LAPS/47/2024, 23.5.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta perjantai 24.05.2024 klo 09.00 / HE 38/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esitys on ristiriidassa tupakkalain tavoitteiden kanssa.
- Savuttomia nikotiinituotteita koskevat rajoitukset ovat osin kannatettavia, mutta eivät riittäviä.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että nikotiiniraja tule asettaa mahdollisimman alhaalle ja korkeintaan 4 mg/g, jos nikotiinipussien myynti sallitaan.
- Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin vastuuttomana sitä, että esityksessä ehdotetaan sallittavaksi tunnusomaisia makuja ja tuoksuja, kuten minttu ja mentoli, jotka jo ennalta tiedetään nuoria houkuttavaksi.
- Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kaikki maut ja tuoksut, joiden on jollain tavoin tarkoitettu lisäävän nikotiinipussien käytön miellyttävyyttä, tulisi kieltää.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että savuttomien nikotiinituotteiden matkustajatuonnin yläraja on aivan liian korkea.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Hallituksen esityksellä toteutetaan pääministeri Orpon 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.

Tupakkalain (549/2016) säännöstasolle (1 §) kirjattuna tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Lapsiasiavaltuutettu näkemyksen mukaan hallituksen esitys on ainakin osittain ristiriitainen tämän tavoitteen kanssa.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että uusien nikotiinituotteiden markkinoille tuominen tukee huonosti myös WHO:n tupakkapuitesopimuksen (SopS 27/2005) tupakoinnin pysyvään vähentämiseen ja tupakan terveyshaittojen vähentämiseen tähtääviä tavoitteita. Suomi on sitoutunut sopimuksen ratifioidessaan muun muassa siihen, että valtio mahdollisuuksien mukaan hyväksyy ja toteuttaa tehokkaita lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja hallintotoimenpiteitä ja/tai muunlaisia toimenpiteitä ja tarvittaessa toimii yhteistyössä muiden sopimuspuolien kanssa, jotta sopimuspuolet voivat laatia asianmukaisia toimintalinjoja tupakan kulutuksen, nikotiiniriippuvuuden ja ympäristön tupakansavulle altistumisen torjumiseksi ja vähentämiseksi (5 artikla 2. b) kohta). [1]

Nikotiinipussien käyttö kasvaa

Hallituksen esityksen mukaan (esim. s. 7) nikotiinipussien käyttö on todennäköisesti lisääntynyt ainakin jonkin verran sen jälkeen, kun Fimea keväällä 2023 katsoi, että lääkelakia ei enää sovelleta nikotiinipusseihin. Fimea tulkinnan myötä nikotiinipusseihin sovelletaan tupakkalain ja kemikaalilain (599/2013) säännöksiä. Nikotiinipusseja voi siis tällä hetkellä myydä Suomessa ilman vähittäismyyntilupaa. Nikotiinipussin nikotiinipitoisuudelle ei myöskään ole lainsäädännöllä säädetty rajoja.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan (s. 7), vuoden 2023 kouluterveyskyselyn mukaan nikotiinipussien päivittäistä käyttöä esiintyi perusopetuksen 8. ja 9. luokkalaisilla pojilla neljällä (4) prosentilla ja ammattiin opiskelevilla pojilla viidellä (5) prosentilla vastaajista.

Päivittäin tai satunnaisesti, nikotiinipusseja ilmoitti käyttäneensä perusopetuksen 8. ja 9. luokkien pojista 11 prosenttia ja tytöistä kolme prosenttia, lukion 1. ja 2. vuoden pojista seitsemän prosenttia ja tytöistä kaksi prosenttia sekä ammatillisten oppilaitosten 1. ja 2. vuoden pojista 21 prosenttia ja tytöistä kahdeksan prosenttia. Tiedot kerättiin osittain samaan aikaan, jolloin nikotiinipussien myynti oli vielä lääkelain sääntelyä alaista, joten oletuksena on, että käyttö on lisääntynyt ainakin jonkin verran myynnin vapauduttua.

THL:n vuosien 2017–2023 kouluterveyskyselyihin perustuvassa tutkimuksessa[2] todetaan, että tupakointi on vähentynyt alaikäisten piirissä. Myös nuuskan käyttö on vähentynyt hieman, lukuun ottamatta ammattiin opiskelevien poikien päivittäistä käyttöä, joka yleistyi. Sähkösavukkeen käytön väheneminen kääntyi nousuun vuosina 2021–2023. Kokeileva käyttö yleistyi jo 4.–5. luokkalaisilla. Nikotiinipusseista ei ole vielä saatavilla seurantatietoja.

Edellä mainitussa tutkimuksessa ”uutena ilmiönä vuonna 2023 havaittiin sähkösavukkeiden käytön laskun pysähtyminen ja selkeä kasvu erityisesti tytöillä. Käyttö yleistyi aiemmista vuosista myös kaikista nuorimmilla, alakoulun 4.–5. luokkalaisilla. Tätä selittänevät markkinoille tulleet uudentyyppiset ns. kertakäyttöiset nikotiinittomat ”vapet”, jotka katsotaan tupakkalaissa tupakan vastikkeeksi.” Näissä tuotteissa käytetään muun muassa erilaisia makuja ja ulkonäköä, jotka houkuttelevat nuoria käyttäjiä. Tutkimuksessa todetaan, että nikotiinittoman ”vapen” käyttö voi madaltaa kynnystä käyttää vastaava nikotiinia sisältävää tuotetta.[3]

Lapsiasiavaltuutettu kannattaa ehdotuksia (s. 14), joiden mukaan savuttomista nikotiinituotteista säädettäisiin tupakkalaissa pääosin samalla tavoin kuin tupakkatuotteista ja nikotiininesteistä. Tuotteista olisi tehtävä ilmoitukset Valviralle ja maksettava vuosittaiset valvontamaksut. Vähittäismyyntipakkauksiin vaadittaisiin suomen- ja ruotsinkieliset terveysvaroitukset ja pakkausten ulkoasu yhdenmukaistettaisiin. Tuotteiden vähittäismyynti olisi luvanvaraista ja tukkumyynti ilmoituksenvaraista. Tuotteiden etämyynti kiellettäisiin ja tuotteiden maahantuontia rajoitettaisiin. Tuotteiden muukin kuin elinkeinotoiminnassa tapahtuva myynti alle 18-vuotiaille kiellettäisiin. Lisäksi kaikkien tupakan vastikkeiden hallussapito ja maahantuonti kiellettäisiin alle 18-vuotiailta. **On kuitenkin selvää, että tupakkalain tavoitteen – tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen – saavuttamiseksi jatkossa tupakkalain sääntelyä on edelleen kiristettävä, sillä nykysääntely aikana tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinituotteiden**

käyttöä ei kaikilta osin ole saatu vähenemään eikä niiden käyttöä estettyä alaikäisten piirissä.

Lapsiasiavaltuutettu esittää lisäksi hallituksen esitykseen seuraavat huomautukset.

Nikotiinipitoisuuden rajoittaminen

Nikotiini on voimakkaasti riippuvuutta aiheuttava aine, jolla voi olla vakavia terveyttä vaarantuvia vaikutuksia (ks. esim. hallituksen esitys s. 8-11).[4] Nikotiinipussien vaikutuksesta ihmisten terveyteen ei vielä ole saatavilla juurikaan tutkimusta. Vaikka se olisi mahdollisesti vähemmän haitallinen vaihtoehto kuin tupakointi tai nuuskan käyttö, sen käyttö todennäköisesti vaarantaa vakavalla tavalla erityisesti lapsen terveyttä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä aiheuttaen riippuvuutta ja muita terveysongelmia. Tuotteissa voi olla hyvinkin korkeita nikotiinipitoisuuksia tai muita haitallisia aineita, joiden pitoisuudesta käyttäjä ei nykytilanteessa voi olla tosiasiallisesti varma. Hallituksen esityksen mukaan savuttomien nikotiinituotteiden nikotiinirajaksi säädettäisiin enintään 16,6 milligrammaa/gramma tuotetta.

Sinänsä ehdotusta voidaan pitää oikeansuuntaisena (lasku nykyisestä rajoituksesta 20 mg/g) siksi, että sillä pyritään varmistamaan, että käyttäjä tietää minkä vahvuista tuotetta käyttää. Se ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että sallituksi ehdotettava pitoisuus on erittäin korkea ja voi vakavasti vaarantaa lapsen terveyden ja jopa lapsen hengen. Hallituksen esityksessä on todettu, että hengen ja terveyden vaarantuminen koskee sekä tuotetta käyttävää lasta että esimerkiksi pieniä lapsia, jotka voivat ymmärtämättömyyttään syödä nikotiinipussin (HE s. 10). Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi itsehoitoon tarkoitettujen nikotiinikorvaustuotteiden nikotiiniraja oli ennen Fimean viime keväistä päätöstä huomattavasti alhaisempi, enintään 4 mg/g.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että nikotiiniraja tule asettaa mahdollisimman alhaiseksi ja korkeintaan 4 mg/g:aan, jos nikotiinipussien myynti sallitaan.

Tunnusomaiset maut ja tuoksut

Hallituksen esityksen mukaan savuttomista nikotiinituotteista kiellettäisiin tunnusomaiset tuoksut tai maut mentolin, mintun, teen, inkiväärin, rosmariinin ja puun makua lukuun ottamatta. Hallituksen esityksen mukaan (s. 11) ”nikotiinipusseissa olevat maut muodostavat tuotteen pääasiallisen maun, eikä niiden tarkoituksena ole niinkään peittää tuotteessa ole-

vaa pahaa makua vaan tehdä tuotteesta houkutteleva. Nikotiinipusseissa käytettävät aromiaineet todennäköisesti lisäävät nikotiinipussien myrkyllisyyttä. Osa nikotiinipusseissa käytettävistä makuaineista vahvistaa myös nikotiinin imeytymistä".

Maut ja tuoksut voivat lisätä tuotteiden houkuttelevuutta erityisesti lasten keskuudessa jo siinä vaiheessa, kun tuotetta vasta kokeillaan. Miellyttävät maut ja tuoksut voivat myös antaa vaikutelman, että nikotiinipussin käyttö ei ole vaarallista. Huolimatta siitä, että sallittuja makuja rajoitetaan, on hallituksen esityksessä todettu (s. 23), että esimerkiksi nikotiinituotteille sallitut mintun ja mentolin maut kiellettiin tupakkatuotteista ennen kaikkia siksi, että niiden oli todettu houkuttelevan etenkin nuoria. Näin arvioidaan käyvän myös nikotiinipussien osalta.

Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin vastuuttomana sitä, että esityksessä ehdotetaan sallittavaksi tunnusomaisia makuja ja tuoksuja, jotka jo ennalta tiedetään nuoria houkuttavaksi. Esityksen mukaan (s. 27) vaihtoehto, jonka mukaan kaikki nikotiinipussien maut ja tuoksut kiellettäisiin vastaavalla tavalla kuin on toimittu savukkeiden, kääretupakan ja kuumennettavien tupakkatuotteiden sekä nikotiininesteiden ja höyrystettäväksi tarkoitettujen nikotiinittomien nesteiden kohdalla, hylättiin siksi, että sen arvioitiin rajoittavan nikotiinipussien makuja liikaa ja haittaavan sen tavoitteen toteutumista, että nikotiinipussit olisivat riittävän houkutteleva vaihtoehto nuuskalle.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että pyrkimys korvata nuuskan käyttöä nikotiinipusseilla ei tue tupakkalain tavoitetta nikotiinituotteiden käytön lopettamiseksi. Valittu vaihtoehto myös sivuuttaa lainsäätäjän velvollisuuden ottaa lapsen etu ensisijaiseksi harkintaperusteeksi sääntelyvaihtoehtoja arvioitaessa.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan kaikki maut ja tuoksut, joiden on jollain tavoin tarkoitettu lisäävän nikotiinipussien käytön miellyttävyyttä, tulisi kieltää.

Matkustajatuonnin rajoitukset

Esityksen mukaan tupakkalain 67 §:ään lisättäisiin uusi 4) kohta, jonka mukaan savuttomia nikotiinituotteita, joiden vähittäismyyntipakkauksissa ei ole suomen- ja ruotsinkielisiä terveysvaroituksia (uusi 39 a § 5) kohta), enempää kuin 1 000 grammaa. Määrä on varsin suuri ja se lisää riskiä, että näitä tuotteita välitetään lapsille ja nuorille tavalla tai toisella.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että sallittu matkustajatuonnin määrä on aivan liian korkea. Lisäksi katsomme, että sallitun tuontimäärän rajoituksen tulisi koskea kaikkia savuttomien nikotiinituotteiden vähittäismyyntipakkauksia, riippumatta siitä millaisia varoituksia niissä on tai niistä puuttuu.

Jyväskylässä 23.5.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

---

[1] Ks. tarkemmin https://stm.fi/who-n-tupakkapuitesopimus

[2] Ollila, H. & Ruokolainen, O. (2023). Tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö ja hankintatavat nuorilla oppilaitostyypeittäin 2017–2023. Tutkimuksesta tiivisti 49/2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

[3] Ibid.

[4] Ks. myös ETENEn kannanotto 10.4.2024 ”Lapsia ja nuoria on suojeltava nikotiina sisältäviltä tuotteilta” lähdeviitteineen. Verkossa https://etene.fi/-/kannanotto-lapsia-ja-nuoria-on-suojeltava-nikotiinia-sisaltavilta-tuotteilta