



# Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta tupakkalain muuttamisesta

Tupakkalain muuttamista koskeva esitysluonnos on hyvin valmisteltu kokonaisuus. Esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta ja ongelmista. Vaikutuksia on käsitelty tiiviisti ja monipuolisesti. Luonnoksessa on kuvattu avoimesti nikotiinipussien käyttöön liittyviä terveysriskejä ja haittoja.

## Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet

i) Arviointineuvostolla on vain vähäisiä täydennysehdotuksia esitykseen.

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö" -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkalakia. Muutostarve johtuu siitä, että niin sanottujen nikotiinipussien myynti on vapautunut lääkelakia koskevan tulkinnanmuutoksen myötä.

Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan nikotiinipussit otetaan tupakkalain soveltamisalan piiriin ja niiden myynti sallitaan noudattaen niille asetettuja sääntöjä, joilla pyritään ehkäisemään nuorisokäyttöä, harmaatuontia ja laitonta kauppaa sekä torjumaan järjestäytynyttä rikollisuutta. Vähittäismyynti säädetään luvanvaraiseksi, tuotteille säädetään naapurimaissa käytössä olevat nikotiinirajat ja tuotteissa sallitaan vain aikuisille tarkoitetut maut.

Esityksessä ehdotetaan, että tupakkalakiin lisättäisiin savuttoman nikotiinituotteen määritelmä, joka kattaisi nikotiinipussit ja niitä läheisesti muistuttavat tuotteet. Tyypillisesti kyse on nuuskankaltaisista tuotteista, jotka eivät sisällä tupakkakasvia mutta jotka sisältävät nikotiinia ja jotka vastaavat käyttötarkoitukseltaan ja ulkoasultaan perinteistä suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa.

Savuttomille nikotiinituotteille säädettäisiin nikotiiniraja ja niistä kiellettäisiin tunnusomaiset tuoksut tai maut mentolin ja mintun makua lukuun ottamatta. Muilta osin savuttomista nikotiinituotteista ehdotetaan säädettäväksi pitkälti vastaavalla tavalla kuin tupakkalaissa säädetään tupakkatuotteista ja nikotiininesteistä. Tuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin vaadittaisiin terveysvaroitukset ja pakkausten



ulkoasu yhdenmukaistettaisiin. Tuotteiden vähittäismyynti säädettäisiin luvanvaraiseksi ja tukkumyynti ilmoituksenvaraiseksi ja tuotteiden etämyynti kiellettäisiin. Maahantuonnille säädettäisiin muun muassa määrällisiä ja ajallisia rajoituksia. Tuotteista ja niiden myynnistä perittäisiin valvontamaksut. Savuttomien nikotiinituotteiden käyttö kiellettäisiin päiväkotien ja esi- ja perusopetusta, ammatillista koulutusta ja lukio-opetusta antavien oppilaitosten sisä- ja ulkotiloissa sekä leikkikentillä. Kaikkien tupakan vastikkeiden hallussapito ja maahantuonti kiellettäisiin alle 18-vuotiailta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että savuttomia tupakkatuotteita, kuten nuuskaa, saisi tuoda maahan matkustajatuontina nykyistä pienemmän määrän.

## 2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

**Arviointineuvosto pitää** esitysluonnosta hyvin valmisteltuna ja tasapainoisena kokonaisuutena. Esitysluonnoksen perusteella saa esimerkiksi hyvän käsityksen asian taustasta ja keskeisistä ehdotuksista. Luonnoksessa on kuvattu asian taustaa ja nykytilaan liittyviä ongelmia, kuten nuuskan salakuljettamista Suomeen, nikotiinipussien terveyshaittoja ja nuorten alttiutta nikotiiniriippuvuudelle. Vaikutuksia on käsitelty monipuolisesti, myös kielteiset vaikutukset tuodaan avoimesti esille.

Esitysluonnoksen mukaan esityksen tavoitteet ovat osittain ristiriidassa keskenään. Tavoitteena on ehkäistä nikotiinin nuorisokäyttöä ja nikotiinimyrkytyksiä, harmaata tuontia ja laitonta kauppaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta sekä korvata nuuskan käyttöä nikotiinipusseilla. Toisaalta tavoitteena on myös avata markkinoita ja lisätä kilpailua. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että tavoitteiden ristiriitaisuutta ja vaikutusten epävarmuutta on käsitelty avoimesti, etenkin ottaen huomioon tietopohjan ohuus nikotiinipussien myynnistä muuhun kuin lääkinnälliseen käyttöön.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on tuotu esille virkavalmistelun ja poliittisen päätöksenteon eri näkökulmat. Vaihtoehdossa on punnittu nykytilan jatkamista, virkavalmistelun vaihtoehtoa ja hallitusohjelman tavoitteita. Esitysluonnoksesta käy ilmi, miten ehdotettavaan vaihtoehtoon on päädytty. Esimerkiksi nikotiiniraja, eli 20 milligrammaa nikotiinia grammassa tuotetta, on parhaiten tasapainossa esityksen tavoitteiden kannalta.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen kuvaus ulkomaiden lainsäädännöstä ja kokemuksista on havainnollinen. Siitä saa käsityksen, miten muissa maissa asiaan on reagoitu. Kuvauksesta ilmenee nikotiinipussien käytön merkittävä lisääntyminen Pohjoismaissa etenkin nuorilla ja lapsilla.

**Arviointineuvosto katsoo**, että lausuntopalautteen kuvauksen perusteella saa hyvän käsityksen lausunnonantajien keskeisestä palautteesta sekä palautteen perusteella tehdyistä muutoksista.



**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että ehdotetun muutoksen vaikutuksia aiotaan seurata ja esitysluonnoksessa tuodaan esille jälkikäteisarviointin rajoitteet.

Esitysluonnoksessa on hyödynnetty monin paikoin tutkimustietoa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulee mainita käytettyjen tutkimusten lähdeviitteet.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on käsitelty keskeisiä vaikutuksia kotitalouksille.

Esitysluonnoksessa on esitetty arvioita nikotiinipussimarkkinoiden kehityksestä epävarmuuksista huolimatta. Lisäksi esitysluonnoksessa on kuvattu yrityksille aiheutuvia kustannuksia muun muassa tuoteilmoitusten tekemisestä, myyntiluvan hakemisesta, omavalvontasuunnitelmasta ja sen päivittämisestä. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että ehdotettu sääntely edistää yritystoimintaa, vaikka se samalla lisää yritysten sääntelytaakkaa. **Arviointineuvosto katsoo**, että yrityksille aiheutuvia kokonaiskustannuksia ja hallinnollista taakkaa tulisi selventää, vaikka esitysluonnoksen perusteella jää käsitys, että kustannukset ja hallinnollinen taakka ovat melko vähäisiä.

Esitysluonnoksessa on annettu arvio nikotiinipusseista saatavasta verotuotosta sekä käsitelty terveydenhuoltomenoihin aiheutuvia muutoksia, jos tupakointi vähenee ja nikotiinipussien käyttö lisääntyy. **Arviointineuvosto katsoo**, että julkiselle talouden mahdollisesti koituvia tuloja ja menoja sekä riskejä menoja kasvamiseen on käsitelty riittävästi siinä määrin kuin tässä vaiheessa on mahdollista.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotus lisäisi tupakkalakia valvovien viranomaisten ja myös kuntien työtä ja kustannuksia, sillä valvonnan piiriin tulisi kokonaan uusi nikotiinia sisältävä tuoteryhmä. **Arviointineuvosto katsoo**, että viranomaisille koituvia tehtäviä on kuvattu riittävästi monesta näkökulmasta.

## 2.3 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksessa on kuvattu vaikutuksia ympäristölle, jos tupakan ja nuuskan aiheuttamat ympäristöhaitat korvautuvat nikotiinipussien haitoilla. Esimerkiksi roskaaminen saattaisi pysyä ennallaan, vaikka tupakat korvautuisivat nikotiinipusseilla. **Arviointineuvosto tuo esille**, että vaikutukset eläimille voisi ottaa huomioon osana ympäristövaikutuksia. Jos nikotiinipusseja päätyy ympäristöön helposti eläinten saataville, mitä vaikutuksia tällä voi olla esimerkiksi luonnonvaraisille eläimille ja lemmikkieläimille.<sup>1</sup> Tällä voi olla myös välillisiä kotitalousvaikutuksia, jos lemmikit tarvitsevat eläinlääkärin hoitoa altistuessaan nikotiinille.

<sup>1</sup> Esimerkiksi seuraavassa artikkelissa käsitellään nikotiinista koirille aiheutuvia vaikutuksia: Nicole C. Hackendahl, DVM, and Colin W. Sereda, DVM: The dangers of nicotine ingestion in dogs ASPCAPro Veterinary Medicine Toxicology Brief March 2004.



## 2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esityksessä on arvioitu hyvin erilaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia lapsiin ja nuoriin sekä laajemmin terveysvaikutuksia. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin ehdotuksen yhteiskunnallisia hyötyjä, haittoja sekä riskejä.

## 3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu tupakkalain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: STM029:00/2023), jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 28.2.2023. Lausunto on julkinen.

**Arviointineuvosto katsoo**, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

**Helsingissä 11. maaliskuuta 2024**

**Leila Kostiainen**

**Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja**

**Meri Virolainen**

**Arviointineuvos, lainsäädännön arviointineuvoston pääsihteeri**

### **Yhteystiedot:**

Valtioneuvoston kanslia  
PL 23, 00023 Valtioneuvosto  
vnk.fi  
p. 0295 16001



## Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.\*

\* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.