallituskauden lopulla ja tarvittaessa esitettävä uusia lisätoimia seuraavalle hallitukselle. Kyse on hallituskausia ylittävstä visiosta, johon Suomi ensimmäisenä maailmassa sitoutui ja jonka moni valtio sen jälkeen on ottanut tavoitteeksi.

1.1 Tilanne Suomessa

Merkittävimät kansansairauksemme ovat sydän- ja verisuonisairaudet, astma ja allergia, krooniset keuhkosairaudet, syöpä ja diabetes, joille kaikille yhteinen riskitekijä on tupakointi. Suomessa tapahtuneesta erittäin myönteisestä kehityksestä huolimatta tupakointi on yhä suurin yksittäinen estettävissä oleva terveysriski ja keskeinen koulutusryhmien välisten terveyserojen aiheuttaja.

Väestöryhmien väliset terveyserot ovat Suomessa yhä suuret, minkä vuoksi osa ihmisistä elää sairaamman ja lyhyemmän elämän kuin toiset. Tupakointi selittää sosioekonomisista kuolleisuuseroista miehillä 25 prosenttia ja naisilla 13 prosenttia.

Erot terveyseroja aiheuttavien riskitekijöiden yleisyydessä väestöryhmien välillä ilmenevät varhain, erityisesti koulutuksen mukaisissa ryhmissä. Erot ovat vuosien kaventamistoimien jälkeen pysyneet ennallaan, joiltakin osin jopa kasvaneet. Esimerkiksi matalammin koulutetut tupakoivat selvästi korkeasti koulutettuja yleisemmin, vaikka tupakointi on vähentynyt viime vuosina myös matalasti koulutetuilla. Tupakoinnin yleisyydessä on eroja myös muun muassa maahanmuuttajataustan mukaan. Tupakointi on huomattavan yleistä mm. vangeilla, mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivillä lisäten sairastavuutta muutoinkin

haavoittuvassa asemassa olevilla ihmisillä. Lisäksi sekä työikäisessä että iäkkäässä väestössä päihtyneisyys yhdessä tupakoinnin kanssa on merkittävä tekijä savukkeista syttyneiden tulipalojen ja palokuolemien taustalla.

Raskaana olevien tupakointi oli pitkään korkeammalla tasolla Suomessa kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa, ja se on vähentynyt vasta viime vuosina.

Terveyserojen kaventaminen on ollut Suomen terveyspolitiikan tavoitteena jo parin vuosikymmenen ajan. Tupakkalain tavoitteen edistäminen on tehokas tapa kaventaa väestöryhmien välisiä terveyseroja, ylläpitää väestön hyvinvointia sekä työ- ja toimintakykyä ja parantaa terveyttä.

Perustuslain mukaan väestön terveyden edistäminen on julkisen vallan tehtävä. Jokaiselle on turvattava riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Lisäksi tavoitteena on, että terveyden edistäminen toteutuu kaikessa päätöksenteossa. Terve väestö on taloudellisen kasvun, kestävän kehityksen ja kilpailukyvyn tärkeä edellytys. Hyvinvointiin pitkällä tähtäimellä investoiva yhteiskunta kehittyy sekä voi taloudellisesti kestävästi.

Tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö otetaan huomioon myös sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2021 julkistamassa [päihde- ja riippuvuusstrategiassa](#). Strategiassa asetetaan yhteisiä, kaikkia päihkeitä ja riippuvuuksia läpileikkaavia tavoitteita sekä niiden erityisyyden huomioivia tavoitteita. Vaikka eri päihde- ja riippuvuusilmiötä sääntelevät politiikka-toimet ja -painotukset poikkeavat toisistaan, niiden yhteinen perusta on kansalaisten hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden vahvistaminen.

Samoin tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön ehkäisy on olennainen osa ehkäisevän päihdetyön kokonaisuutta. Sitä määrittää laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015). Päävastuu ehkäisevästä päihdetyöstä kuuluu kunnille ja hyvinvointialueille sekä niiden sosiaali- ja terveyspalveluille. Kunnilla on myös tupakkalain nojalla velvoite huolehtia tupakoinnin lopettamisen tuesta alueellaan yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa. Ehkäisevä päihdetyö kuuluu osaksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä sekä sitä koskevaa suunnittelua ja seurantaa. Olennaista on vähentää kysyntää, saatavuutta ja tarjontaa toimiviksi todetuilla menetelmillä eri-ikäisten arkiympäristöissä ja palveluissa. Vuonna 2020 suurimmassa osassa kunnista oli ehkäisevästä päihdetyöstä vastaava toimielin, toimeenpaneva työryhmä, yhdyshenkilö tai toimintasuunnitelma. Kansallisella tasolla työtä koordinoi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelmalla.

Tupakkatuotteet eivät ole normaaleja kulutushyödykkeitä. Ne aiheuttavat käyttäjälleen vaikean riippuvuuden, ylläpitävät sitä ja sisältävät ihmisille ja luonnolle myrkyllisiä aineita. Tupakkalain tavoitteena onkin myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytön loppuminen.

Savukkeiden polttaminen on eniten käytetty ja samalla vaarallisin nikotiinin annostelutapa. Sen ohella nikotiinin saamiseksi käytetään mm. sikareita, pikkusikareita, nuuskaa ja vesipiippua. Lisäksi savukkeiden rinnalle ja niitä korvaamaan on tullut uusia nikotiinituotteita kuten sähkösavukkeet, nikotiininuuska (ts. nikotiinipussit) ja muut nikotiinin annostelutuotteet.

Nikotiini on stimuloiva, piristävä ja hermostoon vaikuttava aine, johon kehittyy aivojen rakenteellisten muutosten vuoksi vahva riippuvuus. Tupakkakasvi sisältää nikotiinia. Nikotiini on savukkeiden, nuuskan ja muiden tupakkatuotteiden tärkein riippuvuutta aiheuttava aine. Myös sähkösavukkeissa käytetään useimmiten nikotiinia sisältävää nestettä.

Nikotiini kiihdyttää sydämen sykettä ja sydänlihaksen supistumista ja altistaa todennäköisesti rytmihäiriöille. On viitteitä siitä, että nikotiini edesauttaisi sekä solujen muuttumista syöpäsoluiksi, lisäksi syöpäsolujen jakaantumista että pitäisi yllä syöpäkudoksen kehittymistä. Tupakansavu on ASA-rekisterissä luokiteltu syöpävaaralliseksi työympäristössä. Myös WHO:n alainen Kansainvälinen syöpäntutkimuslaitos IARC (International Agency for Research on Cancer) on luokitellut tupakansavun syöpävaaralliseksi.

Sisäilmassa oleva tupakansavu tarttuu pintamateriaaleihin, joista se voi myöhemmin uudelleen vapautua ilmaan aiheuttaen näin altistumista haitallisille tupakansavun aineille pitkällä aikavälillä. Tätä kuvaamaan käytetään termiä third-hand smoke eikä sille ole vielä kunnollista suomenkielistä vastinetta. Pintamateriaaleista vapautuvien aineosien reagoi-
dessa ympäristön muiden kaasujen kanssa syntyy altistumista karsinogeenisille yhdisteille. Normaalit siivousmenetelmät eivät tehoa näihin epäpuhtauksiin.

Nikotiini vaikuttaa myös raskaana olevan ja sikiön terveyteen. Jos odottava äiti käyttää nikotiinituotteita, nikotiinipitoisuus voi olla sikiön veressä jopa 15 prosenttia suurempi kuin äidin verenkierrossa. Nikotiinilla on haitallisia vaikutuksia niin sikiön kuin syntyneen lapsen aivojen kehitykselle.

Tupakkapuitesopimuksen mukaan savukkeet ja muutamat muut tupakkaa sisältävät tuotteet on tarkoin suunniteltu sellaisiksi, että ne aiheuttavat ja ylläpitävät riippuvuutta. Monet niiden sisältämät yhdisteet ja savu ovat farmakologisesti aktiivisia ja myrkyllisiä. Ne muuttavat perimää ja aiheuttavat syöpää. Myös EU:n tupakkatuotedirektiivi (2014/40/EU) toteaa, etteivät tupakkatuotteet ole tavallisia hyödykkeitä.

Maailmanlaajuisesti noin kahdeksan miljoonaa ihmistä kuolee tupakoinnin aiheuttamiin sairauksiin vuosittain. THL on arvioinut tupakoinnin aiheuttavan vuosittain noin 3 700–5 500 ihmisen ennenaikaisen kuoleman Suomessa. Kuolleisuus ei kuitenkaan kuvasta tupakoijien muuta väestöä huomattavasti suurempaa sairastuvuutta lukuisiin tauteihin, sairastumisen riskin lisääntymistä ja jo todettujen sairauksien pahentumista.

THL on arvioinut tupakoinnista yhteiskunnalle aiheutuvia taloudellisia kustannuksia. Taloudellisia haittoja tarkastellaan arvioimalla tupakoinnin aiheuttamia välillisiä ja välittömiä kustannuksia. Vuonna 2020 tupakoinnin aiheuttamat välittömät ja välilliset kustannukset Suomessa olivat THL:n arvion mukaan keskimäärin noin 1,3 miljardin euroa.

Välittömiä kustannuksia olivat tupakoinnin aiheuttamien terveyshaittojen hoito ja niiden kustannukset, tulonsiirrot sekä palovahingoista ja tupakkavalvonnasta ja ehkäisevästä työstä aiheutuneet kustannukset. Välillisiä kustannuksia olivat puolestaan tupakoinnin aiheuttamien kuolemien ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisten aiheuttamat tuotantopanostenetykset sekä sairauspoissaolojen ja lakisääteisiin taukoihin kuulumattomien tupakkataukojen aiheuttamat työpanostenetykset.

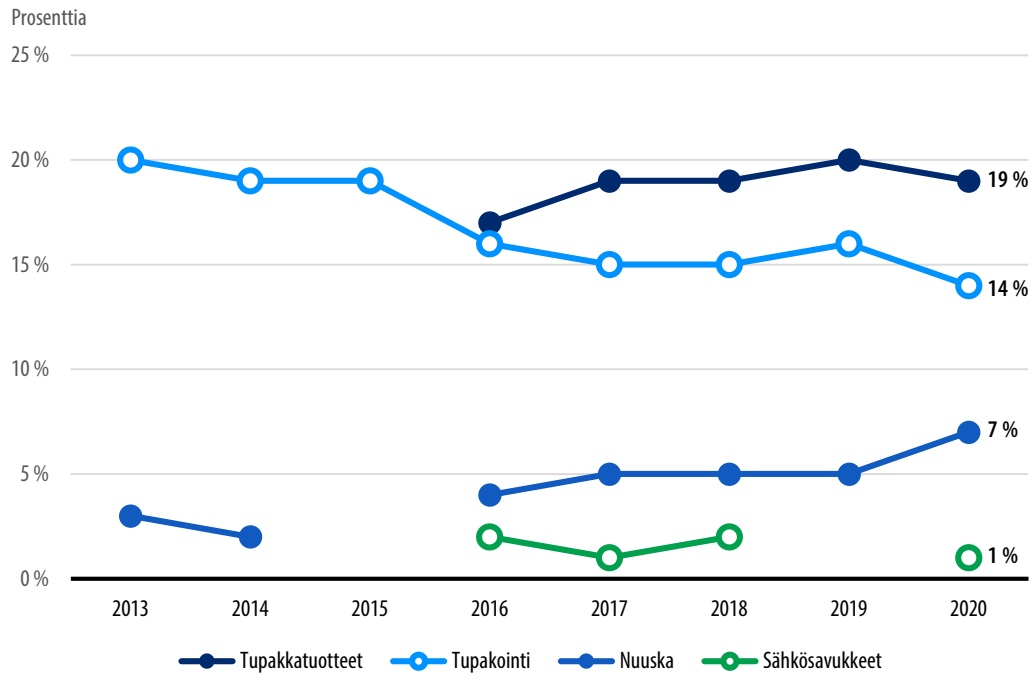
Yhteiskunnalle tupakoinnista aiheutuvien kustannusten määrä on vähentynyt tupakoinnin vähentymisen myötä, sillä vuonna 2012 vastaavat kulut olivat 1,5 miljardia euroa.

Tupakkaveron tuotto oli vuonna 2020 yhteensä 1,058 miljardia euroa. Tupakkaveron tuotto on osa valtion yleistä budjettia eikä sitä käytetä korvamerkittynä tupakoinnin aiheuttamien yhteiskunnallisten kustannusten kattamiseen.

Nikotiinituotteiden käyttö aikuisilla

Päivittäinen tupakointi on vähentynyt sekä miehillä että naisilla työikäisessä (20–64-v.) väestössä (Kuvio 1a ja 1b). Päivittäinen nuuskaaminen on yleistynyt miehillä viime vuosina jonkun verran, varsinkin nuorilla miehillä (20–34-vuotiaat), joista vuonna 2020 päivittäin nuuskavia oli 12 prosenttia. Sähkösavukkeiden käyttö on aikuisilla hyvin vähäistä. Eläkeikäisessä (65–84-v.) väestössä muutokset tupakoinnin yleisyydessä ovat olleet 2000-luvulla vähäisiä. Vuonna 2020 tässä ryhmässä seitsemän prosenttia tupakoi päivittäin.

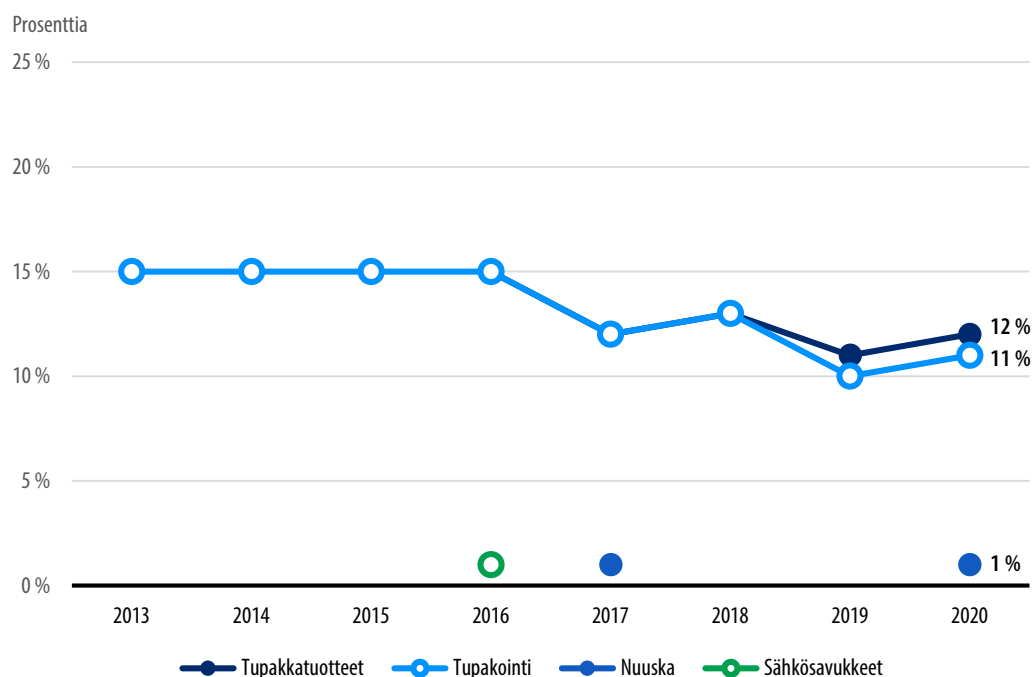
Kuvio 1a. Työikäisten miesten (20–64-vuotiaat) päivittäinen tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö, 2013–2020 (%)¹



Lähde: Tupakkatilasto 2021, THL

¹ Tupakoinnin ja tupakkatuotteiden käytön (tupakointi ja/tai nuuska) tiedot samasta aineistosta vuodesta 2016 eteenpäin. Nuuskan ja tupakkatuotteiden käytöstä ei tietoa vuodelta 2015. Sähkösavukkeiden käytöstä ei tietoa vuodelta 2019. Sähkösavukkeiden käyttö sisältää sekä nikotiinipitoisen että nikotiinittoman nesteen käytön.

Kuvio 1b. Työikäisten naisten (20–64-vuotiaat) päivittäinen tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö, 2013–2020 (%)²



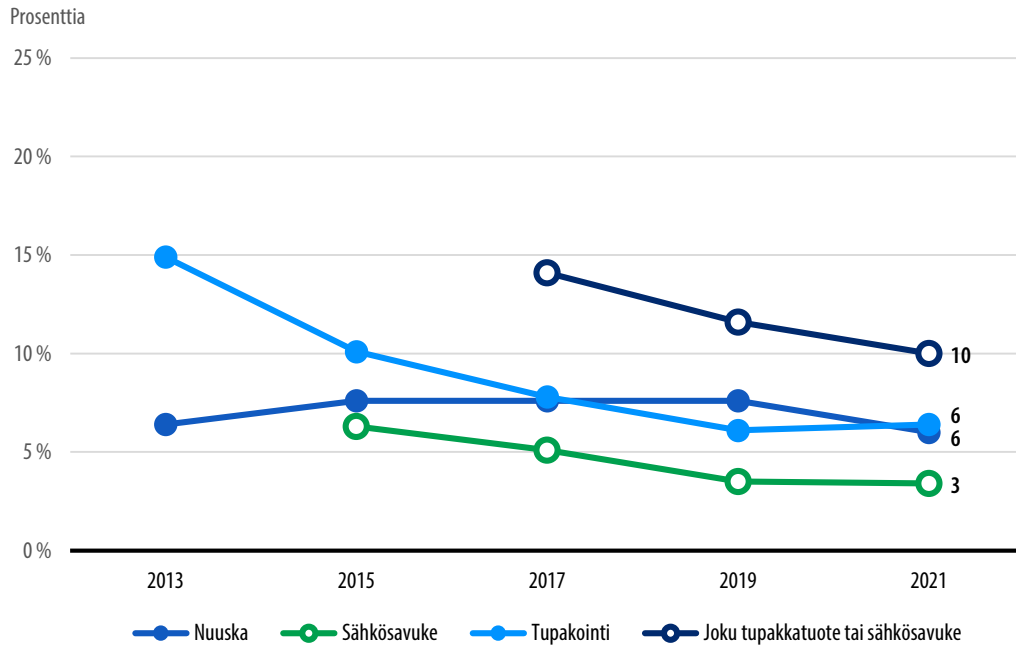
Lähde: Tupakkatilasto 2021, THL

Nikotiinituotteiden käyttö nuorilla

Nuorten päivittäistupakointi on vähentynyt huomattavasti yläkouluikäisillä (Kuvio 2a ja 2b). Viime vuosina lasku ei kuitenkaan ole ollut tasaista, ja pojilla se on pysähtynyt. Nuuskaaminen yleistyi aiemmin erityisesti pojilla, mutta viime vuosina kasvu on taittunut. Nuuskaaminen on tytöillä edelleen harvinaista, vaikka se on myös hieman yleistynyt aiempina vuosina. Sähkösavukkeiden päivittäinen käyttö on pääsääntöisesti vähentynyt sekä tytöillä että pojilla vuoden 2015 jälkeen.

² Tupakoinnin ja tupakkatuotteiden käytön (tupakointi ja/tai nuuska) tiedot samasta aineistosta vuodesta 2016 eteenpäin. Nuuskan ja tupakkatuotteiden käytöstä ei tietoa vuodelta 2015. Sähkösavukkeiden käytöstä ei tietoa vuodelta 2019. Sähkösavukkeiden käyttö sisältää sekä nikotiinipitoisen että nikotiinittoman nesteen käytön. Sähkösavukkeiden ja nuuskan käyttö on niin vähäistä naisilla, että sitä on raportoitu vain vuodelta 2016 (sähkösavukkeet) ja vuosilta 2017 ja 2020 (nuuska).

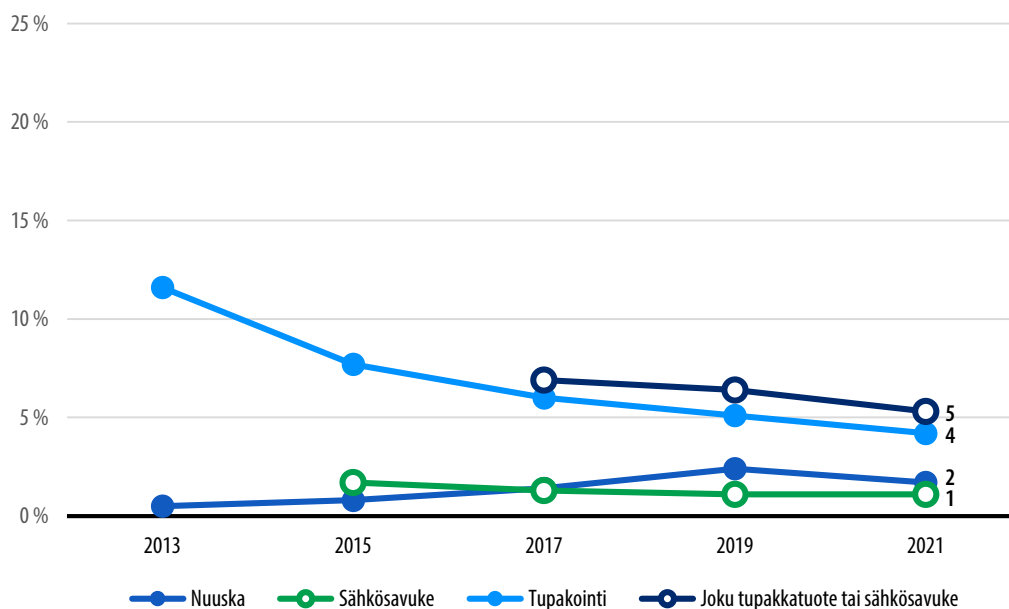
Kuvio 2a. Yläkouluikäisten (8.–9. lk) poikien päivittäinen tupakka- ja nikotiinutuotteiden käyttö,³ 2013–2021 (%)



Lähde: THL, Kouluterveyskysely

³ Sähkösavukkeiden käytön indikaattori saatavilla vuodesta 2015. Jonkun tupakkatuotteen tai sähkösavukkeen käytön indikaattori saatavilla vuodesta 2017. Indikaattorien tarkemmat kuvaukset: www.thl.fi/kouluterveyskysely/tulokset

Kuvio 2b. Yläkouluikäisten (8.–9. lk) tyttöjen päivittäinen tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö,⁴ 2013–2021 (%)



Lähde: THL, Kouluterveyskysely

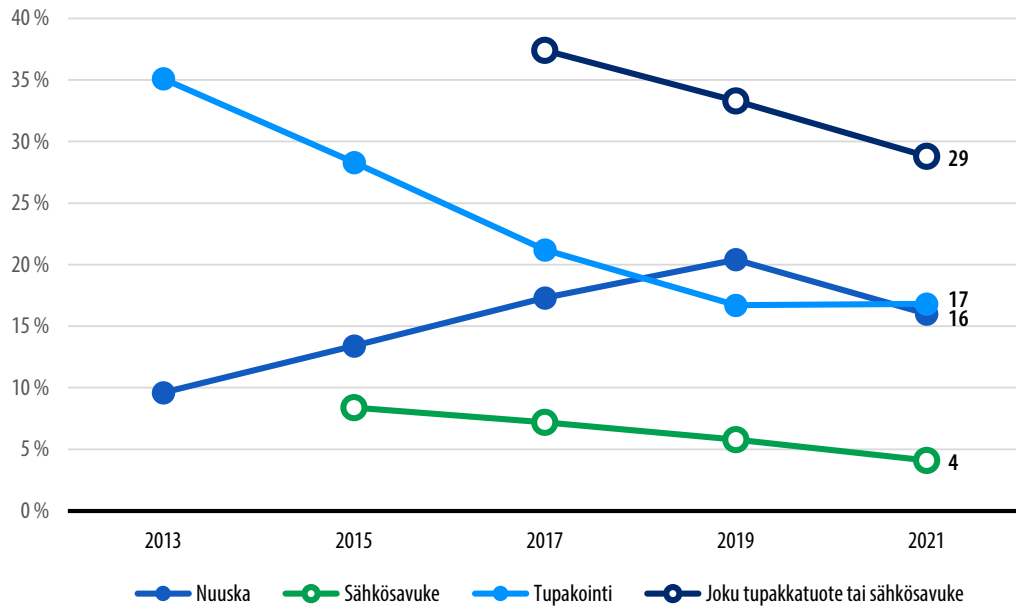
Koulutusryhmät

Koulutusryhmien väliset erot ilmenevät jo toisen asteen koulutuksessa opiskelevilla ja tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö on yleisintä ammattiin opiskelevilla (Kuviot 3a ja 3b). Erot näkyvät myös yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa opiskelevien välillä. Viime vuosina nuuskaaminen on yleistynyt korkeakouluopiskelijoilla, erityisesti ammattikorkeakouluopiskelijoilla, kun taas sähkösavukkeiden käyttö on pysynyt vähäisenä.

Koulutusryhmien väliset erot työikäisen aikuisväestön tupakoinnin yleisyydessä ovat myös selvät ja osittain kasvaneet viime vuosina (Kuvio 4).

⁴ Sähkösavukkeiden käytön indikaattori saatavilla vuodesta 2015. Jonkun tupakkatuotteen tai sähkösavukkeeseen käytön indikaattori saatavilla vuodesta 2017. Indikaattorien tarkemmat kuvaukset: www.thl.fi/kouluterveyskysely/tulokset

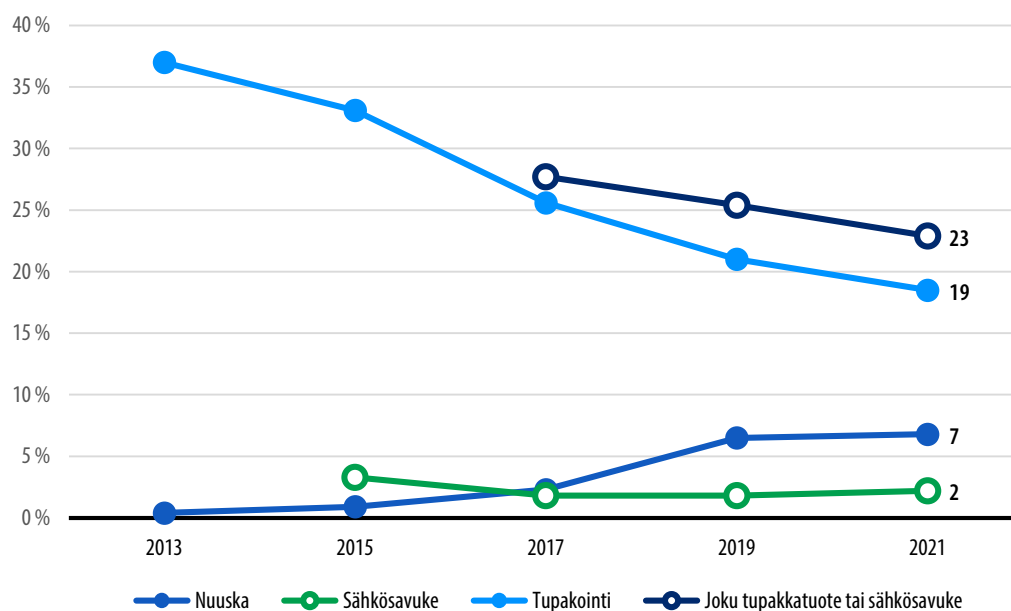
Kuvio 3a. Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien poikien päivittäinen tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö⁵, 2013–2021 (%)



Lähde: THL, Kouluterveyskysely

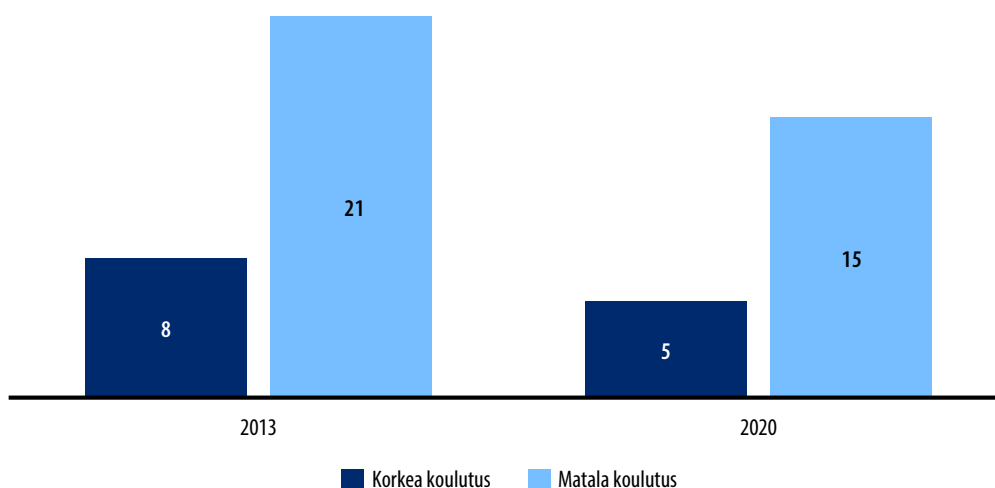
⁵ Sähkösavukkeiden käytön indikaattori saatavilla vuodesta 2015. Jonkun tupakkatuotteen tai sähkösavukkeeseen käytön indikaattori saatavilla vuodesta 2017. Indikaattorien tarkemmat kuvaukset: www.thl.fi/kouluterveyskysely/tulokset

Kuvio 3b. Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien tyttöjen päivittäinen tupakka- ja nikotiinutuotteiden käyttö⁶, 2013–2021 (%)



Lähde: THL, Kouluterveyskysely

Kuvio 4. Päivittäinen tupakointi 2013 ja 2020 koulutustason mukaan, 20+ vuotiaat (%).



Lähde: THL, Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

⁶ Sähkösavukkeiden käytön indikaattori saatavilla vuodesta 2015. Jonkun tupakkatuotteen tai sähkösavukkeeseen käytön indikaattori saatavilla vuodesta 2017. Indikaattorien tarkemmat kuvaukset: www.thl.fi/kouluterveyskysely/tulokset

Raskaana olevat

Vuoden 2021 tietojen mukaan raskauden aikana tupakoi kahdeksan prosenttia kaikista synnyttäjistä. THL:n Perinataalitulosten mukaan viime vuosina yhä harvempi synnyttäjä ilmoitti tupakoineensa ensimmäisen raskauskolmanneksen jälkeen. Tupakoinnin ilmoitti lopettaneensa raskauden ensimmäisen kolmanneksen aikana 57 prosenttia kaikista raskauden aikana tupakoineista. Raskauden aikainen tupakointi on yleisempää nuoremmissa ikäryhmissä. Vuonna 2021 alle 20-vuotiaista synnyttäjistä tupakoi raskauden aikana 33 prosenttia. Heistä 52 prosenttia ilmoitti lopettaneensa tupakoinnin raskauden ensimmäisen kolmanneksen aikana.

Mielenterveys- ja päihdekuntoutajat

Tupakointi on psykiatrisia sairauksia sairastavilla huomattavasti yleisempää kuin muun väestön keskuudessa. Myös mielialahäiriöitä sairastavien ja erityisesti päihdeongelmaisten tupakointi on tavallista. Lisäksi suuremmat masennusoireet vähentävät tupakoinnin lopettamisen todennäköisyyttä.

1.2 Tutkimusnäyttö ja kansainvälisiä esimerkkejä

THL toimitti edelliselle tupakkapolitiikan kehittämistyöryhmälle katsauksen kansainvälisistä tupakkapolitiittisista toimista ja seuranta- ja arviointijärjestelmästä. THL on päivittänyt katsausta osana uuden työryhmän työskentelyä, ja tässä luvussa esitetään sen tiivistelmä. Tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön ja kulutuksen säännöllinen seuranta on edellytys ajantasaisen tiedon saamiselle. Resursointia, seuranta- ja arviointia käsitellään katsauksen pohjalta luvussa 2.9.

Suomessa tupakkalainsäädäntöä on kehitetty johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti. Tutkimusnäyttöön perustuvia toimenpiteitä voidaan hyödyntää kattavammin tupakkalain tavoitteen saavuttamiseksi. Terveysperusteista tupakan vero- ja hintapolitiikkaa on tärkeää jatkaa, sillä tupakan korkeampi hinta ehkäisee ja vähentää tehokkaasti tupakointia eri väestöryhmissä. Lisäksi tupakka- ja nikotiinituotteiden myyntipaikkojen määrää tavoitteellisesti ja merkittävästi vähentämällä olisi mahdollista ehkäistä käytön aloittamista ja tukea lopettamista. Sillä voidaan mahdollisesti myös vähentää väestöryhmien välisiä eroja tupakoinnin yleisyydessä, sillä myyntipaikat näyttävät kasautuvan huono-osaisemmille alueille.

Useissa maissa on käytössä tai harkinnassa tupakka- ja/tai nikotiinituotteiden 18 vuotta korkeampi ikäraja. Ikärajan nosto on toteutettu pääsääntöisesti nostamalla se kertaluonteisesti 21 ikävuoteen, mutta Uusi-Seelanti on päättänyt ottaa käyttöön asteittain nousevan, syntymävuoteen perustuvan ikärajan.

Vähintään 20 vuoden ikäraja on monin tavoin perusteltu ja tehokas keino. Suuri osa tupakkakokeiluista ja aloittamisesta tapahtuu 20 ikävuoteen mennessä, ikävaiheessa, jossa nuoren kehittyvät aivot ovat erityisen herkäät nikotiinin vaikutuksille ja riippuvuutta aiheuttaville muutoksille. Korkeampi ikäraja voisi ehkäistä Suomessa koulutusryhmien välisten jo toisen asteen opiskelijoilla ilmenevien erojen syntymistä tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön yleisyydessä. Korkeampi ikäraja voisi heikentää lisäksi tupakkalain alaisten tuotteiden välittämistä alaikäisille, sillä myös hakijoiden olisi oltava aiempaa vanhempia.

Tupakka- ja nikotiinituotteiden suora ja epäsuora, usein maarajat ylittävä markkinointi viihdemediassa ja sosiaalisessa mediassa on hyvin yleistä ja tavoittaa erityisesti nuoria. Joidenkin vastamarkkinointikampanjoiden tehosta on jo näyttöä. Tehokkaat kampanjat edellyttävät riittäviä resursseja, jotta niiden teoriapohja, kohderyhmän tavoittaminen ja tarvittava toistomäärä voidaan varmistaa. Suomessa väestökampanjoihin ei ole resursoitu vuosiin, vaikka niillä voitaisiin lisätä esimerkiksi tupakoinnin lopettamisyrityksiä.

Monet tupakasta vieroituksen menetelmät on todettu tehokkaiksi ja kustannusvaikuttaviksi, mutta tupakasta vieroitukseen panostetaan edelleen liian vähän. Suomessa rahoituksen puute tupakasta vieroituksessa nähdään haasteena tupakkalain tavoitteen saavuttamisessa. Tupakoinnin lopettamisen tuen seuranta on tärkeää tehokkaiden toimien käyttämiseksi ja kehittämiseksi.

Esimerkiksi Tanskassa on lopettamisen tukea toteuttavilla tahoilla käytössä aineistopankki, jonka avulla toteutettuja interventioita voidaan arvioida. Suomessa nikotiinikorvaushoidon myynti tapahtuu nykyisin valtaosin apteekkien ulkopuolella, eikä valmisteiden käyttöön ole tällöin saatavilla oikean hoidon valinnan ja lopettamisessa onnistumisen kannalta tärkeää ohjausta ja lääkeneuvontaa. Myynnin vapauttamisella ei ole ollut merkittävää vaikutusta tupakoinnin vähenemiseen.

Tupakansavulle altistumista on pystytty Suomessa ehkäisemään ja vähentämään kattavasti julkisissa paikoissa. Asuinyhteisöissä tupakansavulle altistuminen on kuitenkin jatkuva ja merkittävä ongelma. Tupakointikiellot taloissa vähentävät ympäristön tupakansavulle altistumista ja tupakoijien tupakointimäärää sekä edistävät tupakoinnin lopettamisyrityksiä. Pelkkä tupakoinnin rajoittaminen ei kuitenkaan poista ympäristön tupakansavulle altistumista kokonaan. Joissain tilanteissa tupakointikiellot ovat lisänneet kiellonvastaista tupakointia sisätiloissa siirtäen osan tupakoinnista esimerkiksi parvekkeilta huoneistoihin sisälle. Nykyisen tutkimusnäytön perusteella on riittävät perusteet poistaa ympäristön tupakansavu monihuoneistoista asunnoista suojausten eritoten haavoittuvia väestöryhmiä.

Koska tupakointikiellot sisätiloissa ovat laajat, on mahdollista, että tupakointi ulkotiloissa keskittyy tiettyihin paikkoihin kuten rakennusten sisääntulojen läheisyyteen. Tupakointi ulkotiloissa, joissa oleillaan tiiviisti, kuten ravintoloiden terasseilla, voi johtaa haitalliseen ympäristön tupakansavulle altistumisen määrään. Tupakointikiellot näissä paikoissa vähentävät altistumista tupakansavulle. Monessa maassa tupakointi onkin kielletty ravintoloiden ja baarien terasseilla. Tupakointikieltojen laajentaminen ulkotiloihin voi osaltaan vaikuttaa myös tupakoinnin hyväksyttävyyteen.

Tupakka- ja nikotiinituotteiden houkuttelevuuden vähentäminen on keskeistä erityisesti käytön ehkäisemiseksi nuorissa, uusissa kohderyhmissä. Näyttöön perustuvia keinoja tähän ovat esimerkiksi tuotemerkittömän, yhdenmukaisen ulkoasun laajentaminen kattavammin tupakkalain alaisiin tuotteisiin sekä makuaineiden sääntely.

Nikotiinin määrän rajoittaminen on yksi viime vuosina esiin nostetuista keinoista, mutta sen hyödyt ja haitat voivat riippua tuoteryhmästä. Erityisesti savukkeiden houkuttelevuutta olisi mahdollista vähentää nikotiinin määrän rajoittamisen ohella kieltämällä niissä suodattimet, jotka luovat virheellistä mielikuvaa turvallisemmasta tuotteesta. Suodattimet muodostavat myös globaalin ympäristöongelman.

Tupakkateollisuus kehittää ja tuo markkinoille jatkuvasti uusia nikotiinituotteita ja perustelee sitä haittojen vähentämisellä. Samanaikaisesti se jatkaa haitallisimpien tuotteiden myyntiä ja vastustaa käyttöä ehkäiseviä ja vähentäviä tehokkaita toimia. Suomessa monet tehokkaista keinoista, kuten vähittäismyyntin ikärajan nosto, myyntipaikkojen vähentäminen, väestökampanjat ja tupakasta vieroitukseen panostaminen ovat käyttämättä. Haittojen vähentämisen keinojen käyttö täydentämässä, ei korvaamassa tehokkaita keinoja, voi olla perusteltua, kun tupakkalain tavoitetaso on saavutettu aikuisväestössä. Samalla on tärkeää varmistaa, että terveyspolitiikka ja siihen kytköksissä olevat muut politiikat ovat kattavasti suojeltu tupakkateollisuuden ja sen etua ajavien tahojen intresseiltä tupakkapuitesopimuksen artikla 5.3:n mukaisesti.

2 Toimenpide-ehdotukset perusteluineen

2.1 Verotus

Työryhmän ehdotukset:

1. Jatketaan tupakkalain tavoitteen mukaista tupakkaveropolitiikkaa toteuttamalla tupakkaveron korotuksia samaan tapaan puolivuositain kuin viime vuosina ja säilytetään nykyisen tupakkaveron rakenne.
2. Tupakkalaissa tarkoitetut uudet tupakka- ja nikotiinituotteet otetaan huomioon tupakkaverotusta koskevassa lainsäädännössä ja veronkorotuksissa.

Vaikka Suomessa väestön keskimääräinen terveydentila on viime vuosina monessa suhteessa kohentunut, sosioekonomiset terveyserot ovat yhä suuria. Tupakointi on yksi terveyserojen keskeinen aiheuttaja. Tupakkatuotteiden hintaan vaikuttaminen tupakkaverotuksella on tehokkaimpia keinoja vähentää paitsi tupakointia väestötasolla myös sosiaaliryhmien välisiä terveyseroja.

Koska tupakointi on yleisempää pienituloisilla, veron korotuksen vaikutus ostovoimaan on suhteellisesti suurempi alimmissa tuloluokissa ja he myös maksavat eniten tupakkaveroa. Jos tupakkaveroa korotetaan, korotus tuntuu eniten pienituloisimmilla kahdesta syystä: heidän tulonsa on pienemmät ja he tupakoivat enemmän. Tämän vuoksi, jos pienituloisen lopettaa tupakoinnin, tupakkaveron korottaminen pienentää suhteessa enemmän pienituloisten tuloihin suhteutettua kulutusverotusta. Tupakkaveron korotukset vaikuttavat siis myönteisesti terveyseroihin, hyvinvointiin ja käytettävissä olevien tulojen määrään. Samalla tupakkaverotus ehkäisee tehokkaasti nuorten tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön aloittamista.

Viime vuosina tasaisesti toteutettuihin veronkorotuksiin perustunut tupakkaveropolitiikka on ollut tupakkalain (549/2016) ja tupakkaverolain (1470/1994) tavoitteisiin nähden onnistunutta: hinnat ovat nousseet ennakoidusti eri tuoteryhmissä ja hintaluokissa, ja tupakkatuotteiden verollinen kulutus on vähentynyt. Sekä savukkeiden että kääretupakan kulutus on laskenut merkittävästi ja verotuotot ovat kasvaneet verotuottotavoitteita vastaavasti. Vuonna 2021 tupakkaveron tuotto oli 1 031 miljoonaa euroa.

Suomessa savukkeiden keskihinta oli EU:n kolmanneksi korkein vuonna 2021. Vain Irlannissa ja Ranskassa keskihinta oli Suomea korkeampi. Keskihintainen savukeaski maksoi Suomessa vuonna 2022 lähes kymmenen euroa, ja vuonna 2023 valtiovarainministeriö arvioi sen olevan yli kymmenen euroa.

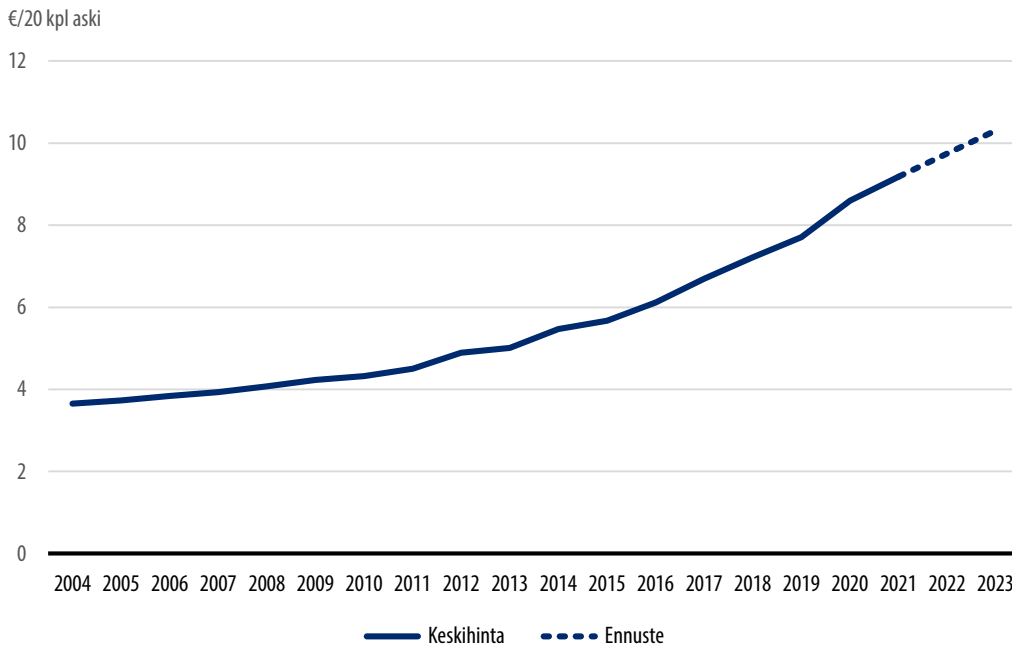
Suomessa on käytössä arvo-, yksikkö- ja vähimmäisveroon perustuva verorakenne. Arvoperusteinen vero on prosenttiosuus tuotteen vähittäismyyntihinnasta, yksikkövero puolestaan kappale- tai kilogrammaperusteinen vero. Hinnaltaan halvoista savukkeista, kääretupakasta, sikareista ja pikkusikareista kannetaan yksikköperusteista vähimmäisveroa. Vähimmäisverolla turvataan se, että tuotteista peritään hinnasta riippumatta tietty euromäärä veroa. Tupakkaveron kolmeen elementtiin perustuvalla verorakenteella voidaan verottaa tehokkaasti kaiken hintaisia tupakkatuotteita.

Viime vuosina veronkorotukset on pääasiallisesti toteutettu korottamalla tupakkaveron yksikköveroa arvoveron ollessa jo korkea. Lisäksi savukkeiden ja kääretupakan vähimmäisveron taso on asetettu kaikissa veronkorotuksissa siten, että suhteellisesti korotus painottuisi lievästi hinnaltaan halvempiin tuotteisiin.

Työryhmä pitää veron nykyistä rakennetta terveystaloudellisesti perusteltuna ja ehdottaa sen säilyttämistä myös tulevien veronkorotusten yhteydessä.

Vuodesta 2016 lähtien tupakkavero on noussut puolen vuoden välein. Vaiheittaisilla korotuksilla on pyritty suurten kertakorotusten sijaan vähentämään riskiä negatiivisista ja odottamattomista markkinavaikutuksista sekä helpottamaan korotusten vaikutusten seuranta. Puolivuosittaiset veronkorotukset ovat nostaneet maltillisesti tupakkatuotteiden hintoja. Tavoitteena on ollut mitoittaa korotukset niin, ettei tupakkatuotteiden hinnannousu johtaisi merkittävästi kotimaisen myynnin korvautumiseen verotuksen ulkopuolelle jäävällä matkustajatuonnilla tai salakuljetuksella.

Veronkorotuksen vaikutus savukkeiden hintoihin vuonna 2022 oli keskimäärin 5,5 prosenttia eli savukkeiden keskihinta nousi sen vaikutuksesta vuodesta 2021 arviolta 1,10 eurolla 20 kappaleen savukeaskilta. Vaikutus on suurin piirtein sama kaiken hintaisilla savukkeilla, kun veronkorotukset siirtyvät täysimääräisinä hintoihin.

Kuvio 5. Havainnekuva keskihintaisen savukeaskin toteutuneesta ja ennustetusta hinnasta.

Lähde: HE 143/2021 vp.

Vuonna 2019 savukkeiden tilastoimattoman kulutuksen arvioidaan olleen noin 13–15 prosenttia kokonaiskulutuksesta, josta matkustajatuonnin osuus oli noin kymmenen prosenttia ja salakuljetettujen savukkeiden osuus 3–5 prosenttia.

Savukkeiden salakuljetus on tällä hetkellä hallinnassa, mutta potentiaali salakuljetuksen lisääntymiseen on olemassa. Tupakan salakuljetus on Suomessa kansainvälisten toimijoiden organisoimaa, ja suuret hintaerot eri maiden välillä voivat lisätä sitä herkästi. Yleisesti arvioidaan kuitenkin, että Suomeen tulee esimerkiksi väärennettyjä savukkeita hyvin vähän toisin kuin moneen muuhun Euroopan maahan.

Työryhmä pitää toteutettua veropolitikkaa onnistuneena ja ehdottaa korotusten jatkamista puolivuositain myös tulevilla hallituskausilla.

Euroopan unionin jäsenvaltioita velvoittavat säännökset yhdenmukaistetusta tupakka-verotuksesta sisältyvät valmistettuun tupakkaan sovellettavan valmisteveron rakenteesta ja verokannoista annettuun neuvoston direktiiviin (2011/64/EU). Suomen kannalta nykyisen direktiivin rajoitukset eivät ole kovin merkittäviä, sillä Suomen soveltamat verotasot ylittävät huomattavasti esimerkiksi direktiivissä säädetyt vähimmäisverotasot.

Muut tupakkaa sisältävät tuotteet, sähkösavukeneesteet ja savukepaperi eivät kuulu unionin lainsäädännön alaisuuteen, mutta niistä kannetaan kansallista valmisteveroa Suomessa. Veron piirissä ovat sähkösavukkeiden nikotiinittomat ja nikotiinipitoiset nesteet. Sähkösavukeneesteistä kannetaan ainoastaan yksikköveroa nesteen määrän perusteella. Muita tupakkaa sisältäviä tuotteita sekä savukepaperia verotetaan ainoastaan hintaan sidotulla verolla. Sähkösavukeneesteiden veroa ei ole korotettu sen jälkeen, kun se asetettiin vuonna 2017. Tietoa niiden hintojen muutoksesta on olemassa vielä hyvin vähän.

Työryhmä korostaa, että sähkösavukeneesteiden verotuksen kannalta tärkeintä on varmistaa, että niiden kulutus tulee mahdollisimman kattavasti verotuksen piiriin. Toistaiseksi se on ollut ongelmallista, sillä verotettavaksi ei ole esimerkiksi tullut juuri lainkaan nikotiinittomia sähkösavukeneesteitä.

Kuumennettavat tupakkatuotteet otettiin vuonna 2022 ennakoivasti tupakkaverotuksen piiriin, vaikka ne ovat vasta tulossa Suomen markkinoille. Niiden verotaso on Suomessa kansainvälisesti verrattuna korkea, mutta silti huomattavasti savukkeiden verotaso matalampi.

Nuuskan myynti ei ole Suomessa laillista, eikä nuuska näin ollen ole normaalin tupakkaverojärjestelmän piirissä. Nuuskalle on kuitenkin säädetty tupakkaverotaso (60 % hinnasta), jota sovelletaan laittomassa tuonnissa ja välityksessä. Verotettava hinta on verohallinnon vahvistama hinta.

Tupakkaverotuksen ulkopuolelle jäävät uudet tupakkaa sisältämättömät nikotiinituotteet, kuten esimerkiksi nikotiininuuska. Näiden myynti on Suomessa kielletty, ellei tuote ole saanut lääkelain mukaista myyntilupaa. 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.

Työryhmä katsoo, että markkinoille tulevien uusien tupakkalain alaisten tupakka- ja nikotiinituotteiden verotuksella voidaan vähentää niiden käyttöä erityisesti nuorten keskuudessa ja ehkäistä sitä, että tupakoijat lopettamisen sijaan jatkaisivat riippuvuutta ylläpitävien nikotiinituotteiden käyttöä.

Virallinen tupakan kulutuksen tilastointi (Tupakkatilasto) perustuu veroilmoitusaineistoihin, jotka ovat riippuvaisia teollisuuden varastojen koosta ja sen sisäisistä varastojen välisistä siirroista ennen tuotteiden toimitusta tukkuportaaseen eikä siten sovellu hyvin kulutuksen seurantaan. Työryhmä pitää tärkeänä, että tupakka- ja nikotiinituotteiden kulutukseen (ml. korvaushoitotuotteet) liittyvää tilastointia kehitetään THL:n johdolla ja eri

viranomaisten yhteistyössä. Todennäköisesti kattavin tieto saataisiin edellyttämällä tukkuportaan myyntitietojen luovuttamista tilastointiin, mikä voitaisiin yhdistää tukkumyynnin luvanvaraistamiseen. (Kts. työryhmän ehdotus 2.4.4).

Tupakkapolitiisten toimien ja tupakkaveropolitiikan ansiosta tupakoinnin yleisyys on jatkuvasti laskenut. Vaikka tupakkaveron tuotto laskee tulevina vuosina veronkorotuksista huolimatta, pitkällä aikavälillä tupakoinnin vähenemisestä saadaan säästöjä erityisesti terveydenhuollon kuluihin.

2.2 Tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön aloittamisen ehkäisy

2.2.1 Tupakka- ja nikotiinituotteiden ikäraajat

Työryhmän ehdotukset:

1. Tupakkalakia muutetaan niin, että tupakkatuotteita, nikotiininesteitä ja nikotiinia sisältäviä tupakan vastikkeita ei saa myydä tai muutoin luovuttaa eikä välittää alle 20-vuotiaalle. Myös tuotteiden maahantuonti- ja hallussapitokieltoa koskeva ikäraja nostetaan 20 vuoteen. Tupakkalain alaisten nikotiinia sisältämättömien tuotteiden, kuten tupakointivälineiden, ostoikäraja jäisi ennalleen 18 vuoteen.
2. Tupakkalain säädettyjä alaikäisiä koskevia hallussapito- ja maahantuontikieltoja (118 § ja 62 §) laajennetaan koskemaan tupakan vastikkeita, tupakointivälineitä, sähkösavukkeita (tyhjä laite), joiden osalta ikärajaksi säädetään 18 vuotta.

Huolellisen valmistelun ja kuulemisten jälkeen edellinen tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmä esitti jo vuonna 2018 tupakka- ja nikotiinituotteiden ostoikärajan nostamista 20 vuoteen.

Huolimatta 18 vuoden ostoikärajasta ja kaupan omaehtoisista toimenpiteistä alaikäisten tupakka- ja nikotiinituotteita koskevasta ikärajan tarkastamisesta, alaikäiset saavat hankittua tupakka- ja nikotiinituotteita myös vähittäismyynnistä. He hankkivat tupakkalain alaisia tuotteita yleisimmin kavereiden hakemana tai tarjoamana. Vähittäismyynnin ikärajavalvonta toimii pääsääntöisesti, mutta parannettavaa löytyy erityisesti alaikäisten poikien savukeostojen ehkäisyssä.

Suomessa vuonna 2021 yläkoulun 8.–9. luokkalaisista 36 prosenttia oli kokeillut vähintään yhtä tupakkalain alaista tuotetta. Lukioissa vastaava osuus oli 43 prosenttia ja ammatillisissa oppilaitoksissa 67 prosenttia. Päivittäin tupakoivien osuus oli vuonna 2021

yläkouluissa viisi prosenttia, lukioissa kaksi prosenttia ja ammatillisissa oppilaitoksissa 18 prosenttia. Vaikka ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelee myös täysi-ikäisiä, kolme neljästä Kouluterveyskyselyyn vastanneesta ammattiin opiskelevasta oli alle 18-vuotiaita.

Ikärajan nostamisella voitaisiinkin todennäköisesti vaikuttaa juuri ammattiin opiskelevien nuorten tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön yleisyyteen, joka on edelleen moninkertainen lukiolaisiin verrattuna. Se puolestaan tukisi tupakoinnin koulutusryhmittäisten erojen kaventamista aikuisväestössä. Lisäksi ostoikärajan nostolla voisi tutkimusten mukaan olla merkittäviä ehkäiseviä vaikutuksia raskaudenaikaisen tupakoinnin yleisyyteen ja syntyvien lasten terveyteen, sillä ammatillinen koulutus on Suomessa selkein raskaudenaikaista tupakointia ennustava tekijä ja tupakointi on yleistä nuorilla äideillä.

Tutkimusnäyttö osoittaa, että korkeampi ikäraja vähentää tupakkatuotteiden saatuutta alaikäisillä useilla tavoilla. Kun ikärajavalvonta toimii, esimerkiksi 20 vuoden ikäraja poistaa suoraan suurimman osan 18–19-vuotiaiden tupakkalain alaisten tuotteiden vähittäismyyntiostoista. Korkeampi ostoikäraja vaikeuttaa erityisesti nuorimpien alaikäisten onnistumista tupakan ostoyrityksissä vähittäismyynnissä. Lisäksi korkeampi ostoikä vaikeuttaa hankintaa välittämisen kautta, sillä myös hakijoiden täytyy olla aiempaa vanhempia.

Mitä myöhemmälle iälle tupakka- ja nikotiinikokeilut pystytään siirtämään, sitä epätodennäköisemmäksi ne muuttuvat. Kansainvälisten ja kansallisten tutkimusten mukaan suuri osa tupakkakokeiluista ja tupakoinnin aloittamisesta tapahtuu 20 ikävuoteen mennessä.

Nuorten aivot reagoivat erittäin herkästi nikotiinin vaikutukselle, mutta tämä herkkyys vähenee iän myötä. Näin ollen todennäköisyys, että käyttäjälle syntyy nikotiiniriippuvuus muutamien ensimmäisten kokeilukertojen jälkeen, pienenee mitä vanhemmaksi kokeilija tulee.

Aivojen kehitys jatkuu noin 25-vuotiaaksi asti. Vaikka jotkin kognitiiviset taidot saavutetaan 16. ikävuoteen mennessä, ne aivojen osat, jotka ovat eniten vastuussa mm. päätöksenteosta, impulssien hallinnasta ja tunteista, kehittyvät ja muuttuvat koko varhaisaikuisuuden ajan. Koska murrosikä ja varhaisaikuisuus ovat kriittisiä kehitysvaiheita, nikotiinille altistumisella voi olla pysyviä, kielteisiä vaikutuksia aivojen kehitykseen.

Myyntiä koskevia ikärajoja sovelletaan tupakkatuotteiden lisäksi muihinkin tuotteisiin, kuten esimerkiksi alkoholiin, rahapeleihin ja aikuisviihteeseen. Pääsääntöisesti ikärajat edellyttävät täysi-ikäisyyttä. Kansanterveyden näkökulmasta on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi, että esimerkiksi väkevien alkoholijuomien myynnin ja hallussapidon ikäraja on asetettu 18 ikävuoden sijaan 20 ikävuoteen. Toisin kuin alkoholilaissa, jossa lain tavoitteena on alkoholista aiheutuvien haittojen vähentäminen, on tupakkalain tavoitteena

tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinia sisältävien tuotteiden käytön loppuminen. Tämä johtuu siitä, että nikotiinia sisältävät tuotteet eroavat muista markkinoilla olevista kulutus-
hyödykkeistä myrkyllisyytensä ja riippuvuutta aiheuttavien ominaisuuksiensa vuoksi.

Tupakkatuotteiden, nikotiininesteiden, tupakan vastikkeiden, tupakointivälineiden ja sähkösavukkeiden myynti on voimassa olevassa laissa kielletty alle 18-vuotiaille. Tupakkalain 118 §:ssä ja 62 §:ssä säädettyt alaikäisiä koskevat tuotteiden hallussapito- ja maahantuontikiellot kattavat kuitenkin vain tupakkatuotteet ja nikotiininesteet. Tämä aiheuttaa käytännössä haasteita lasten ja nuorten parissa työskenteleville, sillä heillä ei ole mahdollisuutta voimassa olevan lainsäädännön perusteella puuttua esimerkiksi tupakan vastikkeen, sähkösavukelaitteen tai kertakäyttöisen nikotiinittomalla nesteellä täytetyn laitteen hallussapitoon. On huomioitava, että esimerkiksi nesteen ulkonäön perusteella on mahdollonta arvioida, onko lapsen tai nuoren hallussa olevassa laite täytetty nikotiinillisella vai nikotiinittomalla nesteellä. Viime aikoina juuri sähkösavukkeen kaltaisten ns. kertakäyttöisten höyrystimien kokeilut vaikuttavat lisääntyneen huomattavasti lasten ja nuorten keskuudessa. Niitä käytetään koulupäivien aikana oppilaitosten tiloissa. Vastaavasti energianuuskaa, nikotiininuuskaa ja perinteistä nuuskaa voi usein olla hankala erottaa toisistaan esimerkiksi pakkauksen ulkonäön perusteella. Oppilaitoksilla on rajalliset mahdollisuudet puuttua tähän toimintaan.

Edellä mainituista syistä työryhmä toistaa edellisen työryhmän ehdotuksen, ettei tupakkatuotteita, nikotiininesteitä ja nikotiinia sisältäviä tupakan vastikkeita saa myydä tai muutoin luovuttaa eikä välittää alle 20-vuotiaille. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että näiden tuotteiden maahantuonti- ja hallussapitokielloa koskeva ikäraja nostetaan 20 vuoteen. Työryhmä ehdottaa edelleen, että tupakkalain 118 §:ssä säädettyä hallussapitokielloa sekä 62 §:ssä säädettyä alaikäisiä koskevaa maahantuontikielloa laajennetaan koskemaan tupakan vastikkeita, tupakointivälineitä, sähkösavukkeita (tyhjä laite), joiden osalta hallussapidon ja maahantuonnin ikärajaksi säädetään 18 vuotta. Tupakkalain alaisten nikotiinia sisältämättömien tuotteiden, kuten tupakointivälineiden ja tupakan vastikkeiden, ikärajat jäisivät näin ollen ennalleen 18 vuoteen. Tupakointivälineiden osalta on huomioitava työryhmän ehdotus tupakointivälineiden jaottelun osalta kohdassa 2.4.8. Hallussapito- ja maahantuontikiellot koskisivat välittömästi tupakointiin tarkoitettujen tupakointivälineitä.

Työryhmän mielestä ostoikärajan nostaminen tulisi toteuttaa mahdollisimman pikaisesti hallituskauden alussa, jotta tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön leviämistä nuorten keskuudessa pystyttäisiin ehkäisemään. Tupakkalain muutoksen yhteydessä vuonna 2022 myös eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta kiirehti mietinnössään (StVM 2/2022 vp) tupakkatuotteiden, nikotiininesteiden ja nikotiinia sisältävien tupakan vastikkeiden ostoikärajan nostoa 18 ikävuodesta.

2.2.2 Nuorten harrastustoiminta

Työryhmän ehdotus:

1. Liikuntalain perusteella myönnettävien valtionavustushakemusten arvioinnissa käytettävien valtionavustushakemusten vastuullisuuskriteereihin lisätään sitoutuminen tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön ehkäisemiseen kaikessa toiminnassa, jos toiminta on osittain tai kokonaan kohdistettu alaikäisiin. Samoin nuorisolain perusteella myönnettävien valtionavustusten arvioinnissa opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa huomioon sitoutumisen tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön ehkäisyyn.

Nikotiinituotteiden käyttö vaikuttaa monin eri tavoin nuoren kehitykseen ja terveyteen sekä altistaa useille välittömille ja pitkäaikaisille haitoille. Tutkimusten mukaan nikotiinituotteiden käyttö saattaa olla ohjattuun urheiluharrastukseen osallistuneiden nuorten keskuudessa yleisempää kuin muilla nuorilla. Syntynyt kielteinen terveystyöryhmä säilyy usein aikuisikään asti. Joukkuelajeja harrastavat nuoret vaikuttavat käyttävän yksilölajeja harrastavia ja muita nuoria yleisemmin mm. nuuskaa.

Tupakan ja muiden nikotiinituotteiden aloittamiselle altistavat tekijät ovat perinnöllisiä, biologisia, psyykkisiä, sosiaalisia tai ympäristöön liittyviä. Vapaa-ajan toimintaympäristöt ovat koulun ja kodin ohella nuorten keskeisiä kehitysympäristöjä, joissa aikuisten ja vertaisten toiminta sekä malli ovat tärkeässä asemassa.

Nuorten nikotiinituotteiden käyttö ja riski käytön aloittamiseen on suurempaa niissä ympäristöissä, joissa ei ole selviä sääntöjä ja toimintaohjeita. Nuoret, joilla on positiivinen mielikuva tyypillisistä samanikäisistä nikotiinituotteen käyttäjistä, aloittavat nikotiinituotteen käytön todennäköisemmin kuin ne, joilla mielikuva ei ole yhtä myönteinen.

Tutkimusten mukaan esikuvilla ja vertaisilla on merkittävä rooli tupakoinnin tai muiden nikotiinia sisältävien tuotteiden käytössä. Esimerkiksi vanhempien ja sisarusten tupakoinnin on nähty olevan merkittävä tekijä siinä, aloittavatko muut perheen jäsenet tupakoinnin.

EHYT ry:n urheilutoimijoille ja valmentajille vuonna 2021 teettämän kyselyn mukaan 71 % vastaajista koki, että joukkueen toimihenkilöiden tai pelaajien huoltajien esimerkillä on vaikutusta nuorten tupakkatuotteiden ja muiden päihteiden käyttöön. Tästä huolimatta aikuisten tupakka- tai nikotiinituotteiden käyttöä esiintyy nuorten urheiluseuraharrastamisen yhteydessä: lähes puolet (47 %) vastaajista oli havainnut joukkueen toimihenkilöiden tai pelaajien huoltajien nuuskan käyttöä joukkueen tapahtumissa, noin kaksi viidestä (38 %) muiden nikotiinituotteiden käyttöä.

Valtionavustuksilla voidaan ohjata kuntia, lasten ja nuorten parissa toimivia järjestöjä sekä muita tahoja ottamaan huomioon nikotiinittomuuden edistäminen omassa työssään.

Työryhmä ehdottaa, että liikuntalain perusteella myönnettävien valtionavustushakemusten arvioinnissa käytettäviin vastuullisuuskriteereihin lisätään sitoutuminen tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön ehkäisemiseen kaikessa toiminnassa, jos toiminta on osittain tai kokonaan kohdistettu alaikäisiin. Vastaavasti työryhmä ehdottaa, että opetus- ja kulttuuriministeriö ottaa huomioon nuorisolain perusteella myönnettävien valtionavustusten arvioinnissa sitoutumisen tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön ehkäisyyn.

2.3 Savuttomat ympäristöt

Työryhmän ehdotukset:

1. Tupakkalain tupakointikieltojen soveltamispykälää (TupL 73 §) muutetaan niin, että se kattaa kaikkien tupakkalain alaisten tuotteiden polttamisen, kuumentamisen ja muunlaisen käyttämisen, josta vapautuu sisäilman laatua heikentäviä aerosoleja.
2. Muutetaan voimassa olevaa tupakkalain sisätilan määritelmää vastaamaan nykyistä paremmin tupakkapuitesopimuksen artiklan 8 toimeenpano-ohjeissa suositeltua määritelmää, jonka mukaan sisätila määriteltäisiin miksi tahansa tilaksi, jossa on katto tai yksi tai useampia seiniä.

Tupakkapuitesopimuksen 8. artiklan mukaan sopimusosapuolten on ehkäistävä tupakansavulle altistumista sisätiloissa sijaitsevilla työpaikoilla, julkisissa liikennevälineissä, julkisissa sisätiloissa ja tarpeen mukaan muilla julkisilla paikoilla. Artiklasta annettujen toimenpideohjeiden mukaan tupakointi ja tupakansavu tulee poistaa tilasta kokonaan, jotta saadaan aikaan täysin savuton ympäristö. Ympäristön tupakansavulle altistumisella ei ole turvallista tasoa eivätkä tekniset ratkaisut kuten tuuletus, ilmansuodatus tai merkityt tupakointialueet suojele siltä. Suojelun tasoa on myös tarvittaessa parannettava ja laajennettava.

Tupakkalain alaisten tuotteiden polttamisesta, kuumentamisesta tai muunlaisesta käyttämisestä vapautuu ilmaan yleensä savua, höyryä ja pienhiukkasia, jotka ovat haitallisia ihmisen terveydelle. Voimassa oleva tupakkalaki kieltää jo nyt useiden tupakkalain alaisten tuotteiden käyttämisen niissä tiloissa, joissa tupakointi on kielletty. Tuotteiden voimakkaan tuotekehittelyn vuoksi tiettyjä tupakkalain alaisia tuotteita on kuitenkin mahdollista käyttää niissä tiloissa, joissa tupakointi tai esimerkiksi sähkösavukkeiden käyttäminen on tällä hetkellä kielletty. Tällaisia tuotteita ovat muun muassa tupakan vastikkeet, kuten nikotiinitonta nestettä sisältävät kertakäyttöiset höyrystimet sekä vesipiipussa höyrystettävät vesipiippukivet tai -hyytelöt. Käytännössä pelkän tuotteen ulkonäön perusteella on

kuitenkin mahdotonta arvioida muun muassa sitä, onko kyse kertakäyttöisestä höyrystimestä tai onko tuotteessa oleva neste nikotiinitonta. Sähkösavukkeiden ja höyrystimien käyttö on viime aikoina lisääntynyt ja muodostunut haasteeksi erityisesti oppilaitoksissa.

Edellinen tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmän ehdotti, että ihmisten terveyden suojelemiseksi on perusteltua laajentaa tupakkalain tupakointikieltojen soveltamisala koskemaan kaikkien tupakkalain alaisten tuotteiden polttamista, kuumentamista tai muunlaista käyttämistä, josta vapautuu ilmaan pienhiukkasia. Tämä työryhmä toistaa ehdotuksen sellaisenaan.

Tupakkapuitesopimuksen artikla 8 koskee ympäristön tupakansavulle altistumiselta suojelemista. Artiklan toimeenpano-ohjeissa suositellaan, että sisätila määriteltäisiin miksi tahansa tilaksi, jossa on katto tai yksi tai useampia seinä. Näin tulisi olla riippumatta katon ja seinien materiaalista sekä siitä, onko rakennelma pysyvä vai väliaikainen. Lisäksi Euroopan unionin neuvosto on savuttomia ympäristöjä koskevissa suosituksissaan (2009/C 296/02) viitannut mainittuun tupakkapuitesopimuksen 8. artiklan toimeenpano-ohjeeseen ja siinä suositeltuun sisätilan määritelmään.

Tupakkalain mukaan sisätiloja ovat asuin-, oleskelu-, odotus- tai työskentelytilaksi tarkoitettut suljetut tilat, joissa on katto, lattia ja seinät sekä tällaiseen käyttöön tarkoitettut tilat, joista yhden tasopinnan lisäämisellä voidaan muodostaa suljettu tila. Voimassa oleva sisätilan määritelmä mahdollistaa tupakoinnin tiiviimmässä tilassa kuin mitä tupakkapuitesopimus tai EU:n neuvoston suositukset edellyttävät. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että tupakkalaissa säädettyä sisätilan määritelmää muutettaisiin niin, että se vastaisi nykyistä paremmin tupakkapuitesopimuksen toimeenpano-ohjeissa suositeltua määritelmää. Sisätilan määritelmä kattaisi tällöin nykyistä avoimemmat tilat, minkä vuoksi esimerkiksi julkisen liikenteen pysäkit kuuluisivat kattavammin tupakointikieltojen piiriin kuin nykyisin.

2.3.1 Asuntoyhteisöjen savuttomuus

Työryhmän ehdotukset:

1. Laajennetaan tupakkalain 2 §:ssä olevaa asuntoyhteisön määritelmää niin, että se kattaa kaikki monihuoneistoiset asuntoyhteisöt. Lisäksi tarkennetaan asuntoyhteisön hallitsemien yhteisten ulkotilojen ja huoneistojen käytössä olevien ulkotilojen tupakointikieltoa koskevaa määrittelyä muotoon ”ulkotilat ja muut ulkoalueet”.
2. Parannetaan tupakansavulta suojaavia toimenpiteitä asuntoyhteisöissä säätämällä
 - a. tupakointikielto asuntoyhteisöjen hallinnassa oleville leikkipaikoille ja
 - b. tupakkalain 80 §:ssä asuntoyhteisön velvollisuudesta tiedottaa asuntoyhteisön hallinnassa olevalla alueella tupakointikielloista.
3. Säädetään asuinhuoneiston vuokraamisesta annetussa laissa lähtökohtaisesta tupakointikiellosta uusissa vuokraushteissa asuntoyhteisön asuinhuoneistossa, siihen kuuluvalla parvekkeella sekä ulkotiloissa että muilla ulkoalueilla.
4. Tarkennetaan asunto-osakeyhtiölaissa säädettyä hallintaanottoperustetta niin, että hallintaan otto on mahdollista tupakointikieltojen rikkomisen perusteella (myös silloin, kun kyse on yhteisön itsensä päättämästä tupakointikiellosta). Täsmennetään vastaavasti asuinhuoneiston vuokraamisesta annettua lakia ja muita mahdollisia asuntoyhteisöjä koskevaa sääntelyä.
5. Mahdollistetaan tupakkalaissa asuntoyhteisölle enemmistöllä tehtävä päätös tupakointikiellosta asuinhuoneistoissa, niiden parvekkeilla ja vastaavissa asukkaiden käytössä olevissa ulkotiloissa tai muilla ulkoalueilla, mikäli niistä voi rakenteiden tai muiden olosuhteiden vuoksi muuten kuin poikkeuksellisesti kulkeutua savua muiden asukkaiden vastaaviin tiloihin.
6. Muutetaan asunnontarkastusta koskevaa tupakkalain 86 §:n 3 momenttia siten, että valvovalla viranomaisella olisi tarvittaessa mahdollisuus tahdonvastaiseen asunnontarkastukseen tupakkalaissa säädettyjen tai kunnan määräämien tupakointikieltojen toistuvan rikkomisen selvittämiseksi.

Julkisten alueiden ja tilojen tupakointikieltojen yleistyessä ovat yksityisiin asuntoihin kulkeutuvan tupakansavuun liittyvät ongelmat nousseet entistä selkeämmin esiin. Tupakansavulle altistumisen haitat koskettavat erityisesti kerrostaloja sekä jossain määrin rivi- ja paritaloja.

Vuoden 2020 lopussa kerrostaloasuntoja oli 47 prosenttia kaikista asunnoista (noin 1 468 000 kappaletta), joissa asui noin kaksi miljoonaa henkilöä eli runsas kolmasosa väestöstä. Rivitaloasuntoja oli vuoden 2020 lopussa 420 000, joissa asui noin 700 000 asukasta.

Vuonna 2012 toteutetun FINRISK-tutkimuksen mukaan noin joka toinen (51 %) suomalaisista katsoi, että parveketupakointi olisi tarpeen kieltää lailla. Vastaavasti Suomen ASH ry:n vuonna 2020 tekemän mielipidekyselyn mukaan 49 prosenttia kerrostaloasukkaista raportoi asuntoon tai parvekkeelle kulkeutuvasta tupakansavusta. Heistä 82 prosenttia koki sen häiritseväksi – tupakoivistakin 40 prosenttia.

Vuonna 2017 toteutetun FinTerveys-tutkimuksen perusteella 30 vuotta täyttäneistä miehistä kuusi prosenttia ja naisista kolme prosenttia altistui ympäristön tupakansavulle päivittäin vähintään tunnin ajan joko työpaikan tai kodin sisätiloissa. Vuoden 2019 Nuorten terveystapatutkimuksen mukaan 12–18-vuotiaista pojista ja tytöistä enimmillään neljä prosenttia oli päivittäin vähintään tunnin tupakansavuisissa tiloissa. Lisäksi savukkeet ovat edelleen yleisin syytymissyy palokuolemia aiheuttaneissa tulipaloissa ja siten paloturvallisuusriski asuinyhteisöissä.

Toistaiseksi tupakointikieltojen oikeudenmukaisuutta on tarkasteltu pitkälti tupakoijien näkökulmasta. Vuoden 2020 FinSote-tutkimuksen perusteella työikäisistä (20–64-vuotiaat) tupakoi päivittäin 12 prosenttia ja eläkeikäisistä (65–84-vuotiaat) seitsemän prosenttia. Kun arvioidaan nimenomaisesti monihuoneistoissa asuinyhteisöissä asuvia tupakoijia, jotka eivät voi poistua itsenäisesti asuntonsa ulkopuolelle tupakoimaan terveydentilansa takia, määrä rajautunee varsin pieneksi. Eniten haittaa altistuminen puolestaan aiheuttaa niille tupakoimattomille, jotka eivät voi vastaavasti poistua asunnostaan. Ensiarvoisen tärkeää olisikin arvioida muutoksia heidän näkökulmastaan. Erityisesti keuhko- ja hengityssairauksista kärsivillä jo vähäinen tupakansavulle altistuminen voi vaikuttaa kielteisesti terveyteen ja hyvinvointiin pahentamalla oireilua ja vaikeuttamalla hoidon onnistumista. Pelkästään astmaa sairastaa FinTerveys-tutkimuksen vuoden 2017 tietojen perusteella 30 vuotta täyttäneistä miehistä kymmenen prosenttia ja naisista 14 prosenttia.

Tupakoinnin aiheuttama riippuvuusoireyhtymä on kansainvälisten tautiluokitusten mukaan krooninen sairaus. Siihen on tehokkaita hoitomuotoja. Useat toimijat tarjoavat maksutonta vieroitusohjausta. Lääkemääräyksellä määrätty varenikliini voidaan peruskorvata rajoitetusti sairausvakuutuksesta. Toimeentulotukiasiakkaat voivat kattaa nikotiinikorvaushoidot tai tupakasta vieroitukseen määrätty reseptilääkkeet terveydenhuoltomenoina tai muina perusmenoina. Näin ollen tupakointikiellon asettaminen ei muodosta kohtuutonta taloudellista taakkaa tupakoijalle.

Ympäristön tupakansavu on syöpävaarallinen seos ja terveydensuojelulaissa tarkoitettu sisäilman terveyshaitta. Sen pitoisuudelle sisäilmassa ei ole voitu osoittaa kynnysarvoa, jonka alapuolella ei haittoja aiheudu.

Tupakkalaissa ympäristön tupakansavun syöpävaarallisuutta koskeva 11§a tuli voimaan vuonna 2000. Sen perusteella työntekijöiden suojaamiseksi työperäiseltä altistumiselta tulee noudattaa työturvallisuuslainsäädännön säännöksiä. Sittenkin tämä pykälä poistettiin tupakkalaista, koska katsottiin, että kyseessä on tieteellinen tosiasia, jonka muun muassa WHO:n alainen Kansainvälinen syöpäntutkimuslaitos (IARC) on vahvistanut.

Radon on asuntojen ja työpaikkojen sisäilmassa esiintyvä näkymätön ja hajuton jalka-kaasu, jota on Suomessa enemmän sisäilmassa kuin useimmissa muissa maissa. Ympäristön tupakansavu yhdistettynä radonaltistumiselle lisää keuhkosityövän riskiä. Altistuminen radonille lisää merkittävästi myös tupakoitsijoiden jo ennestään kohonnutta riskiä sairastua keuhkosityöpään.

Lisäksi huoneistoissa, joissa on aiemmin tupakoitu ja joiden pintoja ei ole sen jälkeen asianmukaisesti puhdistettu/korjattu, vapautuu pintamateriaaleista ilmaan ainesosia, joiden reagoitessa ympäristön muiden kaasujen kanssa syntyy altistumista karsinogeenisille yhdisteille (nk. *third-hand smoke*).

Tämän mietinnön kohdassa 2.3 on tuotu esiin, että tupakkapuitesopimuksen artiklan 8 toimeenpano-ohjeissa korostetaan, että ympäristön tupakansavulle altistumisen ehkäisemiseksi tarvittavat tehokkaat toimenpiteet edellyttävät tupakoinnin ja tupakansavun täydellistä poistamista tietystä tilasta tai ympäristöstä. Artikla 8 toimeenpano-ohjeen periaatteen noudattaminen on erityisen tärkeää Suomessa, koska meillä esiintyy korkeita sisäilman radonpitoisuuksia.

Altistuminen ympäristön tupakansavulle aiheuttaa monenlaisia terveyshaittoja. Niiden merkitys korostuu, jos asukkaalla on vaikeuksia poistua kotoa esimerkiksi sairauden tai toimintakyvyn rajoitteen vuoksi. Myös viime aikoina lisääntynyt etätyö ja -opiskelu ovat tuoneet asuntoon leviävään tupakansavun liittyvät ongelmat aiempaa selvemmin esille. Ongelmat pahenevat tavallisesti keväisin ja kesäisin, erityisesti hellejaksojen aikana, kun asunnon tuulettaminen olisi kuumuuden vuoksi välttämätöntä. Tupakansavusta aiheutuvat ongelmat konkretisoituvat monesti myös vauvaperheissä etenkin, jos lasta nukutetaan parvekkeella.

Työssään ympäristön tupakansavulle altistuvat nykyisin etätyöläisten lisäksi erityisesti ne ryhmät, jotka tekevät töitä ihmisten kodeissa. Näitä ovat muun muassa kotisairaanhoidon, kotipalvelujen, yksityisten kotisiivousyrityksien ja ensihoidon työntekijät, omaishoitajat sekä henkilökohtaiset avustajat. Tupakansavulle altistuminen työssä on työsuojelukysymys. Valtioneuvoston päätös ympäristön tupakansavusta ja siihen liittyvän syöpävaaran torjunnasta työssä (Vnp 1153/1999) velvoittaa työnantajan ilmoittamaan ASA-rekisteriin työssään tupakansavulle altistuneet. Altistumisen perusteena on, että työntekijä on altistunut ympäristön tupakansavulle vähintään 40 työpäivänä vähintään 2 tuntia työpäivästä tai vastaavan ajan.

Tupakkalaissa säädettyjen tupakointikieltojen ja -rajoitusten avulla on saatu tehokkaasti vähennettyä tupakansavulle altistumista julkisissa tiloissa ja työpaikoilla. Vaikka tupakkalaissa on tupakointia kieltäviä tai rajoittavia säännöksiä myös asuntoyhteisöissä, on kerros-, rivi- ja paritalokotien tupakansavuongelmia kuitenkin edelleen vaikeaa ratkaista. Väestön terveyden suojelun kannalta on epä johdonmukaista, että työpaikoilla ihmisiä suojellaan altistumiselta syöpävaaralliselle seokselle, mutta kodeissa vastaavaa turvaa ei ole. Oikeus terveyteen ja puhtaaseen sisäilmaan olisikin perusoikeutena kyettävä turvaamaan nykyistä tehokkaammin eikä sitä tulisi rajoittaa yksilön oikeudella tupakoida asunnossaan.

Tupakkalaissa säädetään tupakoinnista asuntoyhteisöissä, joilla tarkoitetaan kattavasti eri asuntoyhteisömuotoja. Näitä ovat muun muassa asunto-osakeyhtiöt, asumisoikeusasunnot ja vuokratilat. Tupakkalain 78 §:n mukaan asuntoyhteisön yhteisissä ja yleisissä sisätiloissa ei saa tupakoida. Lisäksi asuntoyhteisö saa kieltää tupakoinnin ulkotiloissa, kun kyseiset tilat ovat asuntoyhteisön itsensä hallitsemia. Tupakkalain 79 §:n mukaan asuntoyhteisö voi hakea tupakointikieltoa kunnalta rakennuksen huoneistoihin kuuluville parvekkeille, huoneistojen käytössä oleviin ulkotiloihin ja huoneistojen sisätiloihin.

Tupakkalain 79 §:ssä säädetty tupakointikiellon hakemiseen liittyvä prosessi koetaan rasakaksi, hankalaksi ja pitkäkestoiseksi niin asuntoyhteisöissä kuin kunnissakin. Lisäksi kunnan asuntoyhteisöön määrittämien kieltojen valvonta on käytännössä osoittautunut vaikeaksi. Asuntoyhteisöjen tupakointikiellon rikkomisista aiheutuvien sanktioiden ja seuraamusten riittämättömyys on osaltaan vaikeuttanut kieltojen toimeenpanoa.

Voimassa olevan tupakkalain säännökset, jotka koskevat asuntoyhteisön asuintiloihin määrittäviä tupakointikieltoja, poikkeavat yleisestä tupakointikieltojen soveltamispykälästä. Tämä johtuu siitä, että asuintiloihin määrittävä tupakointikielto ei koske sähkösavukkeen käyttöä. Sähkösavukkeiden osalta terveysvaikutuksista ei ole vielä kertynyt laajaa tutkimustietoa. Kuitenkin Euroopan komission tieteellisen komitean (Scientific Committee on Health, Environmental and Emerging Risks, SCHEER) arvion mukaan on heikkoa tai kohtalaista näyttöä sähkösavukkeen höyryille altistumisen riskeistä hengitys-, sydän- ja verisuonihaitoille. Edellä mainitulle sähkösavukkeiden käyttöä koskevalle poikkeukselle asuntoyhteisöissä ei näin ollen ole perusteita.

Tupakansavuongelmiin voidaan puuttua myös terveydensuojelulainsäädännön perusteella. Kyse on kuitenkin haastavasta ja pitkästä prosessista. Lisäksi asunto-osakeyhtiölaissa (1599/2009) on mahdollista päättää tupakoinnin kieltämisestä yksimielisesti yhtiöjärjestyksen muutoksella. Edelleen vuokra-asunnoissa tupakointiin on mahdollista puuttua vuokrasopimusten avulla.

Eri asumismuodot ja eri asukasryhmät ovat tällä hetkellä tupakointikieltojen suhteen eri-arvoisessa asemassa. Esimerkiksi vuokra- ja asumisoikeusasunnoissa tupakointikielto on monesti otettu huomioon uusissa sopimuksissa, mutta vanhemmissa ei. Saman asuntoyhteisön asukkailla voi näin ollen olla tupakointikiellon näkökulmasta erilaisia vuokrasopimuksia, joista osan muuttaminen vaatii molempien osapuolten hyväksynnän.

Työryhmä pitää asuntoyhteisöjen savuttomuutta pohtineen jaoston työryhmälle esittämiä ehdotuksia savuttomuuden toteutumiseksi asuntoyhteisöissä tärkeinä ja katsoo niiden selkeyttävän savuttomuuden toteutumista asuntoyhteisöissä.

Työryhmä ehdottaa, että laajennetaan tupakkalain 2 §:ssä olevaa asuntoyhteisön määritelmää niin, että se kattaa kaikki monihuoneistoiset asuntoyhteisöt. Monihuoneistoisella asuntoyhteisöllä tarkoitetaan asuinyhteisöä, jossa on enemmän kuin yksi asuinhuoneisto. Edelleen työryhmä ehdottaa asuntoyhteisön hallitsemien yhteisten ulkotilojen ja huoneistojen käytössä olevien ulkotilojen tupakointikieltoa koskevaa määrittelyä tarkennettavaksi muotoon ”ulkotilat ja muut ulkoalueet”.

Lasten ympäristön tupakansavulle altistumisen ja leikkiympäristöihin joutuvien tupakantumpien ehkäisemiseksi työryhmä esittää, että tupakkalaissa säädetään tupakointikielto asuntoyhteisöjen hallinnassa oleville leikkipaikoille. Työryhmän näkemyksen mukaan tupakkalain tupakointikielto-opasteita koskevassa 80 §:ssä olisi säädettävä myös asuntoyhteisön velvollisuudesta opastaa asuntoyhteisön alueella tupakointikielloista, jotta asuntoyhteisön asukkaat, vieraat sekä muut tiloissa oleskelevat olisivat tietoisia kielloista.

Työryhmä esittää, että asuinhuoneiston vuokraamisesta annetussa laissa (481/1995) säädetään lähtökohtaisesta tupakointikiellosta uusissa vuokrasuhteissa asuntoyhteisön asuinhuoneistossa ja siihen kuuluvalla parvekkeella ja ulkoalueilla.

Työryhmän näkemyksen mukaan asunto-osakeyhtiölaissa säädettyä hallintaanoton perustetta on syytä tarkentaa siten, että perusteeksi riittää ”jos on huoneistossa rikkonut viranomaisen terveydensuojelulain tai tupakkalain nojalla määräämää, tupakkalaissa säädettyä, yhtiöjärjestykseen kirjattua tai yhteisön päättämää (tupakointi)kieltoa”. Hallintaanotto-menettelyyn sovelletaan asunto-osakeyhtiölakia. Lisäksi täsmennetään vastaavasti asuinhuoneiston vuokraamisesta annettua lakia (ml liikehuoneistot) ja muita mahdollisia asuntoyhteisöjä koskevaa sääntelyä.

Nykytilan perusteella työryhmä katsoo, että tupakkalain 79 §:ssä tulee mahdollistaa asuntoyhteisölle tupakointikiellosta päättäminen enemmistöpäätöksellä asuinhuoneistoissa ja niiden parvekkeilla, vastaavissa asukkaiden käytössä olevissa ulkotiloissa ja muilla ulkoalueilla, mikäli niistä voi rakenteiden tai muiden olosuhteiden vuoksi muuten kuin poikkeuksellisesti kulkeutua savua muiden asukkaiden vastaaviin tiloihin.

Kun asunto-osakeyhtiössä kiellosta päätetään yhtiökokouksessa enemmistöpäätöksin, jatkoselvityksissä on otettava huomioon mahdollisuus tupakointikiellon asettamiseen yhtiöjärjestyksen muuttamista helpommin. Muissa asuntoyhteisömuodoissa päätös tulee tehdä soveltuvassa toimielimessä. Jos asuntoyhteisö ei ole halukas päättämään itse kiellosta, asukas voi saattaa asian terveydensuojelulain 27 §:n mukaiseen terveyshaitan arviointiprosessiin.

Asuntoyhteisö voi osoittaa tupakointiin soveltuvan paikan asuntoyhteisön hallinnassa olevalla ulkoalueella, josta savua ei leviä asukkaiden hallinnassa oleviin tiloihin. Asuntoyhteisö valvoo itse määräämänsä kiellon toteutumista kuten muitakin järjestyssääntöjä sekä voi tarvittaessa varoituksen jälkeen ottaa asunnon hallintaansa. Vuokrasuhde voidaan puolestaan irtisanoa tai purkaa olennaisen sopimusrikkomuksen perusteella.

Työryhmä on tietoinen ehdotuksen perusoikeudellisista haasteista: käytännössä enemmistö päättäisi vähemmistön puolesta terveyteen, yksityiselämään ja kotirauhan piiriin kuuluvasta asiasta. Kuitenkin työryhmä korostaa, että ehdotus täyttää erityisesti välttämättömyyden, suhteellisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Se voidaan katsoa välttämättömäksi tupakoimattomien asukkaiden terveyden suojelemiseksi, samalla tavoin työpaikoilla on suojeltu työntekijöiden terveyttä. Tarkkarajaisuuden vaatimus on huomioitu kirjaamalla päätöksen tekemiselle haittaehto. Ehdotuksen myötä toteutuu kaikille oikeus nauttia kodin tupakansavuttomasta ilmasta. Lisäksi ehdotus edistää lasten oikeutta kasvaa turvallisessa ja terveellisessä ympäristössä, mikä tukee Suomen ratifioimaa YK:n Lapsen oikeuksien sopimusta.

Voimassa olevan tupakkalain mukaan asunnontarkastukseen, joka liittyy tupakkalain mukaisten tupakointikieltojen ja -rajoitusten valvontaan, sovelletaan terveydensuojelulain 46 §:ää. Kyseessä olevan pykälän toisen momentin mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyn tilan tarkastus asukkaan tahdon vastaisesti voidaan tehdä vain, jos viranomaisella on perusteltu syy epäillä *välittömiä toimia edellyttävää vakavaa terveyshaittaa*.

Kyseistä pykälää koskevan hallituksen esityksen (HE 76/2014 vp) perustelujen mukaan altisteesta johtuva kuoleman tai pysyvän sairastavuuden riski ei yksinään riitä tekemään terveyshaitasta vakavaa, koska monet tekijät, kuten tupakansavu tai radon lisäävät pysyvän sairastumisen todennäköisyyttä jo pienillä pitoisuuksilla ja altistuksilla. Jos pitoisuudet ovat kuitenkin riittävän suuret, voidaan katsoa kyseessä olevan vakava terveyshaitta. Arvioitaessa vakavan terveyshaitan vaatimia välittömiä toimia pitää lisäksi huomioida terveysvaikutusten välittömyys. Monet tekijät johtavat pysyvään sairastumiseen vasta vuosien aikana kerääntyneen altistumisen seurauksena, esimerkkinä radonin tai tupakoinnin aiheuttama keuhkosyöpä. Toisaalta jotkut tekijät vaativat välittömiä toimia altistuksen vähentämiseksi, esimerkkinä korkean häkäpitoisuuden aiheuttama kuoleman vaara.

Edellä mainittu huomioiden valvovalla viranomaisella on käytännössä erittäin heikot tai jopa olemattomat mahdollisuudet tehdä tupakkalain 86 §:n 3 momentin tarkoittamia asunnontarkastuksia valvoessaan niihin liittyviä tupakointikieltoja- ja rajoituksia. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että asunnontarkastusta koskevaa tupakkalain 86 §:n 3 momenttia muutetaan siten, että valvovalla viranomaisella olisi tosiasiallisesti tarvittaessa mahdollisuus tahdonvastaiseen asunnontarkastukseen tupakkalaissa säädettyjen tai kunnan määräämien tupakointikieltojen toistuvan rikkomisen selvittämiseksi.

2.3.2 Muut elinympäristöt

Työryhmän ehdotukset:

1. Ravitsemisliikkeissä tapahtuvaan tupakointiin puututaan poistamalla tupakkalaista mahdollisuus ravitsemisliikkeiden tupakointitiloihin sekä kieltämällä tupakointi ravitsemisliikkeiden terasseilla.
2. Ulkotupakointikieltoja laajennetaan koskemaan
 - a. urheilukenttiä ja -areenoita, maauimaloita sekä huvipuistoja,
 - b. sellaisia tiloja, joissa järjestetään nuorisolaissa tarkoitettua toimintaa sekä
 - c. ulkoalueilla järjestettäviä yleisiä tilaisuuksia, joissa tupakointi voidaan sallia ainoastaan siihen tarkoitukseen erikseen määritetyllä alueella edellyttäen, että tupakansavu ei kulkeudu tilaisuuden seuraamiseen välittömästi tarkoitetuille alueille.

Tupakkapuitesopimuksen artikla 8 toimenpideohjeiden ensimmäisen periaatteen mukaan tehokkaat toimenpiteet tupakansavulle altistumiselle suojaamiseksi edellyttävät tupakoinnin ja tupakansavun täydellistä poistamista tilasta. Tupakointi on tupakkalain mukaan kielletty ravintoloiden sisätiloissa lukuun ottamatta tähän tarkoitukseen hyväksytyä tupakointitilaa, jonka ominaisuuksista ja käytöstä säädetään tupakkalainsäädännössä yksityiskohtaisesti. Jos ravintoloitsija sallii tupakoinnin hallitsemisessaan ulkotiloissa, on hänen huolehdittava siitä, etteivät sisätilan työntekijät joudu altistumaan tupakansavulle sekä siitä, ettei tupakansavu pääse kulkeutumaan alueelle, jolla tupakointi on kielletty.

Ravitsemisliikkeiden tupakointitiloja koskeva sääntely lisättiin tupakkalakiin ravintola-tupakointikieltojen yhteydessä vuonna 2007. Tupakkalain muutos sisälsi kahden vuoden siirtymäajan, jonka aikana ravintoloihin rakennettiin useita satoja tupakointitiloja. Ravintoloiden tupakointitilojen lukumäärä on viime aikoina vähentynyt voimakkaasti. Vielä vuonna 2019 niitä oli Suomessa yhteensä noin 430 kappaletta, kun vuonna 2022 niitä oli enää noin 300 kappaletta. Ravintoloiden tupakointitilojen vähenemiseen on todennäköisesti vaikuttanut muun muassa se, ettei niiden ylläpito tai vanhojen tupakointitilojen uusiminen ole liiketaloudellisesti kannattavaa. Useat ravintolat ovatkin poistaneet

tupakointitilansa remonttien yhteydessä. Vaikka pääosa Suomen ravintoloista on täysin savuttomia, Suomi ei tupakointitilojen takia edelleenkään täytä tupakkapuitesopimuksen artikla 8 vaatimuksia julkisten sisätilojen täydestä savuttomuudesta.

Ravitsemisliikkeiden terasseilla tupakointi on pääsääntöisesti edelleen mahdollista, mikäli terassi ei täytä tupakkalain sisätilan määritelmää eikä tupakansavu pääse kulkeutumaan niihin tiloihin, joissa tupakointi on kielletty, kuten ravintolan sisätiloihin. Näin ollen ravitsemisliikkeen asiakkaat ja työntekijät altistuvat jatkuvasti niiden terasseilla tupakan savulle. Terasseilla on usein myös savun leviämistä ja hajoamista estäviä rakenteita, jotka lisäävät siellä olevien altistumista tupakansavulle. Ravitsemisliikkeiden terasseilla tapahtuvasta tupakoinnista aiheutuu usein myös savuhaittoja niiden yläpuolella oleviin asuinhuoneistoihin. Tilanteeseen puuttuminen nykylainsäädännön keinoin on osoittautunut erittäin haasteelliseksi. Edellä mainituin perustein työryhmä esittää, että tupakkalaista poistetaan mahdollisuus ravitsemisliikkeiden tupakointitiloihin sekä kielletään tupakointi ravitsemisliikkeiden terasseilla.

Tupakointikiellot ja -rajoitukset ovat viime vuosina laajentuneet etenkin sellaisille ulkoalueille, joissa oleskelee paljon lapsia ja nuoria. Edellinen työryhmä ehdotti, että tupakkalaissa säädettyjä tupakointikieltoja laajennetaan koskemaan myös sellaisia ulkotiloja ja -alueita, jotka ovat pääsääntöisesti alaikäisten käytössä, kuten esimerkiksi leikkipuistot ja EU-uimarannat. Tupakointikiellot laajenivatkin vuoden 2022 tupakkalain muutoksen yhteydessä leikkipuistoihin sekä isoihin yleisiin uimarantoihin.

Tupakointi on kuitenkin edelleen mahdollista tietyillä ulkoalueilla ja -tiloissa, joissa oleskelee paljon lapsia ja nuoria. Tällaisia ulkoalueita ovat muun muassa maauimalat, urheilukentät ja -areenat, kuntien ja seurakuntien nuorisotilat sekä huvipuistot. Työryhmä ehdottaakin, että tupakointikieltoja ja -rajoituksia laajennetaan maauimaloihin, urheilukentille ja -areenoille, huvipuistoihin sekä niiden tilojen ulkoalueille, joissa järjestetään nuorisolain mukaista toimintaa.

Tupakointi ulkona järjestettävissä yleisten tilaisuuksien katoksissa ja katsomoissa sekä muissa tilaisuuden seuraamiseen välittömästi tarkoitetuissa tiloissa, joissa osallistujat oleskelevat paikoillaan, tuli kielletyksi vuonna 2010. Tupakointikielto koskee muun muassa festivaaleja, urheilutapahtumia, ulkoilmakonsertteja ja muita ulkona järjestettäviä kulttuuritapahtumia. Kielto on vähentänyt tupakansavulle altistumista ulkona järjestettävissä yleisissä tilaisuuksissa, mutta se ei ole kokonaan poistanut sitä. Tupakointikiellon rikkominen yleisissä tilaisuuksissa on melko yleistä. Tämä johtunee osaltaan siitä, ettei voimassa oleva tupakointikielto ole yksiselitteinen. Haasteet liittyvät erityisesti käytännön määrittelyyn, millä alueilla tupakointikiellot yleisissä tilaisuuksissa ovat voimassa.

Työryhmä ehdottaa, että voimassa olevaa sääntelyä selkeytetään kieltämällä tupakointi ulkona järjestettävissä yleisissä tilaisuuksissa lukuun ottamatta tupakointiin määriteltyjä alueita. Tupakointi voitaisiin siis sallia ainoastaan siihen tarkoitukseen erikseen määritetyllä alueella edellyttäen, ettei tupakansavu kulkeudu sisätiloihin, joissa tupakointi on kielletty tai tilaisuuden seuraamiseen välittömästi tarkoitetuille alueille.

2.4 Tupakkalain alaisten tuotteiden myynti ja markkinointi

Työryhmän ehdotukset:

1. Muutetaan tupakkalain 71 §:ssä säädettyä erikoisliikkeitä koskevaa poikkeusta niin, että myymälässä saa myydä yksinomaan tupakkalaissa tarkoitettuja tuotteita ja myynnissä on oltava useampi tuotemerkki. Lisäksi säädetään erikoisliikkeen julkisivun sallituista elementeistä.
2. Kielletään tupakkalain mukaisen vähittäismyyntiluvan myöntäminen väliaikaisiin ja liikkuviin myyntipaikkoihin lukuun ottamatta säännöllisellä reitillä kulkevaa myymäläautoa.
3. Tupakkalain alaisten tuotteiden ja vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaisuus laajennetaan koskemaan myös sähkösavukelaitteita ainakin värin ja tuotenimen esittämistavan osalta.
4. Säädetään tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden tukkumyynti luvanvaraiseksi toiminnaksi sekä tukkumyyjille velvollisuus raportoida myyntitietoja.
5. Korotetaan tupakka- ja nikotiininesteen myynnistä perittävää vuosittaista veroluonteista valvontamaksua nykyisestä maksimitasosta 800 euroon/ myyntipiste. Jos myynnissä on sekä tupakkatuotteita ja nikotiininesteitä, valvontamaksu peritään enintään kaksinkertaisena.
6. Laajennetaan tupakkalain etämyynti- ja etähankintakieltoa koskemaan tupakan vastikkeita.
7. Lisätään tupakkalakiin valvontaviranomaiselle mahdollisuus ottaa elinkeinonharjoittajalta tuote haltuun, mikäli se on tupakkalainsäädännön vastainen tai sitä myydään elinkeinotoiminnassa ilman toimintaan tarvittavaa lupaa. Samalla säädetään tupakkalaissa, miten haltuun otetut tuotteet hävitetään.
8. Lisätään tupakkalakiin määritelmät välittömästi tupakointiin käytettävä tupakointiväline (esimerkiksi piiput ja filtrit) ja välillisesti tupakointiin käytettävä tupakointiväline (esimerkiksi piipunpuhdistajat ja säilytyskotelot). Saatetaan välittömästi tupakointiin käytettävien tupakointivälineiden sääntely mahdollisimman samalle tasolle sähkösavukkeiden sääntelyn

kanssa, esimerkiksi laajentaen esilläpito-, etämyynti- ja etähankintakielto näihin tuotteisiin. Tupakointivälineiden käytännön jaottelusta säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Tupakkalain voimassa olevat säännökset ovat markkinoinnin osalta pääosin hyvin kattavia. Silti teollisuus on löytänyt erilaisia keinoja markkinoida tuotteitaan niin perinteisissä kivi-jalkamyymälöissä kuin verkossakin.

Tupakkatuotteiden mainonta ja muu myynninedistäminen on ollut kiellettyä Suomessa jo vuodesta 1978 lähtien. Markkinointia rajoitettiin edelleen, kun vuonna 2010 kiellettiin tupakkatuotteiden esilläpito vähittäismyynnissä erikoismyymälöitä lukuun ottamatta. Markkinointia koskevat kiellot (ml. esilläpitokiello) laajenivat vuoden 2016 tupakkalain kokonaisuudistuksen myötä koskemaan myös muun muassa sähkösavukkeita ja niissä käytettäviä nesteitä. Lisäksi esilläpitokiello laajeni toukokuussa 2022 kattamaan myös tupakointivälineet, jotka on tarkoitettu kuumennettavan tupakkatuotteen käyttämiseen. Esilläpitokiellosta on säädetty poikkeus ns. erikoismyymälöille, kuten tupakkakaupoille ja sähkösavukemyymälöille edellyttäen, ettei tuotteita ja niiden tavaramerkkejä voida nähdä myyntipaikan ulkopuolelta.

Esilläpitokiellosta säädetty poikkeus erikoismyymälöille on käytännössä muodostunut markkinoinnin välineeksi. Erikoismyymälöissä tuotteet ja niiden tavaramerkit voivat olla esillä, jos niitä ei näy myyntipaikan ulkopuolelta. Tuotteiden esillepano erikoismyymälässä ei kuitenkaan saa rikkoa tupakkalaissa säädettyä markkinointikieltoa. Valvonnan yhteydessä esillepanoa arvioidaan markkinointikiellon näkökulmasta. Tuotteiden esillepanoon on puututtu markkinointikiellon kautta, mikäli esillepanossa esimerkiksi korostetaan jollain tavalla yhtä tuotemerkkiä. Myös itse myymälöiden julkisivua arvioidaan valvonnassa markkinointikiellon näkökulmasta.

Teollisuus on hyödyntänyt esilläpitokiellosta erikoismyymälöille säädettyä poikkeusta perustamalla myyntipaikkoja, jotka myyvät ainoastaan yhtä tuotemerkkiä. Tällaista toimintaa on toteutettu muun muassa uusien tuotemerkkien markkinoille tuonnin yhteydessä. Myymälöitä on voitu hyödyntää kuluttajien informoinnissa markkinoille tulleista uusista tuotteista ja niiden ominaisuuksista. Yhtä tuotemerkkiä myyvissä erikoismyymälöissä tuotteen tavaramerkki toimii käytännössä aina markkinoinnin välineenä. Siihen puuttuminen markkinointia koskevien kieltojen perusteella on osoittautunut haasteelliseksi. Markkinointikiellon rajoja koetellaan jatkuvasti myös erikoismyymälöiden julkisivuissa, joita hyödynnetään houkuttelemaan kuluttajia markkinoinnin eri keinoin.

Ottaen huomioon, että esilläpitokiellosta erikoismyymälöille säädettyä poikkeusta hyödynnetään markkinointitarkoituksessa, työryhmä esittää erikoisliikkeitä koskevan poikkeuksen muuttamista niin, että myymälässä saisi myydä ainoastaan yksinomaan

tupakkalaissa tarkoitettuja tuotteita eikä myynti saa rajoittua vain yhden tavaramerkin myyntiin. Samalla säädettäisiin erikoisliikkeen julkisivun sallituista elementeistä niin, ettei sitä olisi mahdollista hyödyntää myymälän ja sitä kautta myös tuotteiden markkinoinnissa.

Tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden vähittäismyynti on ollut luvanvaraista toimintaa vuodesta 2009. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan vähittäismyyntilupia voidaan myöntää sekä toistaiseksi voimassa olevana että määräajaksi. Viime vuosina luonteeltaan väliaikaiset pop-up -myymälät ovat tulleet myymälämuotona tunnetuiksi. Konseptia hyödynnetään laajasti eri toimialoilla, sillä se mahdollistaa erilaisen näkyvyyden sekä uusien tuotteiden ja konseptien testaamisen. Väliaikaiset myymälät ovat muodostuneet myös tupakkalain alaisten tuotteiden markkinoinnin välineeksi. Myymälät sijoitetaan usein näkyville paikoille ja ne houkuttelevat tavanomaisen kohderyhmän lisäksi uusia asiakkaita.

Yleisesti ottaen pop-up -myymälät luovat kuvan harvinaislaatusesta myymälästä tai tuotteesta, mikä lisää kuluttajan mielenkiintoa ja tarvetta asioida myymälässä. Pop-up -erikoismyymälöitä voidaan käyttää myös tuotteiden esittelyyn. Tämän jälkeen asiakas ohjataan lähellä olevaan laajemman valikoiman myyntipisteeseen, jossa tuotteet saattavat olla esiläpätokiellon takia poissa näkyviltä. Toisaalta väliaikaisia ja liikkuvia myyntipaikkoja hyödynnetään myös erilaisten ulkona järjestettävien yleisten tilaisuuksien, kuten festivaalien, yhteydessä. Myös näissä tilaisuuksissa asiakkaat ovat usein nuoria tai nuoria aikuisia. Ottaen huomioon, että työryhmä ehdottaa tupakointikieltojen laajentamista ulkona järjestettävissä yleisissä tilaisuuksissa, on perusteltua, ettei tilaisuuksissa ole myöskään tupakka- ja nikotiinituotteiden myyntiä. Näin ollen työryhmä ehdottaa, että vähittäismyyntilupien myöntäminen väliaikaisiin ja liikkuviin myyntipaikkoihin kielletään.

Itse tuotteiden ja niiden vähittäismyyntipakkausten mainonnallisiin ja myyntiä edistäviin piirteisiin puututtiin yhdenmukaistamalla tuotteiden ja pakkausten ulkonäköä vuoden 2022 tupakkalainmuutoksella. Sääntely koskee tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden vähittäismyyntipakkauksia sekä savukkeiden, täyttösäiliöiden ja nikotiininesteen ulkomuotoa. Sääntely tulee voimaan siirtymäajan jälkeen 1.5.2023 alkaen.

Tupakkalain yhdenmukaisia tuotteita ja vähittäismyyntipakkauksia koskeva sääntely ei koske sähkösavukelaitteita. Uudentyyppiset sähkösavukelaitteet muistuttavat usein ulkonäöltään muita kuluttajatuotteita, kuten esimerkiksi kyniä, kosmetiikkatuotteita tai muistitikkuja. Ne ovat värikkäitä ja houkuttelevat käyttäjäkseen etenkin lapsia ja nuoria. Viime aikoina julkisuudessa on tuotu esiin huoli lasten ja nuorten lisääntyneestä sähkösavukkeiden kokeiluista eli ns. vapetuksesta. Kyse ei ole ainoastaan suurten kaupunkien ongelmasta, vaan lasten ja nuorten kiinnostus tuotteisiin näyttää lisääntyneen eri puolella Suomea. Lapset ja nuoret näkevät sähkösavukkeen trendikkäänä ja sähkösavukkeita hankitaan muun muassa some-kanavien välityksellä. Ilmiöön liittyy myös rikollista toimintaa, kuten myyntiin liittyviä huijauksia, ryöstöjä ja pahoinpitelyjä.

On selvää, että sähkösavukelaitteiden ulkonäköä hyödynnetään mainonnallisessa tarkoituksessa ja laitteet houkuttelevat erityisesti nuoria kuluttajia. Koska sähkösavukkeiden kokeilu näyttää lisääntyvän etenkin lasten ja nuorten keskuudessa, on ensiarvoisen tärkeää, että näiden tuotteiden kaikenlaiseen mainontaan puututaan ripeästi. Yksi vaikuttavista keinoista on tuotteen ulkonäön sääntely. Markkinoilla olevien sähkösavukelaitteiden monimuotoisuuden huomioiden työryhmä esittää, että yhdenmukaisia tuotteita koskeva sääntely ulotetaan laitteiden väriin ja tuotemerkin esittämiseen. Ottaen huomioon, että tupakkalain mukaan myös erikseen myytävät sähkösavukkeen osat ovat sähkösavukkeita, on toteutustavasta tehtävä lisäselvitys, joka huomioi sähkösavukkeiden osat.

Tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden tukkumyynti on ollut ilmoituksenvaraista toimintaa vuodesta 2016 lähtien. Toiminta voidaan aloittaa heti, kun sitä koskeva ilmoitus on tehty kunnan tupakkalakiä valvovalle viranomaiselle. Mikäli kunta havaitsee tukkumyynti-ilmoituksen käsittelyn yhteydessä toiminnassa puutteita tai lainvastaisuuksia, kunta voi ohjata toiminnanharjoittajaa tukkumyynnin lainmukaistamisessa. Ilmoituksen perusteella ei kuitenkaan voida ennakoivasti estää jo alkanutta lainvastaista toimintaa. Tukkumyynnin valvonnassa havaittuihin tupakkalain vastaisiin menettelyihin voidaan näin ollen puuttua ainoastaan reaktiivisesti joko kunnan kiellon ja kieltoa tehostavan uhkasakon tai rikosoikeudellisten seuraamusten avulla. Kunta ei siis voi etukäteisesti puuttua lainvastaiseen toimintaan esimerkiksi luvan epäämisellä, vaan siihen voidaan puuttua ainoastaan jälkikäteisesti edellä kuvattujen hallinnollisten tai rikosoikeudellisten seuraamusten avulla. Myös elinkeinonharjoittajan oikeuksien näkökulmasta tilanne on hankala. Edellä kuvattua perusteella työryhmä esittää, että tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden tukkumyynti säädetään luvanvaraiseksi. Muutoksen taloudelliset seuraamukset tukkumyyjille olisivat nimellisiä.

Toisin kuin alkoholin tukkumyyjillä tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden tukkumyyjille ei ole säädetty tuotteiden myyntiin liittyviä raportointivelvollisuuksia lukuun ottamatta tupakkatuotteiden jäljitettävyyttä koskevaa sääntelyä. Työryhmä esittää, että tukkumyyjille säädetään velvollisuus raportoida myyntitietoja Valviralle puolivuositain. Näin mahdollistetaan ajantasainen tieto tupakka- ja nikotiinituotteiden myynnistä ja kulutuksesta seurantaan ja arviointia varten muun muassa osana Tupakkatilastoa (kts. ehdotus 2.9.2a).

Voimassa olevan tupakkalain mukaan kunta perii vuosittain hyväksymänsä taksan mukaisen, myyntipistekohtaisen valvontamaksun siltä, jolle on tupakkalain nojalla myönnetty vähittäismyyntilupa, sekä siltä, joka on tehnyt tupakkalaissa tarkoitetun tukkumyynti-ilmoituksen. Valvontamaksu on enintään 500 euroa myyntipistettä kohden. Jos myyntipaikassa myydään sekä tupakkatuotteita että nikotiininesteitä, peritään valvontamaksu enintään kaksinkertaisena.

Vuosittaisen valvontamaksun enimmäismäärä lisättiin lakiin vuoden 2016 tupakkalain muutoksessa. Samalla kunnalta poistettiin mahdollisuus periä maksua valvontasuunnitelmaan sisältyvistä tarkastuksista tai näytteenotosta. Käytännössä kunta ei näin ollen voi periä maksua esimerkiksi tupakointikieltoihin liittyvästä valvonnasta, vaan kaikki kunnan toteuttaman tupakkalain mukaisen valvonnan kustannukset katetaan vuotuisista valvontamaksuista saatavilla tuloilla. Tupakka- ja nikotiininesteen myynnistä perittävien vuosittaisten valvontamaksujen enimmäismääriä ei ole korotettu vuoden 2016 jälkeen.

Vuosittaisten valvontamaksujen määrät vaihtelevat kunnasta toiseen. Suurimmissa kaupungeissa on pääsääntöisesti käytössä lain mahdollistama korkein valvontamaksu. Valvontamaksujen maksimitason nostaminen todennäköisesti vähentäisi tupakka- ja nikotiinituotteiden myyntipaikkojen lukumäärää.

Työryhmä esittää, että nykyistä tupakka- ja nikotiininesteen myynnistä perittävää vuosittaista veroluonteista valvontamaksua korotetaan 500 euron myyntipistekohtaisesta maksitasosta 800 euroon/myyntipiste. Jos myynnissä on sekä tupakkatuotteita ja nikotiininesteitä, valvontamaksu perittäisiin enintään kaksinkertaisena.

Tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden, nikotiininesteiden ja poltettavaksi tarkoitettujen kasviperäisten tuotteiden etämyynti on kielletty tupakkalain 58 §:n perusteella. Vastavasti yksityishenkilö ei tupakkalain 65 §:n perusteella voi hankkia etäviestimien välityksellä edellä mainittuja tuotteita Suomeen. Nämä kiellot eivät koske tupakan vastikkeita, kuten esimerkiksi nikotiinittomia sähkösavukenenesteitä, kertakäyttöisiä nikotiinitonta nestettä sisältäviä laitteita tai nikotiininuuskaa. Tupakkalaissa säädetyt markkinointi- ja esilläpitokiellot kattavat kuitenkin myös tupakan vastikkeet, mikä yhdessä muiden tupakkalain säännösten kanssa tekee niiden kotimaisesta verkkomyynnistä vaikeaa. Suomalaisilla verkkosivuilla tupakan vastikkeiden myynti onkin melko vähäistä. Sen sijaan niitä myydään ja markkinoidaan verkossa aktiivisesti Suomen ulkopuolelta suomalaisille kuluttajille suomen kielellä. Suomen viranomaisten on voimassa olevan lainsäädännön keinoin haastavaa puuttua Suomen ulkopuolelta tapahtuvaan suomalaisiin kohdistuvaan markkinointiin. Tällaisen toiminnan valvonta työllistää viranomaisia kohtuuttomasti muun muassa sen edellyttämän erittäin laajan selvitystyön vuoksi. Lisäksi toimintaan puuttumiseen tarvitaan aktiivisuutta myös toisen maan viranomaiselta.

Tupakan vastikkeiden etämyynti sekä hankkiminen etäviestimien välityksellä Suomen ulkopuolelta mahdollistaa käytännössä tupakkalain alaisten tuotteiden markkinoinnin suomalaisille Suomen ulkopuolelta. Tupakan vastikkeiden, kuten nikotiininuuskan tai kertakäyttöisen nikotiinitonta nestettä sisältävän höyrystinlaitteen, kulutus Suomessa näyttää viime vuosina kasvaneen merkittävästi. Tuotteita hankitaan usein etämyyntikanavilta. Kertakäyttöiset nikotiinitonta nestettä sisältävät höyrystinlaitteet ovat erityisesti

lasten ja nuorten suosiossa. Työryhmä ehdottaakin, että tähän kehitykseen puututaan laajentamalla tupakkalain 58 §:n etämyyntikieltoa sekä 65 §:n etähankintakieltoa koskemaan myös tupakan vastikkeita.

Kunnan tupakkalakia valvova viranomainen valvoo tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden myyntiä alueellaan. Mikäli kunta havaitsee valvonnassaan tupakkalain vastaisen tuotteen myyntiä, se voi kieltää tuotteen myynnin ja tehostaa kieltä tarvittaessa uhkasakolla. Jos kyse on myyntiluvallisesta myyntipaikasta, on kunnalla tilanteen mukaan mahdollisuus antaa kirjallinen varoitus tai peruuttaa myyntilupa määräaikaisesti. Kunnalla ei kuitenkaan ole oikeutta ottaa toiminnanharjoittajalta haltuun tupakkalain vastaisia tuotteita. Näin ollen toiminnanharjoittaja saattaa myydä lainvastaisia tuotteita kuluttajille vielä kunnan valvonnassaan antaman ohjauksen tai mahdollisen kiellon jälkeen.

Työryhmän näkemyksen mukaan tupakkalaissa säädettyjä hallinnollisia pakkokeinoja onkin tarve täydentää siten, että valvontaviranomainen voi ottaa elinkeinonharjoittajalta tupakkalain alaisen tuotteen haltuunsa tilanteessa, jossa muita lain mukaisia toimenpiteitä ei ole pidettävä riittävinä. Tällainen tilanne voi olla kyseessä silloin, jos arvioidaan, että viranomaisen antama määräys tai kieltä uhkasakolla vahvistettunakaan ei riittäisi estämään sellaisen tupakkalaissa tarkoitetun tuotteen käyttöä tai luovutusta, jonka on todettu tai epäillä olevan tupakkalain säännösten vastainen.

Voimassa olevassa tupakkalaissa tupakointiväline määritellään tupakoinnissa tai sen valmistelussa pääasiassa käytettäväksi tarkoitetuksi välineeksi tai tarvikkeeksi. Tupakointivälineen määritelmä kattaakin hyvin erilaisia tuotteita, kuten esimerkiksi savukepaperit, filterit, imukkeet, piiput, tuhkakupit, piipputelineet, säilytyskotelot ja tupakansytyttimet. Osa näistä tuotteista on sellaisia, joita voidaan käyttää ainoastaan tupakkatuotteiden kanssa tai jotka ovat välttämättömiä tupakkatuotteiden käytössä, kuten esimerkiksi filterit ja piiput. Osa tuotteista on taas sellaisia, joita käytetään pääasiallisesti tupakointiin tai sen valmisteluun, mutta jotka eivät ole välttämättömiä tupakkatuotteiden käyttämiseen tai joilla voi olla myös muita käyttötarkoituksia, kuten esimerkiksi piipunpuhdistajat tai säilytyskotelot.

Sähkösavukelaitteet voidaan rinnastaa joiltain osin tupakointivälineisiin. Laite mahdollistaa esimerkiksi nikotiininesteen tarkoituksenmukaisen käyttämisen samalla tavoin kuin esimerkiksi piippu mahdollistaa piipputupakan polttamisen. Tupakointivälineiden sääntely on kuitenkin huomattavasti kevyempää kuin sähkösavukelaitteita koskeva sääntely. Toisin kuin sähkösavukkeiden osalta tupakointivälineitä ei koske esimerkiksi esilläpito- tai etämyyntikielto (lukuun ottamatta kuumennettavan tupakkatuotteen käyttämiseen tarkoitettua tupakointivälinettä koskevaa esilläpitoikieltoa). Uusien tuotteiden sekä tuotekehittelyn myötä tupakkalain soveltamisalaan on tullut ja tulee jatkossakin erilaisia tupakkatuotteita,

joiden käyttämiseen voidaan tarvita erityyppisiä välineitä. Työryhmä pitää tärkeänä, että näitä säädellään mahdollisimman kattavasti ja yhdenmukaisesti muiden tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden tavoin.

Näin ollen työryhmä toistaa edellisen työryhmän ehdotuksen siitä, että tupakointivälineet määriteltäisiin tupakkalaissa välittömästi tupakointiin käytettäviin tupakointivälineisiin (esimerkiksi piiput ja filtterit) ja välillisesti tupakointiin käytettäviin tupakointivälineisiin (esimerkiksi piipunpuhdistajat ja säilytyskotelot), ja välittömästi tupakointiin käytettävien tupakointivälineiden sääntely saatettaisiin mahdollisimman samalle tasolle sähkösavukkeiden sääntelyn kanssa, esimerkiksi laajentamalla esilläpito-, etämyynti- ja etähankinta-kielto näihin tuotteisiin. Tupakointivälineiden käytännön jaottelusta säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

2.5 Tupakoinnin ja muiden nikotiinituotteiden käytön lopettamisen tuki

Työryhmän ehdotukset:

1. Sosiaali- ja terveysministeriö laatii yhdessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa suositukset tupakasta ja nikotiinista vieroituksesta hyvinvointialueille.
2. Laajennetaan tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden hoidossa lääkärin reseptillä määräämien vieroituslääkkeiden ja nikotiinikorvaushoitotuotteiden korvattavuutta käytön lopettamiseen ja hoitoon sitoutuneille.

Tupakointi on tärkein estettävissä oleva ennenaikaisen kuolleisuuden aiheuttaja. Tupakoinnin lopettamista tukemalla ja aloittamista ehkäisemällä saavutetaan merkittäviä kustannussäästöjä niin terveydenhuollossa kuin koko yhteiskunnassakin.

Tupakka- ja nikotiinivieroitustyön perustana toimivat alueelliset ja paikalliset moniammatilliset hoitopolut ja sovitut käytännöt hoidon järjestämisestä. Tupakka- ja nikotiinivieroitus kannattaa myös sisällyttää kaikkiin sellaisiin hoitopolkuihin, joissa tuotteiden käytöllä on vaikutus sairauksien oireisiin ja sairastumiseen. Alueellisesti julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon ohella tulee ottaa huomioon ja hyödyntää eri toimijoiden kuten apteekkien, järjestöjen ja yksityisen sektorin tarjoamia vieroituspalveluita.

Työterveyshuollon rooli on keskeinen työikäisen väestön tupakasta vieroituksessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisen tulisi tunnistaa asiakkaan/potilaan tupakka- ja nikotiiniriippuvuus, kehottaa häntä lopettamaan sekä laatia yhdessä asiakkaan kanssa Käypä hoito -suosituksen mukainen hoitosuunnitelma. Tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö olisi otettava systemaattisesti puheeksi myös opiskeluterveydenhuollossa.

Hyvinvointialueilla tulisi olla tarjolla monipuolisia vieroitusmenetelmiä, joissa on mukana sekä yksilö- ja ryhmäohjausta kasvokkain että puhelintukea ja digitaalisia tukimuotoja. Lisäksi häkämittareita tulisi hyödyntää tupakoinnin lopettamisen motivoinnissa neuvoloissa ja ehkäisevää työtä tekevissä toimipisteissä.

Työryhmä pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia koulutetaan paikallisesti ja valtakunnallisesti tupakka- ja nikotiinivieroituksesta ja hoitokäytännöistä. Osaamisen taso tulisi varmistaa sisällyttämällä tupakka- ja nikotiinivieroitukseen liittyvää koulutusta osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon perus-, jatko- ja täydennyskoulutusta. Myös kokemusasiantuntijat ovat osoittautuneet hyväksi tueksi terveydenhuollon vieroitustyössä ja heidän koulutustaan tulisi jatkaa.

Tupakka- ja nikotiinituotteita koskevien vieroituspalveluiden saatavuutta koskevaa viestintää tulisi tehostaa alueellisesti ja valtakunnallisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille tulisi tiedottaa paikallisista vieroituskäytännöistä ja siitä mistä lopettamisen tukea on saatavilla.

Vieroituspalveluiden kattavuutta ja vieroitustyön vaikuttavuutta tulisi seurata niin alueellisesti kuin valtakunnallisestikin. Tämä edellyttää tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön varhaisen tunnistamisen ja kirjaamisen edistämistä terveydenhuollossa. Tupakasta vieroituksen seuranta ja arviointi tukee myös hoidon laadun arviointia keskeisissä kansansairauksissa.

Tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön väheneminen vaikuttaa väestöryhmien välisen terveyserojen kaventumiseen. Työryhmä pitää tärkeänä, että vieroituksen tukea kohdistetaan erityisesti haavoittuviin väestöryhmiin ja niihin ryhmiin, jossa tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö on runsasta. Huomiota tulisi kiinnittää mm. mielenterveys- ja päihdepotilaiden, raskaana olevien ja heidän perheidensä, ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien nuorten, työttömien, tiettyjen maahanmuuttajaryhmien ja vankien mahdollisuuksiin saada tukea tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettamiseen.

Työryhmä näkee, että valtakunnallinen tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettamista tukeva viestintäkampanja, jossa THL toimisi koordinoivana tahona voisi edistää niin lopettamishalukkuutta kuin terveydenhuollon henkilöiden halukkuutta tarjota

tukea tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytön lopettamiseen. Samalla kampanja voisi kannustaa laajaan yhteistyöhön tupakka- ja nikotiinituotteiden vieroituksessa hyvinvointialueiden ja järjestöjen kanssa. Valtakunnallinen kampanja edellyttää kuitenkin erillisresursseja.

Edellä olevan perusteella tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden hoidon tehostamiseksi työryhmä ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö ottaisi huomioon omissa suosituksissaan hyvinvointialueille seuraavat työryhmän suositukset:

1. *Kohdistetaan vieroituksen tukea erityisesti haavoittuville väestöryhmille ja ryhmille, jossa tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö on runsasta.*
2. *Otetaan paikalliset moniammatilliset hoitopolut systemaattisesti käyttöön tupakka- ja nikotiinituotteiden vieroituksen tueksi hyvinvointialueilla.*
3. *Varmistetaan tupakka- ja nikotiinivieroituksen osaamisen taso tarjoamalla koulutusta alueellisesti ja valtakunnallisesti.*
4. *Tehostetaan viestintää ja tiedottamista eri tahojen tarjoamista tupakka- ja nikotiinituotteiden vieroituspalveluista.*

Valtaosa tupakoijista haluaa lopettaa tupakoinnin. Enemmistö lopetusyrityksistä tehdään lopettamalla tupakointi kokonaan tietynä ajankohtana, käyttämättä välttämättä mitään tukikeinoja. Tupakoinnin lopettaminen vaatii keskimäärin 3–4 yritystä eikä uudelleen aloittaminen osoita vieroituksen lopullista epäonnistumista. Tupakka- ja nikotiinivieroituksessa käytettävien reseptilääkkeiden ja nikotiinikorvaushoitotuotteiden kulujen korvaamisen on todettu lisäävän tupakoinnin lopettamista ja vieroituslääkkeiden käyttöä lopettamisen tukikeinona. Parhaan lopputuloksen saavuttamiseksi lääkehoitoon on yhdistettävä riittävä tuki ja lääkehoitoa on syytä käyttää optimaalinen aika.

Tupakkariippuvuuden lääkehoito yhdistettynä vieroitusohjaukseen, maksuttomat neuvontapuhelimet sekä apteekkien tarjoama lopettamistuki ovat kustannustehokkaita tupakoinnin lopettamisessa. Lisäksi toimivat hoitoketjut ovat tärkeitä, koska useammalta terveydenhuollon ammattilaiselta saadut tupakoinnin lopettamiskehotukset ja edistymisen seuranta voivat edistää tupakoinnin lopettamista.

Työryhmä ehdottaa, että laajennetaan tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden hoidossa lääkärin reseptillä määräämien vieroituslääkkeiden ja nikotiinikorvaushoitotuotteiden korvattavuutta käytön lopettamiseen ja hoitoon sitoutuneille. Työryhmän mielestä tämä voisi edistää nikotiinituotteiden käytön lopettamista samalla tavoin kuin esimerkiksi työnantajan tarjoama korvaus- tai lääkehoito. Työryhmä esittää, että ehdotusta kokeiltaisiin ensin pilottina ja päätettäisiin jatkosta saatujen kokemusten pohjalta. Esimerkiksi Tanskassa on saavutettu hyviä tuloksia mallilla, jossa korvaus- tai lääkehoitoa on tarjottu ilmaiseksi julkisen palveluntarjoajan vieroitusohjaukseen osallistumisen yhteydessä.

Savuttomaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon siirtymistä tulisi edistää mahdollistamalla myös savuttomien psykiatristen sairaaloiden toteutuminen. Tupakointikiellot psykiatrisissa sairaaloissa ovat osoittautuneet tehokkaaksi tavaksi edistää henkilökunnan ja potilaiden tupakoinnin lopettamista. Samalla toteutuu myös mielenterveyspotilaan ja mielenterveyspalveluissa toimivan henkilöstön oikeus savuttomaan ympäristöön. Sairaalajakson aikana nikotiiniriippuvaisille potilaille tulisi olla tarjolla nikotiinikorvaushoitotuotteita ja tukea tupakoinnin lopettamiseen.

2.5.1 Nikotiinikorvaushoitovalmisteet

Työryhmän ehdotus:

1. Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden myynti siirretään takaisin apteekkeihin.

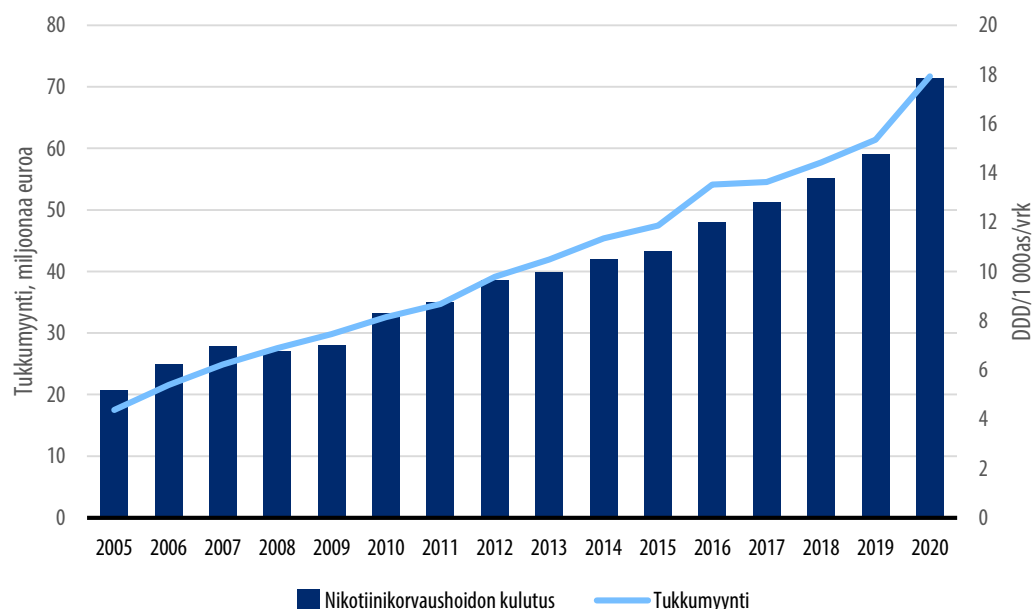
Nikotiinikorvaushoitovalmisteet ovat käytetyimpiä tupakasta vieroituksen lääkehoitoja. Ne ovat olleet tupakasta vieroituksen lääkehoidoista kauimmin markkinoilla. Valmisteiden käytön tarkoituksena on helpottaa vieroitusoireita korvaamalla tupakkatuotteiden nikotiinia, vähentää motivaatiota tupakointiin ja helpottaa siten tupakoinnin lopettamista.

Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden tehosta osana tupakasta vieroituksen tukea on vankkaa näyttöä. Sen sijaan vapaasti ostettuna, ilman neuvontaa arkielämän olosuhteissa käytettynä sen tehoa koskevat tulokset ovat ristiriitaisia. Neuvonnan puuttuessa nikotiinikorvaushoitoa käytetään epätarkoituksenmukaisesti esimerkiksi liian lyhyen aikaa tai liian kauan aikaa tai vääränlaisella annostuksella.

Lääkkeenä myyntiluvan saaneita, puhdasta lääkkeellistä nikotiinia sisältäviä nikotiinikorvaushoitovalmisteita ovat purukumi, imeskelytabletti, kielenalustabletti, suusumute, inhalaattori, annospussi ja laastari. Suomessa nikotiinikorvaushoitovalmisteiden myynti on ollut sallittua vuodesta 2006 apteekkien ulkopuolella ruokakaupoissa, kioskeissa ja huoltoasemilla sekä vuodesta 2010 ravitsemisliikkeissä sijaintikunnan myöntämän vähittäismyyntiluvan perusteella.

Läkelain perusteella myyjän on voitava valvoa ostotilannetta. Myynnin vapauttamista apteekkien ulkopuolelle perusteltiin sillä, että parempi saatavuus lisäisi tupakoinnin lopettamista. Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden kulutus ja euromääräinen myynti ovat moninkertaistuneet vapauttamisen jälkeen (Kuvio 6).

Kuvio 6. Myyntiluvallisten nikotiinikorvaushoitovalmisteiden kulutus määriteltyinä vuorokausiannoksina (DDD) ja tukkumyynti euroina vuosina 2005–2020 (Suomen Lääketilastot 2005–2020).



Nikotiini onkin ollut jo vuosia euromääräisesti Suomen myydyin lääkeaine. Myös tupakasta vieroituksessa käytettäviin reseptilääkkeisiin verrattuna nikotiinikorvaushoidon käyttö on moninkertaista. Esimerkiksi vuonna 2020 nikotiinikorvaushoidon lääkekulutus oli 27-kertaista ja tukkumyynti 21-kertaista käytetyimpään tupakasta vieroituksen reseptilääkkeeseen varenikliiniin verrattuna.

Vuoteen 2014 ulottuneessa seurannassa niiden tupakoijien osuus, jotka raportoivat käyttäneensä nikotiinikorvaushoitoa tupakoinnin lopettamisen tukena, ei kuitenkaan ole lisääntynyt merkittävästi lakimuutoksen jälkeen.

Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden käyttötapojen tutkimus on haastavaa eikä tuoretta tutkimustietoa ole saatavilla. Väestön tupakointi on vähentynyt, mutta viime vuosina väheneminen on hidastunut erityisesti miehillä. Kun otetaan huomioon nuuskaamisen yleistyminen miehillä, viime vuosina muutokset tupakkatuotteiden käytön yleisyydessä ovat olleet vähäisiä.

Yleisesti on arvioitu, että tupakoinnin vähentymiseen ovat vaikuttaneet muutokset tupakkapolitiikassa, kuten säännölliset tupakkaveron korotukset vuodesta 2009 lähtien, tupakointikiellot sekä asenneilmapiirin muutos.

Valtaosa nikotiinikorvaushoitovalmisteista myydään apteekkien ulkopuolella – vuonna 2020 osuus oli lähes 90 %. Eniten myydään lyhytvaikutteisia lääkepurukumeja ja vähiten pitkävaikutteisia nikotiinilaastareita. Viime vuosina merkittävää kasvua on esiintynyt niissä lääkemuodoissa, jotka sisältävät myös annospussimuotoisen nikotiinikorvaushoitovalmisteeseen.

Muissa vähittäismyyntipisteissä kuin apteekeissa ei saa antaa lääkeneuvontaa, kun taas apteekkien farmaseuttisella henkilöstöllä on lääkelain 57 §:n mukaisesti siihen velvollisuus. Apteekeissa on tupakasta vieroitukseen koulutettua henkilöstöä. Voimakkaasti nikotiinista riippuvaiset lopettajat hyötyvät usein pitkä- ja lyhytvaikutteisen nikotiinikorvaushoidon yhdistelmähoidosta, mutta sen käyttöä arastellaan ilman asianmukaista neuvontaa.

Vähittäismyynnistä nikotiinikorvaushoitovalmisteita ostavien on havaittu käyttävän niitä liian lyhyen aikaa tai toisaalta liian kauan suosituksiin nähden. Tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden ehkäisyn ja hoidon Käypä hoito -suositus ottaa huomioon apteekkihenkilöstön roolin vieroituksen järjestämisessä. Siinä todetaan tutkimusnäytön osalta, että apteekin farmaseuttisen henkilökunnan toteuttama tupakasta vieroitus ilmeisesti lisää tupakoinnin lopettamista ja lääkeneuvonta puolestaan sitoutumista vieroituslääkkeen käyttöön.

Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden markkinoille on tullut myös tupakkayhtiöitä. Esimerkiksi Suomessakin Zonnic-kauppanimellä myytävien nikotiinikorvaushoitovalmisteiden valmistaja on British American Tobacco. Huomionarvoista on, että tuotteiden markkinoinnissa keskeisessä roolissa on lopettamisen sijaan valmisteiden käyttö silloin, kun tupakointi ei ole mahdollista tai kun tupakointia halutaan tilapäisesti vähentää, jolloin voidaan käyttää korvaushoitovalmistetta tupakoinnin rinnalla.

Muuhun kuin lopettamiseen kannustavat viestit mahdollisesti korostuvat tuotteiden ollessa myynnissä apteekkien ulkopuolella.

Nikotiinituotteiden käyttö ja sääntely -jaoston tehtävänä oli käsitellä myös nikotiinikorvaushoitovalmisteita. Jaosto tunnisti myyntiluvallisten nikotiinikorvaushoitovalmisteiden käytössä ja sääntelyssä seuraavia keskeisiä haasteita:

1. Nikotiinikorvaushoidon tyyppilliseen ostotilanteeseen ei yhdisty vieroitusohjausta ja lääkeneuvontaa, joka on tärkeää nikotiinikorvaushoidon tarkoituksenmukaisessa käytössä ja lopettamisessa onnistumisessa.
2. Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden myynnin jatkuva, vähittäismyyntiin ja lyhytvaikutteisiin valmisteisiin keskittyvä kasvu viittaa siihen, että tuotteita käytetään myös runsaasti muuten kuin käyttötarkoituksensa mukaisesti tupakasta vieroituksen tukena.

3. Nikotiinikorvaushoitovalmisteet on sijoitettu vähittäismyynnissä usein näkyville paikoille, myös muualle kuin kassahenkilön välittömään läheisyyteen. Näin ollen lääkelain 54 a §:n velvoite siitä, että myyjän on voitava valvoa ostotilannetta, ei aina toteudu.
4. Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden ulkoasu ja tunnusomaiset makuaineet ovat houkuttelevia myös muille kuin lopettamisesta kiinnostuneelle kohderyhmälle, esimerkiksi nuorille. Vähittäismyyntipisteissä kontrasti tupakka- ja nikotiinituotteisiin, jotka ovat esilläpitokiellon alaisia ja joiden vähittäismyyntipakkaukset ovat vuodesta 2023 lähtien yhdenmukaisia, on suuri.
5. Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden markkinointi on aktiivista ja monikanavaista, ja se voi houkuttaa lääkkeen epätarkoituksenmukaiseen käyttöön muun muassa korostamalla makuaineita ja helpokäyttöisyyttä.

Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden myynnin jatkuva ja apteekkien ulkopuoliseen myyntiin keskittyvä kasvu viittaa siihen, että valmisteita käytetään nykyään enemmän muihin tarkoituksiin kuin tupakoinnin lopettamiseen. Korvaushoitovalmisteita saatetaan myös käyttää tilapäisesti korvaamaan savukkeita tilanteissa, joissa tupakointi ei ole sallittu. Tällaisen käytön riskinä on pidetty samankaltaista riippuvuutta korvaushoitovalmisteisiin ja savukkeisiin. Yhdysvaltalaisessa väestötutkimuksessa on arvioitu, että noin prosentti valmisteiden käyttäjistä on niistä riippuvaisia.

Suomessakin on havaittu, että jotkut tupakoinnin lopettajista käyttävät nikotiinikorvaushoitoa pitkään, jopa vuosia, kykenemättä lopettaa korvaushoidon käyttöä. Tällöin lopettaja ei ole työstänyt riippuvuuttaan psykologisella tasolla, vaan on siirtänyt sen korvaushoitovalmisteisiin.

Nikotiinikorvaushoitovalmisteiden myynnin vapauttamisen ei ole voitu havaita heijastuneen merkittäväällä tavalla tupakoinnin vähentymiseen Suomessa. Kehitys on samanlainen kuin muissa maissa, joissa korvaushoitovalmisteiden myynti on vapautettu.

Edellä olevan perusteella työryhmän enemmistö yhtyy nikotiinijaoston yksimieliseen ehdotukseen, että nikotiinikorvaushoitovalmisteiden myynti siirretään takaisin apteekkeihin.

Työryhmän enemmistö on tietoinen siitä, että nikotiinikorvaushoitovalmisteiden siirtäminen takaisin apteekkeihin saattaa vähentää niiden saatavuutta tupakoinnin lopettamisen tukena, sillä apteekkeja on muita myyntipaikkoja vähemmän ja niillä on keskimäärin suppeammat aukioloajat kuin muissa vähittäismyyntipisteissä. Nikotiinikorvaushoitovalmisteet ovat kuitenkin jo saatavilla verkkoapteekeissa, mikä varmistaa saatavuuden kaikkialla Suomessa. Lisäksi verkkoapteekit tarjoavat neuvontaa valmisteiden käyttöön.

2.6 Matkustajatuonti

Työryhmän ehdotukset:

1. Verovapaasti EU:n ulkopuolelta maahan tuotavien savukkeiden määrä rajoitetaan 200 savukkeesta 40 savukkeeseen, sikarit 50:stä 10 kappaleeseen, pikkusikarit 100:sta 20 kappaleeseen sekä piippu-, vesipiippu- ja savuketupakan tuonti 250 grammasta 50 grammaan. Myös tupakkalain 67 §:n matkustajatuonnin määrälliset rajat muutetaan vastaavasti.
2. Nuuskan, purutupakan ja nenänuuskan matkustajatuonti kielletään.
3. Lisätään rikoslakiin törkeät tekemuodot salakuljetuksen ja laittoman tuontitavaraan ryhtymisen osalta.

Kolmansista maista tulevien matkustajien tuomien tavaroiden vapauttamisesta arvonlisä- ja valmisteverosta annetun neuvoston direktiivin 2007/74/EY mukaan matkustajatuonnin määriä on mahdollista rajoittaa yhteisön kansalaisten terveyden korkeatasoisen suojelun edistämiseksi. Direktiivin artikla 8 sallii savukkeiden verottoman tuonnin laskemisen nykyisestä 200 savukkeesta 40 kappaleeseen. Pikkusikareiden verovapaa tuonti voidaan direktiivin mukaan laskea nykyisestä 100:sta 20 kappaleeseen, sikareiden osalta 50:stä 10 sikariin ja piippu- ja savuketupakan määrä 250 grammasta 50 grammaan.

Työryhmä toistaa edellisen työryhmän suosituksen, että tupakkatuotteiden veroton tuontimäärä EU:n ulkopuolelta laskettaisiin direktiivin sallimaan vähimmäismäärään. Myös tupakkalain 67 §:n matkustajatuonnin määrälliset rajat muutettaisiin vastaavasti.

Koska Ahvenanmaa rinnastetaan arvonlisä- ja valmisteverotuksessa EU:n ulkopuoliseksi alueeksi, ehdotuksella on samalla vaikutusta myös matkustajien verottomaan tuontioikeuteen Ahvenanmaan ja muun Suomen välillä sekä Ahvenanmaan kautta liikennöivien laivojen oikeuteen myydä mainittuja tupakkatuotteita verotta matkustajille mukaan otettaviksi. Työryhmän näkemyksen mukaan tuontimäärän laskeminen on perusteltua, sillä mahdollisuus tupakkatuotteiden verottomaan myyntiin on erittäin poikkeuksellista ottaen huomioon tuotteen myrkyllisyys ja vaarallisuus kuluttajatuotteena.

Nuuskan myynti kiellettiin Euroopan talousyhteisössä vuonna 1992. Euroopan unionin muodostamisen jälkeen kiello on säilytetty tupakkatuotteita koskeissa direktiiveissä vuosina 2001 (2001/37/EC) ja 2014 (2014/40/EU). Pohjoismaista Ruotsi ja Norja ovat hakeneet nuuskan myyntiin poikkeusluvan 1990-luvulla, Ruotsi EU-jäsenyysneuvotteluissa ja Norja liittyessään ETA:n.

Nuuskaa tuodaan Suomeen Ruotsista pohjoisrajan kautta rajan tuntumassa olevista nuuskakaupoista sekä Ruotsin laivoilta. Nuuskaa salakuljetetaan Suomeen suuria määriä, koska valvonta on EU:n avoimilla sisärajoilla haasteellista.

Ruotsissa ei säädellä nuuskan nikotiinimäärää eikä makuaineita. Suomen Syöpäyhdistyksen tekemän selvityksen mukaan Ruotsissa valmistetaan suomalaisille kuluttajille erityisen korkeita nikotiinipitoisuuksia sisältävää nuuskaa. Lisäksi nuuskatuotteita on Ruotsissa kehitetty erityisesti nuoria kiinnostaviksi käyttämällä nuoria houkuttelevia makuaineita ja pakkauksia.

Savuttomien tupakkatuotteiden maahantuonnin tiukasta sääntelystä huolimatta nuuskan käyttö on Suomessa lisääntynyt nuorten keskuudessa, mutta viime vuosina kasvu on osin tasaantunut. Aikuisilla päivittäinen nuuskaaminen on yleistynyt jonkun verran, erityisesti nuorilla miehillä (20–34-vuotiaat), joista vuonna 2020 päivittäin nuuskaavia oli 12 prosenttia. Vastaava osuus vuonna 2019 osuus oli yhdeksän prosenttia. Nuuskaamista on esiintynyt Suomessa pääsääntöisesti miehillä, mutta viime vuosina käyttö on yleistynyt esimerkiksi ammattiin opiskelevilla tytöillä ja korkeakouluissa opiskelevilla naisilla. Tämä liittyy uusille kohderyhmille suunnattujen, entistä houkuttelevampien ja helppokäyttöisempien nuuskatuotteiden tulon markkinoille.

Nuuskan saatavuutta Suomessa on edistänyt korkea sallitun matkustajatuonnin määrä (1 000 grammaa vuorokaudessa). Omaan käyttöön tuodun nuuskan myynti tai muu edelleen levittäminen on kiellettyä, mutta sitä tapahtuu yleisesti. Vaikka EU:n tuomioistuimien todennut, ettei nuuskan myyminen ole sallittua Suomen lipun alla liikennöivillä laivoilla, nuuskan myynti Suomeen rekisteröidyillä laivoilla Suomen aluevesien ulkopuolella on jatkuvaa.

Nuuska on terveydelle monin tavoin haitallinen riippuvuutta aiheuttava tuote. Laaja ruotsalaistutkimus osoitti nuuskan käytön lisäävän ennenaikaisen kuoleman riskiä yleisesti sekä erityisesti sydän- ja verisuonitaudeissa. Nuuska on yhteydessä myös hieman suurempaan syöpäkuoleman riskiin. Nuuska ei ole tehokas keino tupakoinnin lopettamiseen, sillä sen korkea nikotiinipitoisuus voi voimistaa riippuvuutta ja vaikeuttaa tupakasta irti pääsyä. Tupakkapuitesopimus velvoittaa ehkäisemään sekä nikotiiniriippuvuutta että kaikkien tupakkatuotteiden käyttöä.

Suomen tupakkalain mukaan nuuskan, purutupakan ja nenänuuskan myynti ja maahantuonti on kielletty. Maahantuontikielto koskee myös näiden tuotteiden hankkimista ja vastaanottamista postitse tai muulla vastaavalla tavalla Suomen ulkopuolelta. Tupakkalaisissa säädetään kuitenkin matkustajatuontia koskeva poikkeus maahantuontikiellosta. Sen mukaan yksityishenkilö saa tuoda omaa henkilökohtaista käyttöönsä varten mukaan maahan yhteensä enintään 1 000 grammaa nuuskaa, purutupakkaa ja nenänuuskaa vuorokaudessa.

Työryhmän näkemyksen mukaan nykyinen nuuskan matkustajatuonnin rajoitus ei ehkäise erityisesti alaikäisten nuuskan käytön kokeilua ja käytön yleisyyttä. Edellä olevan perusteella työryhmä ehdottaa, että nuuskan, purutupakan ja nenänuuskan maahantuonti kielletään myös matkustajatuonnissa. Työryhmä ehdottaa uusien nikotiinia sisältävien tuotteiden osalta kohdassa 2.7, että nikotiinia sisältävien tupakan vastikkeiden sääntely yhtenäistetään muiden tupakka- ja nikotiinituotteiden sääntelyn kanssa. Onkin huomionarvoista, että tämä yhdessä työryhmän ehdotuksen kanssa kieltää nuuskan, purutupakan ja nenänuuskan matkustajatuonti tarkoittaa käytännössä tupakkalaissa säädetyn maahantuontikiellon laajentamista koskemaan perinteisen nuuskan lisäksi myös nikotiininuuskaa.

Laittomasta maahantuonnista ja maastaviennistä säädetään rikoslaisissa salakuljetussäännöksessä (rikoslain 46 luvun 4§), jonka maksimirangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Salakuljetuksena tuomitaan sellaisesta maahantuonnista tai -viennistä, jota ei ole erityissäännöksissä säädetty erikseen. Rikoslain 46 luvun 4 §:ää voidaankin pitää yleissäännöksenä, jota sovelletaan niissä tapauksissa, kun tavaran tuonnista tai viennistä ei ole erityissäännöstä. Yleissäännöstä tarvitaan, koska markkinoille tulee jatkuvasti uusia tuotteita, joiden maahantuontia ja maastavientiä rajoitetaan, mutta niille ei ole säädetty erityistä rangaistuspykälää. Rikoslain salakuljettamista koskevaa yleissäännöstä sovelletaan myös hyvin laajalle maassamme levinneeseen nuuskan laittomaan maahantuontiin ja kauppaan.

Alkoholin, doping- tai huumausaineiden kohdalla on salakuljetuksesta säädetty erikseen erityissäännöksissä. Laittomaan maahantuontiin liittyvissä ns. erityisissä rangaistussäännöksissä on pääsääntöisesti säädetty myös törkeät tekemuodot, joissa maksimirangaistus on neljä vuotta vankeutta tai enemmän. Rikoslain 46 luvun 4 §:n tarkoittamaan salakuljetukseen ei ole säädetty törkeää tekemuotoa. Tämä vaikuttaa myös teon moitittavuuteen ja rikosten esitutkintaan. Esimerkiksi erittäin suurten lääkemäärien laittomasta maahantuonnista voidaan rikoslain yleissäännöksen perusteella tuomita enimmillään kahden vuoden vankeusrangaistukseen, kun taas yhtä suuren erän dopingaineen maahantuonnista voidaan erityissäännöksen perusteella tuomita törkeän tekemuodon vuoksi neljä vuotta vankeutta.

Tulli on useassa yhteydessä ottanut salakuljetuksen puuttuvan törkeän tekemuodon puheeksi, koska laittomassa maahantuonnissa törmätään jatkuvasti uusiin tavaroihin ja aineisiin, jotka saattavat aiheuttaa esimerkiksi luonnolle tai ihmisten ja eläinten turvallisuudelle vaaraa. Nuuskan ja laittomien lääkkeiden rinnalla salakuljetuksen matalampi rangaistusasteikko nousi edellisen kerran pohdittavaksi eläinperäisen rehuraaka-aineen laittoman maahantuonnin yhteydessä. Näissä rikoksissa on kyse yhteiskunnallisesti varsin suurista arvoista ja rikoshyödyistä.

Matala rangaistusasteikko ei liity ainoastaan tekojen moitittavuuteen vaan myös niihin liittyvien rikosten selvittämiseen. Esitutkintaviranomaisten keinovalikoima on riippuvainen rangaistusasteikoista, koska pakkokeinojen käyttö on niihin sidottu. Niinpä törkeämpiä tekemuotoja tutkittaessa Tullikin voi hyödyntää tehokkaampia pakkokeinoja kuin lievemmissä rikoksissa, millä on suora vaikuttavuus rikostorjunnan tehokkuuteen.

Rikoslain 46 luvun 6 §:ssä säädetään laittomasta tuontitavaraan ryhtymisestä enimmäisrangaistuksena vankeutta 1 vuosi ja 6 kuukautta. Myöskään ryhtymisrikokseen ei liity törkeää tekemuotoa, mikä niin ikään vaikeuttaa laittomien tavaroiden levityksen paljastamista ja tutkimista. Sen sijaan samassa rikoslain luvussa säädettyssä säännöstelyrikoksessa on myös törkeä tekemuoto (RL 46:2), jossa enimmäisrangaistus on neljä vuotta vankeutta.

Salakuljetussäännökseen liittyvän moitittavuuden epäsuhdan poistamisen ja rikostorjunnan tehokkuuden kannalta olisi perusteltua säätää myös salakuljetusrikokseen ja laittoiman tuontitavaraan ryhtymiseen törkeät tekemuodot. Edellä olevan perusteella työryhmä ehdottaa, että rikoslakiin lisätään törkeät tekemuodot salakuljetuksen ja laittoiman tuontitavaraan ryhtymisen osalta.

2.7 Nikotiinia sisältävät uudet tuotteet

Työryhmän ehdotus:

1. Lisätään tupakkalakiin määritelmä ”nikotiinia sisältävät tupakan vastikkeet” ja yhtenäistetään niiden sääntely tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden sääntelyn kanssa.

Tupakkalain soveltamispiirissä on monenlaisia tuotteita, jotka saattavat sisältää tupakkaa tai nikotiinia ja/tai jotka käyttötavaltaan tai ulkonäöltään muistuttavat tupakkatuotteita. Tuotteita koskeva sääntely on lähtökohtaisesti tiukinta silloin, jos tuote sisältää tupakkakasvia tai nikotiinia. Tupakkalain tavoitteeksi onkin säädetty ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen (TupL 1 §).

Markkinoille tulee jatkuvasti uusia tuotteita, jotka muistuttavat käyttötarkoitukseltaan tupakkatuotetta ja sisältävät nikotiinia, mutta eivät sisällä tupakkakasvia. Tällaisia tuotteita voivat olla esimerkiksi nikotiinia sisältävät nuuskan kaltaiset pussit, vesipiipuissa käytettäväksi tarkoitetut nikotiinia sisältävät hyytelöt tai nikotiinia sisältävät kuumennettavat kasviperäiset tuotteet. Uusien tuotteiden tuotekehitys ja tuotteiden markkinointi kohdistetaan selkeästi erityisesti nuoriin kuluttajiin. EU:n sisämarkkinoilla pääsääntönä on tuotteiden vapaa liikkuvuus, minkä vuoksi erilaisia nikotiinia sisältäviä tupakan vastikkeita päätyy myös Suomen markkinoille.

Tällä hetkellä nikotiinia sisältävät tupakan vastikkeet täyttävät jo pääsääntöisesti tupakkalaisissa olevan tupakan vastikkeen määritelmän. Tupakan vastikkeella tarkoitetaan tuotetta, joka vastaa käyttötarkoitukseltaan tupakkatuotetta, mutta joka ei sisällä tupakkaa. Tupakan vastikkeita ovat muun muassa poltettavaksi tarkoitettut kasvipäriset tuotteet (yrttisavukkeet, tietyt vesipiipussa käytettävät yrttiseokset), ns. kick up-/yrttinuuskat sekä sähkösavukkeissa käytettäväksi tarkoitettut nikotiinittomat nesteet. Tupakan vastikkeiden myynnille on voimassa olevassa tupakkalaisissa säädetty muun muassa 18 vuoden ikäraja, ja niitä koskee niin markkinointi- kuin esilläpitokieltokin. Tupakan vastikkeen markkinoilla olo ei kuitenkaan edellytä tuotteesta Valviralle tehtyä ilmoitusta, eikä tupakan vastikkeiden vähittäismyyntipakkaukselle ole pääsääntöisesti säädetty vaatimuksia esimerkiksi terveysvaroituksista. Tupakan vastikkeiden myynti ei myöskään ole ilmoituksen- tai luvanvaraista toimintaa.

Tämän hetken markkinakehityksen perusteella näyttäisi siltä, että erilaisten markkinoilla olevien tai sinne pyrkivien nikotiinia sisältävien tuotteiden määrä on selkeässä kasvussa. Uusia markkinoilla jo olevia tai sinne tulevia nikotiinia sisältäviä tupakan vastikkeita ei kuitenkaan säädellä voimassa olevassa tupakkalaisissa yhtä tiukasti kuin tupakkatuotteita tai sähkösavukkeissa käytettäväksi tarkoitettuja nikotiininesteitä, vaikka tuotteet sisältävätkin nikotiinia. Voimassa oleva sääntely ei ole ennakoivaa, eikä se huomioi uudenlaista tuotekehitystä. Myös EU-tasolla eri maiden tulkinnat ja käytännöt näiden tuotteiden sääntelyssä eroavat toisistaan. Edelleen on huomionarvoista, että EU:n tupakkatuotedirektiivin arviointiraportin (2021) mukaan tupakkatuotedirektiivissä säädettyä nuuskakieltoa kierretään erilaisilla purutupakka- ja nikotiininuuskatuotteilla.

Työryhmä yhtyy edellisen tupakka- ja nikotiinipolitiikan työryhmän sekä nykyisen työryhmän alaisen nikotiiniijaoston ehdotukseen siitä, että tupakkalakiin lisätään uusi määritelmä *nikotiinia sisältävä tupakan vastike* ja sitä koskeva sääntely saatetaan mahdollisimman kattavasti samalle tasolle tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden kanssa muun muassa tuotteiden ilmoituksenvaraisuuden, vähittäismyyntipakkauksien sekä myynnin ilmoitus- ja luvanvaraisuuden osalta. Työryhmän näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi nikotiinia sisältävänä tupakan vastikkeena nikotiininuuskarinnastuu ominaisuuksiltaan perinteiseen nuuskaan. Näin ollen jatkossa nikotiininuuskaa koskisi sama sääntely kuin perinteistä nuuskaa.

Työryhmä korostaa edelleen, että nikotiinia sisältävien tupakan vastikkeiden ominaisuuksia olisi säädeltävä vastaavalla tavalla kuin tupakkatuotteita ja nikotiininestettä. Tämä olisi huomioitava muun muassa nikotiinipitoisuutta koskevien rajoitusten sekä tunnusomaisien tuoksujen ja makujen kiellon osalta. Nikotiinipitoisuuden rajoittamisessa voitaisiin soveltuvien osin tuotteen ominaisuuksien mukaan käyttää tupakkalaisissa säädettyjä savukkeiden ja nikotiininesteiden rajoja. Nikotiinia sisältävät tupakan vastikkeet olisi työryhmän näkemyksen mukaan otettava myös tupakkaverotuksen piiriin.

2.8 Toimeenpanon tehostaminen

2.8.1 Hallinnollinen sanktiomaksu

Työryhmän ehdotus:

1. Tupakointikieltojen rikkomisen sekä tupakansavulta suojaavien toimenpiteiden laiminlyönnin rikosoikeudelliset sanktiot muutetaan hallinnolliseksi sanktiomaksuksi.

Tupakointikieltojen rikkominen ja tupakansavulta suojaavien toimenpiteiden laiminlyönti on voimassa olevassa tupakkalaissa säädetty rikosoikeudellisesti rangaistavaksi teoksi (tupakointirikkomus). Lisäksi kunnan tupakkalakia valvovalla viranomaisella on hallinnollisena seuraamuksena käytettävissään kieltö, jota voidaan tehostaa uhkasakolla. Käytännössä tupakointikieltojen rikkomisesta määrätään erittäin harvoin sakkorangaistus ja vielä harvemmin ryhdytään hallinnollisesti kuormittavaan kieltöpäätös- ja uhkasakkomenettelyyn. Tilanne on vastaava tupakansavulta suojaavien toimenpiteiden laiminlyönnin osalta. Seuraamusten vähäinen käyttöaste ei kuitenkaan johdu siitä, etteikö tupakointikieltoja rikottaisi. Paremminkin kyse on siitä, että tupakointirikkomukset koetaan valvovien viranomaisten niukkojen resurssien vuoksi pääsääntöisesti liian vähäisiksi, jotta ryhdyttäisiin seuraamustoimenpiteisiin.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025 (oikeusministeriön julkaisu 16/2013, jäljempänä uudistamisohjelma) todetaan, että Suomen sanktiojärjestelmän perustuu laajasti rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöön. Uudistamisohjelmassa pohditaan laajan rikosoikeusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta sekä asetetaan tavoitteeksi selvittää edellytykset hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle. Hallinnollisella sanktiolla tarkoitetaan tyypillisesti tietyn moitittavaksi koetun toiminnan, rikkomuksen, muuta kuin rikosoikeudellista seuraamusta, jonka määrääjänä on hallintoviranomainen. Hallinnollisten sanktioiden määräämisessä ei noudateta rikosprosessuaalista järjestystä. Tästä huolimatta kyseessä on sanktioitu teko, jonka seuraamuksena määrättävä maksu voi olla eri perusteiden pohjalta porrastettu.

Uudistamisohjelman mukaan hallinnollisten sanktioiden piiriin voidaan ajatella siirrettävien nykyisten kriminalisointien piiristä esimerkiksi tekoja, joilla ei ole asianomistajaa. Hallinnolliseen menettelyyn mahdollisesti sopivia asioita harkittaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, millaisen oikeushyvän suojaamiseksi sanktio on säädetty. Mitä selvemmin on kysymys pelkästään julkista etua loukkaavasta teosta, sitä paremmin asia voisi sopia hallinnollisesti ratkaistavaksi. Lievemmissä teoissa hallinnolliseen sanktiojärjestelmään siirtyminen voisi tuottaa kustannussäästöjä ilman että rikosoikeusjärjestelmän uskottavuus tästä kärsisi. Tämä mahdollistaisi nykyistä enemmän

sen, että asioita ratkaistaisiin ensivaiheessa hallinnollisen viranomaisen toimesta eikä syyttäjällä olisi näissä asioissa lainkaan roolia ja tuomioistuimen tehtävänä olisi muutoksenhakuasioiden käsittely.

Rikosoikeudellisista rangaistuskeinoista säädetään pääosin rikoslaissa. Myös erityislainsäädännössä on hallinnollisia seuraamuksia, jotka ovat luonteeltaan rankaisevia. Hallinnollisissa sanktioissa on kyse seuraamusten lajityypistä, joiden käytön taustalla on joko viranomaisratkaisu tai lain säännökset. Rikkomuksia on siirretty rikosoikeusjärjestelmästä hallinnollisen seuraamusjärjestelmän piiriin erityisesti massarikkeiden, esimerkiksi pysäköintivirheiden osalta. Hallinnollisia seuraamusmaksuja on viime aikoina lisätty muun muassa alkoholi- ja elintarvikelainsäädäntöön. Hallinnollinen sanktiojärjestelmä on näin ollen jo käytössä myös ympäristöterveydenhuollossa, johon myös tupakkalain mukainen valvonta kunnassa kuuluu.

Suomessa tupakointikieltoja noudatetaan pääsääntöisesti hyvin, kun kyse on julkisista sisätiloista. Tupakointikieltojen rikkominen tapahtuukin lähinnä esimerkiksi ulkona tapahtuvissa tilaisuuksissa, kuten festivaaleilla tai sellaisissa tiloissa, jotka voidaan mieltää ulkotiloiksi. Tällaisia tiloja voivat olla esimerkiksi parkkihallit, tietynlaiset katetut julkisen liikenteen pysäkit ja odotusaukiot sekä katetut ravintolaterassit. Tupakkalaissa säädetyt ulkoalueita ja -tiloja koskevat tupakointikiellot ovat viime vuosina laajentuneet muun muassa uimarannoille ja leikkipuistoihin. Tämä työryhmä ehdottaa niiden laajentamista edelleen muun muassa ravitsemisliikkeiden terasseille, urheilukentille ja -areenoille, maauimaloihin sekä huvipuistoihin. Ulkotupakointikieltojen laajenemisen lisäksi myös markkinoille tuotavat uudet tuotteet haastavat tupakointikieltojen noudattamista. Joidenkin uusien tuotteiden kohdalla kuluttajat eivät välttämättä miellä tuotteen käyttöä tupakoinniksi, minkä vuoksi tuotteen käyttö saatetaan kokea hyväksyttäväksi jopa sisätiloissa.

Kunta valvoo tupakointikieltojen noudattamista alueellaan. Käytännössä valvontaa suorittavat ympäristöterveydenhuollosta vastaavat virkamiehet. Tupakointikieltojen valvonta on pääasiassa olosuhteiden valvontaa, mutta esimerkiksi asuntoyhteisöissä valvontaa kohdistetaan myös yksityishenkilöihin. On selvää, että tupakointikieltojen valvontaa ei voida jatkuvasti toteuttaa vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi pysäköintikieltojen valvontaa. Toisaalta ympäristöterveydenhuollon valvontaa toteutetaan suunnitelmallisesti monilla niillä alueilla, joissa on tupakointikielto ja joille tupakointikielto työryhmän ehdotuksen mukaan jatkossa laajenisi. Näin ollen olosuhdevalvonnan yhteydessä havaittuihin tupakointikieltojen rikkomuksiin voitaisiin tarvittaessa puuttua välittömästi hallinnollisen valvontamaksun avulla.

Tupakointikieltojen rikkomiseen olisi tarvittaessa mahdollista puuttua myös määräämällä sanktiomaksu sille, joka jättää puuttumatta tupakointikieltojen rikkomiseen hallitsemisaan tiloissa/alueella (tupakansavulta suojaavien toimenpiteiden laiminlyönti). Tällainen

voisi tulla kyseeseen esimerkiksi, jos kunta saisi useita ilmoituksia ulkona järjestettävien yleisten tilaisuuksien yhteydessä tapahtuneesta tupakointikieltojen rikkomisesta tai ravintolan terassilla tapahtuvasta tupakoinnista.

Tupakointikieltojen rikkomistapauksiin voitaisiin puuttua voimassa olevia rikosoikeudellisia seuraamuksia tehokkaammin välittömästi määrättävällä hallinnollisella sanktiomaksulla, jolla olisi myös ennalta estävä vaikutus. Ennalta estävä vaikutus tehostuisi edelleen lisäämällä tupakkalain edellyttämiin tupakointikielto-opasteisiin tiedot sanktiomaksusta ja sen suuruudesta vastaavalla tavalla kuin nyt toimitaan esimerkiksi julkisissa liikennevälineissä liputta matkustamiseen liittyvän maksun osalta. Sanktiomaksu voisi suuruudeltaan olla esimerkiksi 120 euroa tupakointirikkomusten osalta ja esimerkiksi 250 euroa tupakansavulta suojaavien toimenpiteiden laiminlyönnin osalta.

Työryhmä korostaa, että siirtyminen hallinnollisen sanktiomaksun käyttöön rikosoikeudellisen seuraamuksen sijaan ei tarkoita sitä, että työryhmä pitäisi tupakointirikkomusta ja tupakansavulta suojaavien toimenpiteiden laiminlyöntiä vähäisenä tekona. Työryhmän näkemyksen mukaan hallinnollinen sanktiomaksu olisi nykyistä rikosoikeudellista rangaistusta vaikuttavampi ja tehokkaampi keino puuttua tupakointirikkomuksiin ja tupakansavulta suojaavien toimenpiteiden laiminlyöntiin.

Työryhmä yhtyy edellisen työryhmän näkemykseen siitä, että tupakointikieltojen rikkominen on yhteiskunnallisesti juuri sellainen moitittava teko, jonka seuraamuksena hallinnollinen sanktiomaksu olisi kriminalisointia sopivampi ratkaisu. Vastaava muutos soveltuisi myös tupakansavulta suojaavien toimenpiteiden laiminlyönnin osalle. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että voimassa olevan tupakkalain tupakointirikkomus sekä tupakansavulta suojaavien toimenpiteiden laiminlyöntiä koskeva rikkomus korvataan hallinnollisella sanktiomaksulla.

2.8.2 Tupakkapuitesopimuksen artikla 5.3

Työryhmän ehdotus:

1. Lisätään tupakkalain 1 §:ään kolmas momentti: Tupakoinnin ja nikotiinituotteiden käyttöä koskevaa julkisen vallan toimintaa tulee suojella alan teollisuuden kaupallisilta ja muiden etujen tavoittelulta.

Eduskunnan ratifioiman ja oikeudellisesti sitovan tupakkapuitesopimuksen artikla 5.3. mukaan ”Sopimuspuolien on toimittava tupakoinninvastaisen terveydenhuolto politiikan laatimisessa ja toteuttamisessa siten, että tätä politiikkaa suojellaan tupakkateollisuuden kaupallisten ja muiden etujen tavoittelulta kansallisten lakien mukaisesti.”

Tupakkapuitesopimuksen artiklan 5.3. toimeenpano-ohjeiden mukaan sopimusosapuolten tulisi ottaa huomioon artiklan velvoitteet kaikilla hallinnonaloilla, jotka voivat vaikuttaa tupakoinnin torjuntaan liittyvään kansanterveyspolitiikkaan. Tupakkapuitesopimus koskee siis koko julkista hallintoa – ei vain terveysviranomaisia.

Lisäksi artiklan tavoitteena on varmistaa, että kansalliset toimenpiteet tupakkapolitiikan suojelemiseksi ovat kattavia ja tehokkaita. Toimeenpano-ohjeissa korostetaan, ettei tämän artiklan tavoitteena ole suojautua ainoastaan tupakkayritysten, vaan myös muiden tupakkateollisuuden etuja ajavien organisaatioiden tai henkilöiden toimilta.

Artiklan toimeenpano-ohjeissa annetaan suosituksia toimenpiteistä, joilla varmistetaan terveyspolitiikan tehokas suojeleminen teollisuuden intresseiltä. Niiden mukaan tupakkateollisuuden intressien ja kansanterveyspolitiikan tavoitteiden välillä on perustavanlaatuinen ja sovittamaton ristiriita. Tästä syystä tupakkapolitiikasta ei tule neuvotella tupakkateollisuuden kanssa ja välttämättömän kanssakäymisen teollisuuden kanssa tulee olla rajoitettua, vastuunalaista ja läpinäkyvää.

Tupakkapuitesopimus on laillisesti sitova sopimus. Työryhmä pitää tärkeänä, että artikla 5.3:n tavoitteen toteutumiseen kiinnitetään enemmän huomiota, jotta varmistettaisiin päätöksentekijöiden, virkamiesten ja muiden terveyspolitiikassa tai niihin välittömästi tai välillisesti osallistuvien tahojen tietoisuus ja sitoutuminen artiklan toimeenpanoon. Esimerkiksi kertakäyttömuovidirektiivin kansallisen implementaation yhteydessä tupakkayritysten vaikuttamispyrkimykset tulivat selkeästi esille ja ne kohdistuivat muulle kuin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle.

Edellä sanotun perusteella työryhmä ehdottaa, että tupakkalain 1 §:ään lisätään kolmas momentti, jossa tuodaan esiin velvoite suojella tupakoinnin ja nikotiinituotteiden käyttöä koskevaa julkisen vallan toimintaa alan teollisuuden kaupallisilta ja muiden etujen tavoittelulta.

2.9 Resursointi, seuranta ja arviointi

Työryhmän ehdotukset:

1. Turvataan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen valtakunnallinen, hyvinvointialueittainen ja tärkeimpiä väestöryhmiä koskeva tupakka- ja nikotiinituotteita koskeva perusseuranta.
2. Kehitetään tupakkalain 5 §:n tarkoittamaa tutkimus-, seuranta- ja kehittämistyötä sisällyttämällä
 - a. tukkumyyniaineistoihin perustuva kulutuksen seuranta
Tupakkatilastoon,
 - b. tupakoinnin yhteiskunnallisten kustannusten säännöllinen päivitys
Tupakkatilastoon,
 - c. kotiniiniseuranta jätevesitutkimukseen sekä
 - d. laatimalla toimeenpano- ja arviointisuunnitelma tupakkalain tavoitteen saavuttamisen tueksi.
3. Sosiaali- ja terveysministeriö varmistaa tupakkalain merkittävämpien muutosten yhteydessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle erillirahoituksen vaikutusten arviointiin.

Suomessa THL vastaa tupakkalain toimenpiteiden ja tupakkavalmisteiden vähittäismyyntihintojen muutosten vaikutusten seurannasta ja arvioinnista (Tupl 549/2016, 5 §). Lisäksi THL:n tehtävänä on tehdä ja tukea tupakoinnista aiheutuvien terveysvaarojen ja -haittojen vähentämiseen liittyvää tutkimus-, seuranta- ja kehittämistyötä. THL:n tehtävänä on myös huolehtia valtakunnallisesta toiminnasta tupakoinnin lopettamiseksi ja seurata sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden markkinoiden kehitystä. Tähän työhön on tällä hetkellä THL:ssa osoitettu kaksi henkilötyövuotta, jolla ei pystytä kattamaan kansallisen tupakoinnin lopettamisen toiminnan tukea. Lisäksi rahoitus ja resurssit ovat riittämättömät merkittävimpien tupakkalain muutosten arviointiin tarvittavien lisätiedonkeruiden toteuttamiseen.

Edelleen sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden markkinakehityksen seurantaan tarvittavat aineistot eivät ole THL:n käytettävissä. Kuten verotusta koskevassa osiossa tuodaan esiin, virallinen tupakka- ja nikotiinituotteiden kulutuksen seuranta on puutteellista. Osana vaikutusten arviointia tarvitaan myös säännöllisesti päivitettyä tietoa tupakoinnin yhteiskunnallisista kustannuksista, joiden laskenta edellyttää terveystaloustieteellistä osaamista sekä tietopyyntöjen tekemistä eri tilastoviranomaisille. THL laski kustannukset ensimmäisen kerran vuonna 2015 ja niiden ensimmäinen päivitys toteutui vuonna 2022. Alkoholi-juomien ja huumeiden käytöstä aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja on seurattu jo pitkään jopa vuosittain päivittyvillä tiedoilla osana THL:n Päihdetilastollista vuosikirjaa.

Suomessa väestön tupakoinnin yleisyyttä seurataan väestö- ja koululaistutkimuksilla. Koska tietoa kerätään osana laajempia tiedonkeruita, tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttöön, käytön lopettamiseen ja näihin liittyviin tekijöihin kytkeytyviä mittareita pystytään sisällyttämään kyselyihin rajallisesti. Tupakkalain merkittävämpien muutosten yhteydessä tarvittava vaikutusten arviointi edellyttää erillisresurssia riittävien tiedonkeruiden, kuten kyselyiden erillismoduulien toteuttamiseen. Laskeva osallistumisprosentti on kuitenkin lisähaaste kyselytutkimuksissa. Yleisten kyselyiden ajankohdat eivät usein myöskään mahdollista riittävää tupakkalain muutosten vaikutusten arviointia, koska muutokset voivat esimerkiksi tulla voimaan kyselyajankohtana tai vasta sen jälkeen.

Yksi pitkäaikaisimmista THL:n ulkopuolisista nuorten tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttöä seuranneista väestökyselyistä, Tampereen yliopiston toteuttama Nuorten terveystapatutkimus, lopetettiin vuoden 2019 kyselyn jälkeen. Näin ollen väestötason seuranta on tärkeää vahvistaa lisäämällä siihen muita aineistoja, erityisesti myyntiaineistoja kuten tukkuportaan myyntiaineistoja (kts. ehdotus 2.4.4). Myös THL:n entuudestaan toteuttama jätevesitutkimus tukisi seurantaan, mikäli siihen sisällytettäisiin nikotiinin aineenvaihduntatuotteen kotiniinin säännöllinen seuranta. Tupakoinnin yhteiskunnallisten kustannusten muutokset ja vaikutukset esimerkiksi terveydenhuollon kuormitukseen ovat keskeistä seurattavaa tietoa, jota on nykyisin saatavilla liian harvoin. Tupakasta vieroituksen alueellinen ja kansallinen seuranta on puolestaan riippuvaista tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön kirjaamisen aktiivisuudesta terveydenhuollossa.

Näiden lisäksi säännölliset mallinnus-, interventio- ja laadulliset tutkimukset eritoten pitkittäisaineistoilla olisivat tarpeellisia jo tehtyjen ja tulevien politiikkatoimien ja niiden vaikutusten arviointiin. Tietotarpeisiin vastaamisen ohella on tärkeää ylläpitää ja lisätä tutkimuskapasiteettia ja menetelmäosaamista. Tutkijoiden verkostoitumista ja yhteistyötä esimerkiksi ulkopuolisen rahoituksen hakemisessa täydentäviin erillistutkimuksiin voitaisiin tukea aktiivisesti muun muassa Savuton Suomi 2030 -tieteellisen neuvottelukunnan kautta. Tupakka- ja nikotiiniaineistoja tulisi myös tarjota aktiivisesti käytettäväksi tutkijakoulutuksessa, jotta nuoria tutkijoita saadaan teeman pariin.

Työryhmä pitää tärkeänä, että THL:n valtakunnallinen, hyvinvointialueittainen ja tärkeimpiä väestöryhmiä koskeva tupakka- ja nikotiinituotteita koskeva perusseuranta turvataan. Työryhmä korostaa, että lisäresursseja tarvitaan myös THL:ään tupakoinnin haittojen ehkäisyn tutkimukseen sekä lopettamisen tukeen ja nikotiinituotteiden käytön aloittamisen ehkäisyyn, sillä nykyiset resurssit ovat hyvin niukat.

Työryhmä ehdottaa, että tupakka- ja nikotiinituotteiden väestötason kulutuksen seuranta parannetaan käynnistämällä myynti- ja/tai toimitustietoihin perustuva kulutuksen seuranta ja että tupakoinnin yhteiskunnallisten kustannusten arviointi sisällytetään säännöllisesti päivitettäväksi osaksi Tupakkatilastoa. Lisäksi työryhmä ehdottaa

kotiniiniseurannan sisällyttämistä jätevesitutkimukseen. Työryhmä pitää tärkeänä, että tupakkalain tavoitteen saavuttamisen tueksi laaditaan toimeenpano- ja arviointisuunnitelma. Työryhmä katsoo, että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi varmistaa tupakkalain merkittävämpien muutosten yhteydessä THL:lle erillisrahoitus vaikutusten arviointiin sekä toimeenpano- ja arviointisuunnitelman laatimiseen.

Vuoden 2021 tupakkalain uudistuksessa lisättiin valvonnan resursseja, ja ne tulee turvata jatkossakin. Erityisesti digitaalisen markkinoinnin ja keinovalikoiman laajentuessa Valvira tarvitsee edistyneet teknologiset työkalut suunnitelmallisen valvonnan tueksi.

Suomessa toteutetun haastattelututkimuksen perusteella tupakoinnin ehkäisyssä toimivat tahot näkivät tupakkalain tavoitteen saavuttamisen esteinä toiminnan rahoituksen riittämättömyyden ja liiallisen turvautumisen kolmannen sektorin työhön. Myös niukka media-kampanjoiden hyödyntäminen ja puutteellinen tupakoinnin lopettamisen tuki nähtiin tavoitteen saavuttamisen esteinä.

Vuoden 2014 tupakkapoliittisessa toimenpideohjelmissa seurannan ja arvioinnin osalta määriteltiin, että toimenpideohjelman toteutus raportoidaan, arvioidaan ja päivitetään vähintään joka viides vuosi ja arvioinnista tehdään erillinen suunnitelma. Suomessa ei ole tehty kattavaa toimeenpano- ja arviointisuunnitelmaa eikä eri toimijoiden vastuun jakamista tupakkalain tavoitteen saavuttamiseksi.

Esimerkiksi Australiassa ja Alankomaissa on määritelty tupakoinnin ehkäisyssä toimivien toimijoiden vastuut. Uudessa-Seelannissa on myös aikataulutettu toteutettavat toimenpiteet. Lisäksi haittojen ehkäisyyn on osoitettu merkittävää lisärahoitusta. Uusi-Seelanti on viime vuosina osoittanut lisärahoitusta tupakoinnin lopettamisen tukeen ja tupakoinnin ehkäisyyn. Siellä tupakoinnin ehkäisyyn varattiin normaalin rahoituksen lisäksi 12,8 miljoonaa dollaria vuoden 2021 budjetissa neljäksi vuodeksi tupakoimattomuuden/terveyden edistämisen hankkeisiin, jotka tukevat maan savuttomuustavoitetta. Tupakoinnin lopettamisen tukijärjestelmän kehittämistä rahoitettiin lisäksi ylimääräisellä 13,9 miljoonalla dollarilla vuoden 2021 budjetista. Kehittämiskohteina ovat esimerkiksi yleisesti lopettamisen tuen saatavuuden parantaminen ja tupakoijien erilaisten tarpeiden huomioiminen sekä raskaana olevien ja vankien tupakoinnin lopettamisen nykyistä tehokkaampi tukeminen. Lisäksi allokoitiin 8 miljoonaa dollaria Tyynenmeren väestön (Pacific populations) tupakoinnin lopettamisen tuen kehittämiseen.

Englannissa valtion savuttomuustavoitetta tukemaan toteutetussa raportissa ehdotetaan, että tupakoinnin lopettamisen tukea rahoitetaan ylimääräisellä 70 miljoonalla punnalla vuosittain suhteessa alueen tupakoinnin yleisyyteen. Siellä on todettu, että ellei valtio pysty varmistamaan rahoitusta, rahoitus tulisi kerätä tupakkateollisuudelta.

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Eriävä mielipide kohtaan 2.5.1.1

Työryhmä esittää mietinnössään, että nikotiinikorvaushoitotuotteet tulisi palauttaa vain apteekkeissa myytäväksi, koska ei ole saatu vahvaa näyttöä laajempien myyntipisteiden vaikutuksesta tupakoinnin lopettamiseen. Työryhmä myös alleviivaa vain apteekkeista saatavan yksilöllisen neuvonnan merkitystä tupakoinnin ja nikotiinituotteiden käytön lopettamisessa.

Yhteinen tavoitteemme on tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettaminen. Mietintöön sisältyy myös ehdotus reseptillä apteekista toimitettujen nikotiinikorvaushoitotuotteiden kela-korvauksista. Samalla asiakas saisi yksilöllistä neuvontaa niin terveydenhuollon toimipisteessä kuin apteekissakin asioidessaan.

Kela-korvauksien myötä on joka tapauksessa todennäköistä, että korvaushoitotuotteiden apteekkiostot lisääntyvät. Aina pelkästään apteekkeissa tapahtuvat ostot eivät kuitenkaan ole helposti toteutettavissa, erityisesti haja-asutusalueilla, joissa apteekkiverkosto on harva ja niiden aukioloajat suppeampia.

Tupakka- ja nikotiinituotteista vieroittautumisen prosessi on usein haastava. Sen ei pidä kariutua siihen, että korvaushoitotuotteiden hankinta olisi liian vaikeaa. Siksi on perusteltua, että nikotiinikorvaushoitotuotteita on jatkossakin saatavilla myös vähittäismyyntikaupan ja kioskien toimipisteistä. On järkevää, että korvaushoitotuotteita on saatavissa samoista myyntipisteistä kuin tupakkaa.

Ostojen houkuttelevuuden vähentämiseksi voidaan vähittäiskaupan myyntipisteille harkita myös lisäveloitteita korvaushoitotuotteiden esilläpidon rajoittamiseksi sekä ostotilanteiden myyjävalvonnan lisäämiseksi. Tuotepakkauksiin voitaisiin myös lisätä informaatiota korvaushoitotuotteiden antamasta avusta ja oikeasta käyttötavasta tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön lopettamisessa.

Edellä olevan perusteella emme kannata työryhmän mietinnön esitystä nikotiinikorvaushoitotuotteiden siirtämisestä vain apteekkeista myytäväksi.

Helsingissä 16.12.2022

Riitta Työläjärvi
Ilkka Oksala

LÄHTEET

Cheong Y, Yong HH, Borland R. (2007). [Does how you quit affect success? A comparison between abrupt and gradual methods using data from the International Tobacco Control Policy Evaluation Study](#). *Nicotine Tob Res.* 2007 Aug;9(8):801-10.

EHYT ry (2022). [Valmentajien ja muiden urheiluseuratoimijoiden tiedot ja mielipiteet nuorten urheilijoiden digi- ja rahapelaamisesta sekä päihteiden käytöstä](#).

Kemiallisten aineiden terveysvaaran arviointineuvosto, Kata (2001). [Tieteellinen perustelukatsaus ympäristön tupakansavun terveyshaitoista](#).

Kurko T. [Deregulation of Nicotine Replacement Therapy Products in Finland: Reasons for Pharmaceutical Policy Changes and Reflections on Smoking Cessation Practices](#). *Dissertationes Scholae Doctoralis Ad Sanitatem Investigandam Universitatis Helsinkiensis* 47, 2015.

Kurko T. [Outcomes of the deregulation of nicotine replacement therapy products: A review on reported evidence in Finland and other countries](#). *DOSIS VOL.32 n:o 02/2015*.

Lagarde F, Axelsson G, Damber L, Mellander H, Nyberg F, Pershagen G (2001). [Residential radon and lung cancer among never-smokers in Sweden](#). *Epidemiology.* 2001 Jul;12(4):396-404.

Matt GE, Quintana PJE, Hoh E, Zakarian JM, Dodder NG, Record RA, Hovell MF, Mahabee-Gittens EM, Padilla S, Markman L, Watanabe K, Novotny TE (2020). [Persistent tobacco smoke residue in multiunit housing: Legacy of permissive indoor smoking policies and challenges in the implementation of smoking bans](#). *Prev Med Rep.* 2020 Apr 2;18:101088.

Ruokolainen O, Ollila H, Ylitörmänen T, Laatikainen T (2023). [Katsaus kansainväliseen tupakkapolitiikkaan ja tutkimusnäyttöön](#). *Työpaperi 2/2023*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Salokannel M, Ollila E (2021). [Snus and snus-like nicotine products moving across Nordic borders: Can laws protect young people?](#) *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 2021;38(6):540-554.

SCHEER (Scientific Committee on Health, Environmental and Emerging Risks). [Scientific Opinion on electronic cigarettes](#). 16 April 2021.

Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittäminen (2018). [Työryhmän toimenpide-ehdotukset](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 21/2018.

[Tupakkalaki \(549/2016\)](#).

[Tupakoinnin torjuntaa koskeva Maailman terveysjärjestön \(WHO\) puitesopimus \(27/2005\)](#).

WHO Framework Convention on Tobacco Control (2013). [Guidelines for implementation of Article 5.3](#).

WHO (2022). [Tobacco: poisoning our planet](#).

Zafeiridou M, Hopkinson NS, Voulvoulis N (2018). [Cigarette smoking: an assessment of tobacco's global environmental footprint across its entire supply chain, and policy strategies to reduce it](#). Geneva: World Health Organization. Raportin suomennos (Suomen ASH).

