

Valvontaohjelma

Dnro V/37099/2024

19.9.2024

Valtakunnallinen tupakkalain valvontaohjelma vuosille 2025–2028



Valvira

Sosiaali- ja terveysalan
lupa- ja valvontavirasto

Kuvailulehti

Julkaisun nimi Valtakunnallinen tupakkalain valvontaohjelma vuosille 2025–2028

Julkaisija Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Julkaisun päivämäärä 30.9.2024

Dnro V/37099/2024

Tiivistelmä

Valvira on valmistellut valtakunnallisen tupakkalain valvontaohjelman vuosille 2025–2028. Valvontaohjelma on osa ympäristöterveydenhuollon yhteistä valtakunnallista valvontaohjelmaa ja siinä otetaan huomioon ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisessa valvontaohjelmassa asetetut ympäristöterveydenhuollon yhteiset tavoitteet. Valvontaohjelmalla ohjataan kuntien suunnitelmallista valvontaa. Ohjelman tavoitteena on yhtenäistää valvontakäytäntöjä valtakunnallisesti sekä edistää tupakkalain tavoitteiden toteutumista.

Avainsanat (asiasanat) ympäristöterveydenhuolto, ympäristöterveys, tupakkalaki, valvontaohjelma, valvontasuunnitelma

Sisällys

Johdanto	4
1 Toimintaympäristö	5
1.1 Toimintaympäristön muutos.....	5
1.2 Valvontatiedon hyödyntäminen.....	7
1.3 Tupakkalain mukainen työnjako.....	8
1.3.1 Vähittäismyyntipakkauksien valvonta	9
1.3.2 Tuotevalvonta	10
1.3.3 Etämyynnin ja markkinointikiellon valvonta.....	10
2 Valvontasuunnitelman sisältö	12
2.1 Valvonnan tavoite ja sisältö	12
2.2 Riskinarviointi ja valvonnan kohdentaminen	14
2.3 Osaamisen varmistaminen ja valvonnan menetelmät.....	15
2.4 Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi ja raportointi	17
2.5 Valvonnan maksullisuus	17
3 Tupakkalain valvonnan painopisteet.....	19
3.1 Savuttomat nikotiinituotteet tuotevalvonnan näkökulmasta	19
3.2 Laittoman kaupan ehkäisy ja jäljitettävyyttä koskevan tiedon hyödyntäminen valvonnassa	20
3.3 Etämyynti	21
3.4 Markkinointi.....	22
3.5 Ehkäisevä päihdetyö.....	23
4 Valvontaohjelmakauden arviointi	25

Johdanto

Valtakunnallinen tupakkalain valvontaohjelma ja sen perusteella annettava ohjaus valvontasuunnitelman laatimiseksi perustuu tupakkalakiin (549/2016, 83 §) sekä ympäristöterveydenhuollon yhteiseen ohjelmaan ja siinä sovittuihin yhteisiin tavoitteisiin. Kunnat soveltavat tätä valvontaohjelmaa paikallisten tarpeiden mukaisesti laatiessaan ja hyväksyessään tupakkalain valvontasuunnitelmat, joiden sisältöä ja toteutumista aluehallintovirastot arvioivat alueellaan.

Tämä valvontaohjelma koskee ohjelmakauden 2025–2028 tupakkalaissa tarkoitettua suunnitelmallista valvontaa.

Tupakkalain valvontaohjelman tavoitteena on

- yhtenäistää valvontakäytäntöjä koko maassa ja saattaa toiminnanharjoittajat samanarvoiseen asemaan valvonnan tiheyden ja laadun osalta paikallista riskinarviota unohtamatta sekä
- valvontaa suuntaavien painopisteiden avulla kohdistaa rajalliset valvontaresurssit tehokkaasti ja suunnitelmallisesti edistämään tupakkalain tavoitteiden toteutumista.

Valvontaohjelma on tupakkalain mukaan tarkistettava tarvittaessa. Esimerkiksi lainsäädännön tai valvonnan toimintakentän muutokset voivat aiheuttaa tarpeen valvontaohjelman tarkistamiseen.

1 Toimintaympäristö

Tupakkalain valvonnan toimintaympäristö on kokenut useita muutoksia viimeisen vuosikymmenen aikana. Toimintaympäristöön ovat vaikuttaneet muun muassa tupakkalainsäädännössä tapahtuneet muutokset. Tupakkalain tavoite tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppumisesta on näkynyt tarpeena tiukentaa tupakkalainsäädäntöä. Toisaalta esiin on noussut myös tarve tupakkalain soveltamisalan laajentamiselle, kun uusia tuotteita on tullut markkinoille. Tupakkalain valvonnan näkökulmasta nämä muutokset ovat lisänneet valvonnan tarvetta tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden sekä niiden myynnin osalta. Muuttuvassa toimintaympäristössä viranomaisten tulisi tarkastella toimintaympäristöä, mutta myös omaa toimintaansa aktiivisesti. Valvonnan keinoja ja resurssien kohdentamista tulisikin arvioida säännöllisesti valvonnan vaikuttavuuden varmistamiseksi.

1.1 Toimintaympäristön muutos

Euroopan unionin tupakkatuotedirektiivi tuli voimaan 19.5.2014. Direktiivi saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä tupakkalain kokonaisuudistuksen voimaantulon myötä 15.8.2016. Tupakkalain soveltamisala laajeni samalla koskemaan tupakkatuotteiden lisäksi sähkösavukelaitteita, niissä käytettäviä nesteitä (nikotiinillisiä ja nikotiinittomia) sekä poltettavaksi tarkoitettuja kasvipäisiä tuotteita, kuten yrttisavukkeita. Direktiivistä suoraan johtuvat säännökset ovat koskeneet muun muassa tupakkalain piirissä olevien tuotteiden ominaisuuksia sekä niistä viranomaisille tehtäviä ilmoituksia. Myös jäljitettävyy- ja turvaominaisuusmerkintöjä koskevat vaatimukset perustuvat tupakkatuotedirektiivin sääntelyyn. Viimeisin tupakkatuotedirektiivistä johtuva muutos onkin jäljitettävyy- ja turvaominaisuusmerkintöjen käytön laajeneminen kaikkiin tupakkatuotteisiin 20.5.2024 alkaen.

Direktiivin täytäntöönpanon lisäksi tupakkalakiin tuli vuonna 2016 kansallista lisäsääntelyä koskien muun muassa etämyyntiä, tukkumyynnin ilmoitusvaraisuutta sekä tupakointikieltoja. Myyntiä koskevia kieltoja ja rajoituksia laajennettiin koskemaan myös tupakkalain piiriin tulleita uusia tuotteita. Vuonna 2019 tupakkalakiin tehtiin pieniä muutoksia direktiivin jäljitettävyy- ja turvaominaisuusmerkintöjä koskevan sääntelyn toimeenpanon yhteydessä koskien lähinnä tukkumyynnin rajoituksia.

Toukokuussa 2022 tupakkalakiin lisättiin muun muassa niin kutsuttua plain packaging -sääntelyä, jolla yhdenmukaistettiin tupakkalain alaisten tuotteiden vähittäismyyntipakkauksia sekä ulkoasua. Lisäksi tupakointikieltoja laajennettiin koskemaan lasten leikkikenttiä sekä yleisiä uimarantoja (ns. EU-uimaranat, joilla on huomattava määrä käyttäjiä). Valvonnan näkökulmasta merkittävänä muutoksena voidaan pitää tuotevalvontavastuun laajentumista koko myyntiketjulle sekä vuotuisiin myyntimääriin perustuvaa Valviralle maksettavaa valvontamaksua tuoteilmoitusvelvollisilta valmistajilta ja maahantuojilta. Lisäksi lokakuussa 2023 tupakkalakiin lisättiin uutena tuoteryhmänä kuumentavat tupakkatuotteet.

Tupakkalain tavoitteiden saavuttamiseksi tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämisyöryhmä antoi viimeisimmän raporttinsa tammikuussa vuonna 2023. Työryhmän ehdotukset kohdistuivat 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.

Viime vuosien aikana muutoksia valvonnan toimintaympäristöön ovat aiheuttaneet myös tupakkatuotteiden ympäristövaikutukset ja niitä koskevat sääntelymuutokset. Tupakkatuotteet ovat merkittävä ongelma paitsi ihmisten terveyden, myös luonnonympäristön kannalta. Tupakantumppien sisältämän muovin kielteiset ympäristövaikutukset kuuluvat Euroopan neuvoston kertakäyttömuovidirektiivin (EU) 904/2019, jäljempänä SUP-direktiivi, soveltamisalaan. SUP-direktiivi ja sen nojalla annettu kansallinen sääntely edellyttää useita toimia, joilla pyritään ehkäisemään tupakantumppien aiheuttamaa roskaamista.

Lisäksi muutoksia valvonnan toimintaympäristöön on aiheuttanut tuotevalvontaa koskeva markkinavalvonta-asetus sekä sen täytäntöönpanon edellyttämä kansallinen sääntely, jonka seurauksena tupakkalain alaisten tuotteiden markkinavalvontaan sovelletaan lakia eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2019), ellei tupakkalaissa toisin säädetä. Markkinointikiellon valvonnan osalta toimintaympäristö on viime vuosina ylipäätään muuttunut merkittävästi markkinoinnin siirryttyä enenevässä määrin verkkoon ja sosiaalisen median alustoille. Markkinoinnilla tarkoitetaan mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistä sekä tupakkasponsorointia.

Tupakkalain valvonnan toimintaympäristön muutokset jatkunevat myös tulevaisuudessa. Tupakkalakiin on tulossa muutoksia todennäköisesti jo syksyllä 2024, kun hallituksen esitys tupakkalain muuttamiseksi (HE 38/2024 vp) tulee voimaan ja savuttomat nikotiini tuotteet otetaan tupakkalain soveltamisalan piiriin. Näin toteutetaan Petteri Orpon hallitusohjelman (Vahva ja välittävä Suomi, 20.6.2023) kirjausta, jonka mukaan niin sanotut nikotiinipussit otetaan tupakkalain soveltamisalan piiriin ja niiden myynti sallitaan noudattaen niille asetettuja sääntöjä, joilla pyritään ehkäisemään nuorisokäyttöä, harmaatuontia ja laitonta kauppaa sekä torjumaan järjestäytyneitä rikollisuutta. Tulevalla tupakkalain muutoksella pyritään myös suojelemaan lapsia ja nuoria kieltämällä savuttomien nikotiini tuotteiden käyttö päiväkotien, esi- ja perusopetusta, ammatillista koulutusta ja lukio-opetusta antavien oppilaitosten sisä- ja ulkotiloissa sekä leikkikentillä. Lisäksi kaikkien tupakan vastikkeiden hallussapito ja maahantuonti tultaneen kieltämään alle 18-vuotiailta. On mahdollista, että myös EU-tason lainsäädännössä tapahtuu muutoksia valvontaohjelmakauden aikana. Komission syöväntorjuntaohjelman (päättyy vuonna 2025) mukaan koko EU:n tupakkalainsäädäntökehys päivitetään.

Suomea sitoo Maailman terveysjärjestön nk. tupakkapuitesopimus, jonka velvoitteista tupakkapolitiikan parissa työskentelevien päätöksentekijöiden ja virkamiesten on oltava tietoisia. Kyseisen sopimuksen artiklan 5.3 mukaan sopimusosapuolten on kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa suojeltava kansanterveyttä ja sitä tukevaa tupakkapolitiikkaa tupakkateollisuuden intresseiltä. Tupakkateollisuuden intressien ja kansanterveydellisten tavoitteiden välillä on perustavanlaatuinen ja sovittamaton ristiriita, ja näin ollen kaiken toiminnan ja kanssakäymisen tupakkateollisuuden kanssa on oltava rajoitettua, vastuunalaista ja läpinäkyvää. Tämä velvoite koskee kaikkia hallinnonaloja, ja on otettava huomioon kaikessa hallintotoiminnassa. Tupakkateollisuudella tarkoitetaan tupakka- ja nikotiiniteollisuutta laajassa merkityksessä, ja esimerkiksi valmistajien ja maahantuojien lisäksi myös vähittäismyyjiä.

1.2 Valvontatiedon hyödyntäminen

Yksi ympäristöterveydenhuollon ohjelmakauden 2025–2028 tavoitteista on tietoperusteinen valvonta. Tupakkalaissa tarkoitettujen tietojen keräämiseen käytetään ympäristöterveydenhuollossa vähittäismyyntilupien ja tukkumyynti-ilmoitusten rekisteri Turrea ja keskitettyä toiminnanohjaus- ja tiedonhallintajärjestelmää, Vatia. Tiedot on tärkeää kirjata järjestelmiin ajantasaisesti ja oikein, jotta tiedot ovat valvontayksiköiden käytössä ja raportoituvat

asianmukaisesti. Ajantasaista, oikeaa ja riittävän tarkkaa tietoa voidaan käyttää hyväksi niin valvontayksikön oman toiminnan suunnittelussa kuin alueellisen ja valtakunnallisen tilannekuvan luomisessakin.

Valvontaohjelmakauden aikana valvontaa tulisi tehdä yhä enemmän riskiperusteisesti. Riskinarvioinnin perusteena voi olla esimerkiksi toimijan aikaisempi toiminta tai tietyn tyyppisessä toiminnassa aiemmin tunnistetut yleiset riskit. Korkeamman riskin kohteisiin valvontaa kohdistettaisiin enemmän, mikä lisää valvonnan vaikuttavuutta, vaikka valvonnan kokonaismäärä ei itessään muuttuisi.

1.3 Tupakkalain mukainen työnjako

Valviran ja kunnan tehtävät on lueteltu tupakkalaissa (TupL 6 ja 8 §). Valviralla ja kunnalla on osittain päällekkäinen toimivalta valvoa tupakkalain alaisia tuotteita sekä niiden vähittäismyyntipakkauksia ja markkinointia. Valviran ja kunnan tekemän valvonnan välinen työnjako riippuu siitä, mitä em. seikoista valvotaan.

Valviran ja kunnan välisellä toimivalla työnjaolla varmistetaan, että

- tupakkalain alaisia tuotteita ei markkinoida paikallisesti tai valtakunnallisesti,
- markkinoille ei pääse tupakkalain vastaisia tuotteita ja
- markkinoille jo mahdollisesti päässeet säännösten vastaiset tuotteet eivät päädy kuluttajien saataville.

Valvira antaa tarvittaessa tulkintaohjeita yleisten toimintaperiaatteiden ja yhtenäisen valvontakäytännön aikaansaamiseksi koko maassa. Aluehallintoviraston tehtävänä on ohjata kuntia tupakkalain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten toimeenpanossa omalla alueellaan. Aluehallintovirasto huolehtii myös alueellisesta toiminnasta tupakoinnin lopettamiseksi. (TupL 7 §).

Nykyiseen hallitusohjelmaan kuuluu valtion aluehallinnon uudistus, joka ensisijaisesti tarkoittaisi lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoamista uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon, johon yhdistetään Valvira,

aluehallintovirastot sekä ELY-keskusten Y-vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. Tämä tarkoittaa rakenteellisia muutoksia myös ympäristöterveydenhuollon ohjaukseen, kun aluehallintovirastojen ja Valviran terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan tehtävät kootaan uuteen perustettavaan virastoon.

1.3.1 Vähittäismyyntipakkauksien valvonta

Kunnan osalta toimivalta vähittäismyyntipakkausten valvontaan seuraa tupakkalain 8 §:ssä säädetystä kunnan tehtävästä valvoa tupakkalain alaisten tuotteiden myyntiä sekä tupakkalain 31 §:ssä säädetystä vähittäismyyntipakkauksia koskevasta yleissäännöksestä. Yleissäännöksen mukaan tupakkalain alaisia tuotteita saa myydä ja muutoin luovuttaa kuluttajille ainoastaan tupakkalain ja sen nojalla annettujen säännösten sekä asiaa koskevan EU:n lainsäädännön mukaisissa vähittäismyyntipakkauksissa.

Markkinavalvontalain 4 §:n mukaisesti Valvira ja kunnat alueellaan ovat laissa tarkoitettuja markkinavalvontaviranomaisia tupakkalain osalta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden ja niiden vähittäismyyntipakkausten valvontaan sovelletaan pääsääntöisesti markkinavalvontalainsäädännön valvontakeinoja.

Kunta valvoo, että tupakkalain alaisten tuotteiden myyntipaikoissa myytävien tuotteiden vähittäismyyntipakkaukset ovat säännösten mukaisia. Mikäli kunta havaitsee myynnissä olevan vähittäismyyntipakkauksia, joiden säännöstenmukaisuus on kyseenalainen tai jotka ovat ilmeisen lainvastaisia, on siitä ilmoitettava viivytyksettä Valviralle. Kunta huolehtii lisäksi siitä, että vähittäismyyjä ei jatka selvästi lainvastaisen tuotteen myyntiä kuluttajille. Tilanteissa, joissa vähittäismyyntipakkauksen lainvastaisuus on tulkinnanvaraista, on kunnalla mahdollisuus pyytää Valviralta ohjausta seuraamusharkinnan tueksi.

Valviran toimivallasta vähittäismyyntipakkausten valvonnassa säädetään tupakkalain 6 §:ssä. Valvira valvoo vähittäismyyntipakkauksia pääsääntöisesti Valviralle tehtyjen ilmoitusten perusteella ja ryhtyy tarvittaessa tupakkalaissa säädettyihin toimenpiteisiin tuotteen maahantuojan tai valmistajan suhteen.

1.3.2 Tuotevalvonta

Kunnan osalta toimivalta tupakkalain alaisten tuotteiden valvontaan seuraa tupakkalain 8 §:ssä säädetystä kunnan tehtävästä valvoa tupakkalain alaisten tuotteiden myyntiä sekä tupakkalain luvuista 3 ja 4, joissa säädetään tuotteiden vaatimuksista. Tupakkalaissa säädetään, ettei kuluttajille saa myydä tai muutoin luovuttaa tuotteita, jotka eivät täytä 3 ja 4 luvuissa säädettyjä vaatimuksia.

Kunta ei tee varsinaista tuotevalvontaa, vaan valvoo yleisellä tasolla esimerkiksi vähittäismyyntipakkauksista tehtävin havainnoin, että myynissä olevat tuotteet täyttävät tupakkalain tuotteille säädetyt vaatimukset. Jos kunta havaitsee tupakkalain alaisten tuotteiden myyntipaikassa tuotteita, joiden säännöstenmukaisuus on kyseenalainen tai jotka ovat ilmeisen lainvastaisia, on siitä ilmoitettava viivytyksettä Valviralle. Kunta huolehtii lisäksi siitä, että vähittäismyyjä ei jatka ilmeisen lainvastaisen tuotteen myyntiä kuluttajille.

Valviran toimivallasta tupakkalain alaisten tuotteiden tuotevalvonnassa säädetään tupakkalain 6 §:ssä. Valvira valvoo tupakkalain alaisia tuotteita paitsi sille tehtyjen ilmoitusten perusteella, myös tupakkalain edellyttämien tuoteilmoitusten perusteella. Valvira ryhtyy tarvittaessa tupakkalaissa säädettyihin toimenpiteisiin tuotteen maahantuojan ja valmistajan suhteen.

1.3.3 Etämyynnin ja markkinointikiellon valvonta

Kunta valvoo alueellaan tupakkalain alaisten tuotteiden myyntiä ja muuta luovuttamista sekä omavalvontaa koskevien säännösten noudattamista (TupL 6 §). Edellä mainittu koskee myös etämyynnin valvontaa, jossa toimivaltainen kunta määräytyy etämyyntiä harjoittavan yhtiön virallisen kotipaikan mukaan. Yksittäistapauksissa valvontaa toteuttava viranomainen on selvitettävä ja arvioitava yhteistyössä Valviran ja kunnan kesken.

Valvira ja kunnat valvovat yhdessä tupakkalain 9 luvussa säädettyä markkinointikieltoa (TupL 6 ja 8 §). Työnjako määräytyy pitkälti sen mukaan, voidaanko tupakkalain vastainen markkinointitoimi estää riittävän tehokkaasti kunnan toimenpitein vai onko toiminta niin laajalle ulottuvaa, että se edellyttää valtakunnallista päätöksentekoa.

Kunta valvoo, ettei tupakkalaissa olevaa markkinointikieltoa rikota sen alueella. Kunta voi tarvittaessa kieltää toiminnan tupakkalain 96 §:n mukaisesti ja asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon (TupL 105 §). Tehokkaan valvonnan edellytys on, että Valvira saa mahdollisimman nopeasti tiedon markkinointitoimista, jotka on toteutettu laaja-alaisesti. Kunnan tupakkalakia valvovan viranomaisen onkin ilmoitettava havainnoistaan viivytystä Valviralle. Samalla on selvitettävä, missä ja milloin markkinointia on toteutettu, sekä annettava mahdolliset tiedot markkinoinnin toimeenpanijasta tai tilaajasta. Valvira voi ryhtyä tupakkalain edellyttämiin toimenpiteisiin, jos tupakkalain vastainen markkinointi on toteutettu koko maassa taikka samanaikaisesti usean kunnan tai aluehallintoviraston alueella.

2 Valvontasuunnitelman sisältö

Tupakkalain valvontasuunnitelman laatimista ohjaavat tupakkalaki ja tupakkalain valtakunnallinen valvontaohjelma.

Kunta laatii ja hyväksyy tupakkalain noudattamisen suunnitelmallista valvontaa koskevan tupakkalain valvontasuunnitelman (jäljempänä valvontasuunnitelma). Valvonnan tulee olla laadukasta, riskiperusteista ja terveyshaittoja ehkäisevää. Valvontasuunnitelmassa otetaan huomioon valvontaohjelma paikallisten tarpeiden mukaisesti. Valvontasuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa (TupL 84 §).

Valvontasuunnitelmaan kirjataan tupakkalain mukainen valvonta, joka on mahdollista suunnitella etukäteen. Tupakkalain mukaisen suunnitelmallisen valvonnan kohteita ovat esimerkiksi tupakkalain alaisten tuotteiden vähittäis- ja tukkumyyntipaikat.

Tupakkatuotteiden, nikotiininesteiden ja savuttomien nikotiinituotteiden (viimeksi mainittujen tuotteiden osalta mahdollisen lakimuutoksen voimaantulua) vähittäismyynti on luvanvaraista ja tukkumyynti ilmoituksenvaraista toimintaa. Muitakin kuin edellä mainittuja tupakkalain alaisia tuotteita myydään erilaisissa myyntipaikoissa verkkokaupoista kivijalkamyymälöihin. Kyseisten valvontakohteiden sisällyttäminen suunnitelmallisen valvonnan piiriin vaatii tapauskohtaista ja riskiperusteista harkintaa paikalliset tarpeet huomioiden.

2.1 Valvonnan tavoite ja sisältö

Tupakkalain valvonnassa voidaan käyttää kulloinkin vaikuttavinta ja tarkoituksenmukaisinta valvonnan muotoa. Valvonnan tarkoituksena kokonaisuudessaan on varmistaa, että tupakkalaissa tarkoitettussa toiminnassa noudatetaan lainsäädäntöä.

Valvontaa voidaan toteuttaa erilaisin keinoin, kuten ohjauksella, neuvonnalla ja sidosryhmäyhteistyöllä. Keskeisintä on valita kuhunkin tilanteeseen sopiva vaikuttavin toimintatapa. Riskinarvioinnin avulla tarkastuksia voidaan kohdentaa etenkin riskialttiimpiin toimintoihin ja niihin kohteisiin, joissa on aiemmilla tarkastuksilla havaittu huomautettavaa. Esimerkiksi toimintansa riskit tunteva ja säännökset hallitseva toiminnanharjoittaja voi hyötyä omavalvonnan tukemisesta ja sitä täydentävästä informaatio-ohjauksesta.

Valvontasuunnitelmaan kirjataan tarkastuksen tavoite ja sisältö vähintään valvontakohtetyypeittäin. Tarkastusten määrittelyssä tuodaan esille, minkä lain perusteella tarkastuksia tehdään ja mitä toimenpiteitä ne erilaisissa kohteissa pitävät sisällään (kohdetyypeittäin tai kohteittain). Tämä on tärkeää, koska valvontakohteeseen voi kohdistua usean eri ympäristöterveydenhuollon lain mukaista valvontaa.

Esimerkiksi tupakkalain mukaisen tarkastuksen tavoitteena on selvittää, ovatko tarkastuksen kohteen tilat ja toiminta tupakkalaissa asetettujen vaatimusten mukaisia. Tarvittaessa annetaan ohjeita, toimenpidekehotuksia ja määräyksiä, jotta lain edellytykset toteutuvat. Tarkastukseen liittyy tavallisesti aistinvaraista tarkastelua ja arviointia sekä mahdollisesti mittauksia ja näytteenottoa jatkotutkimuksia varten.

Tarkastuksesta on aina laadittava tarkastuskertomus. Valvira on laatinut tarkastuslomakepohjat Vati-tietojärjestelmään tupakkalain mukaisten valvontakohteiden tarkastamista varten. Yhdenmukaisten tarkastuslomakkeiden käyttö yhtenäistää valvontaa valtakunnallisesti ja mahdollistaa muun muassa valvonnan laatutietojen seuraamisen.

Tupakkalain toteutumista voidaan valvoa myös samalla, kun valvontakohteeseen kohdistetaan muuta ympäristöterveydenhuollon valvontaa. Esimerkiksi elintarvikemyymälöihin ja kioskeihin kohdistuvan muun ympäristöterveydenhuollon lain mukaisen tarkastuksen yhteydessä on luontevaa valvoa myös tupakkalain alaisten tuotteiden myyntiä ja markkinointia koskevia säännöksiä tupakkalain perusteella.

Joissakin terveydensuojelulain mukaisissa tarkastuskohteissa, kuten päiväkodeissa ja oppilaitoksissa, on terveydensuojelulain mukaisen tarkastuksen yhteydessä usein perusteltua tehdä havaintoja tupakkalain noudattamisesta. Mikäli tarkastuksella havaitaan puutteita tupakkalain noudattamisessa, tehdään tarkastuskohteeseen tupakkalain mukainen tarkastus. Tupakkalakia valvovan viranomaisen on hyvä kiinnittää huomiota tilanteeseen myös ehkäisevän päihdetyön näkökulmasta ja toimia tarvittaessa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa lasten ja nuorten suojelemiseksi tupakkalain alaisten tuotteiden haitoilta.

Kunta ja aluehallintovirasto ovat pyydettyäessä velvollisia toimittamaan korvauksetta Valviralle tarkastuksia ja muita valvontatoimenpiteitä, valvontahenkilöstöä, maksuja ja valvontaa koskevia muita tietoja tämän lain mukaisen valvonnan ohjausta, seurantaa, raportointia ja tilastointia varten. Tiedot on toimitettava Valviran määräämällä tavalla (TupL 87 § 3 mom.).

2.2 Riskinarviointi ja valvonnan kohdentaminen

Valvontasuunnitelmassa kuvattavia asioita ovat ainakin suunnitelmaperusteiset tarkastukset, riskinarviointi, näytteenotto sekä valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi. Lisäksi on tärkeää, että valvontasuunnitelmissa käsitellään tarkastustoiminnan lisäksi muutkin tupakkalakiin perustuvat tehtävät.

Tupakkalain suunnitelmallisen valvonnan piirissä olevat kohteet on tarkastettava riittävällä laajuudella ja siten, että oleellimmat tupakkalain näkökohdat tulevat tarkastuksissa huomioiduksi.

Suunnitelmallisen valvonnan lisäksi erilaisten viranomaiselle saapuvien epäkohtailmoitusten käsittely ja yleisen ohjauksen antaminen ovat aikaa vieviä tehtäviä. Muita kuvattavia asioita ovat muun muassa erilaiset viranomaislausunnat ja muut mahdolliset valvontaohjelman painopisteiden edistämiseksi tehdyt toimet.

Lähtökohtana valvonnan toteuttamisessa on riskinarviointiin perustunut kohteiden valinta. Valvontasuunnitelmassa on perusteltua kuvata, kuinka riskinarviointi on toteutettu ja miten valvontakohteet pääsääntöisesti valitaan. Riskinarviointi perustuu muun muassa kohteesta kerättyyn valvontatietoon sekä toiminnanharjoittajan kyvykkyyteen ja motivaatioon noudattaen tupakkalain säännöksiä.

Riskinarvioinnin perusteella kohdekohtaista tarkastustiheyttä voidaan lisätä tai vähentää tarpeelliseksi katsotulla määrällä. Aiempien vuosien tarkastusten kokonaismäärää ei ole tällä valvontaohjelmakaudella tarkoituksena muuttaa. Kuntien tulee kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että valvontakohteet arvioidaan riskiperusteisesti, eli mihin tarkastustoimintaa kohdennetaan ja missä määrin. Suunnitelmallisessa valvonnassa esimerkiksi sellaisten kohteiden, joiden kohdalla väärinkäytösten riski on arvioitu vähäiseksi, voitaisiin tarkastustiheytenä käyttää tasoa 0,25 eli yksi tarkastus valvontaohjelmakauden aikana.

Valvontayksiköissä on hyvä kehittää valvontatiedon käyttämistä yhä enemmän suunnittelussa ja toiminnan riskinarvioinnissa. Valvontaohjelmakauden aikana riskien arviointia tehdään yhä enemmän kohdekohtaisesti eli arvioimalla kunkin valvontakohteen riskit. Riskinarvioinnin perusteella voidaan valvontaa suunnata suurimman riskin kohteisiin.

Valvontaohjelman painopisteinä olevat osa-alueet on syytä huomioida valvonnassa ajanjaksona, jolloin ne ovat valvontaohjelman painopisteinä. Tämä voi tarkoittaa kunnan harkinnan mukaan erilaisia toimenpiteitä, kuten neuvontaa tai kouluttamista.

Merkittäviä tekijöitä riskinarvioinnin kannalta ovat esimerkiksi:

- Valvontahistoriasta ilmenevät toistuvat rikkomukset tai muulla tavoin ilmenevä kielteinen tai piittaamaton suhtautuminen tupakkalain säännöksiin.
- Myynnin omavalvontaan liittyvät puutteet (kuten alaikäiset, välittäminen, jatkuva valvonta).
- Tupakansavulle altistuvien ihmisten suuri määrä ja/tai mahdollinen erityisryhmä (lapset, nuoret, vanhukset, sairaat).
- Toimintaympäristössä tunnistetut muut riskit

2.3 Osaamisen varmistaminen ja valvonnan menetelmät

Osaaminen on yksi ympäristöterveydenhuollon yhteisen valvontaohjelman tavoitteista. Tupakkalain tehtävien hoitaminen edellyttää kunnilta monenlaista asiantuntemusta ja osaamista. Aluehallintovirastot ja Valvira tukevat ja ohjaavat valvontaa muun muassa laatimalla ohjeita sekä suunnittelemalla ja toteuttamalla ohjaukseen soveltuvia koulutustilaisuuksia. Päävastuu riittävän osaamisen hankkimisesta ja ylläpidosta on kunnilla. Osaamisen kehittäminen on myös jatkuva prosessi. Osaamista on käsitelty laajemmin ympäristöterveydenhuollon yhteisessä valvontaohjelmassa soveltuen myös tupakkalain valvontaan.

Tupakkalain vastaiseen toimintaan puuttuminen edellyttää erilaisten valvontamenetelmien kartoittamista ja niiden käyttämistä tapauskohtaisesti ja

kuhunkin tilanteeseen sopivalla tavalla. Joissain tilanteissa valvontamenetelmänä ei voida käyttää esimerkiksi fyysistä tarkastuskäyntiä, kuten lainvas- taista etämyyntitoimintaa tai sähköisillä alustoilla toteutettavaa toimintaa kos- kevaa asiaa selvitettäessä. Näissä tilanteissa asiaa on selvitettävä kirjalli- sesti. Ensisijaisesti toiminnanharjoittajalle voidaan antaa ohjausta ja neuvon- taa muun muassa sähköpostitse, puhelimitse tai tarkastuskäynnin yhtey- dessä.

Esimerkiksi tupakointikieltoja ja -rajoituksia koskevilla tarkastuskäynneillä il- massa voidaan todeta olevan tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden savua tai höyryä, jos se on nähtävissä, haistettavissa tai tunnettavissa. Savun tai höyryn kulkeutumista voidaan lisäksi selvittää merkkiainetutkimuksella tai muulla soveltuvalla menetelmällä. Myös aistinvarainen arviointi tupakointikiel- tojen ja -rajoitusten valvonnassa on suositeltava menetelmä savun tai höyryn havainnointiin, sillä nykyiset mittausmenetelmät niiden havaitsemiseksi ovat rajalliset.

Tupakkalain myyntiä ja markkinointia koskevien säännösten valvontaan ei lähtökohtaisesti liity näytteenottoa, mutta se on kuitenkin tietyissä tilanteissa mahdollista. Valvontasuunnitelmassa esitetään, missä laboratoriossa viran- omaisvalvontaa varten otetut näytteet tutkitaan. Valvira voi tehdä näytteenot- topyyntöjä kunnalle yksittäisissä valvontaan liittyvissä asioissa. Näihin liitty- vistä käytännön järjestelyistä sovitaan tapauskohtaisesti.

Tupakkalain valvontaan varattuja resursseja on hyvä suunnata paitsi riskipe- rusteisempaan, myös entistä vaikuttavampaan suuntaan käyttämällä aiem- paa tehokkaampia valvonnan keinoja. Tiettyjen valvontakohdetyyppien, kuten ulkona järjestettävien yleisten tilaisuuksien, kohdalla voidaan tarkastustoimin- nan rinnalla tai sijaan käyttää toiminnanharjoittajille järjestettäviä yhteiskoulu- tuksia.

Suunnitelmallisen valvonnan lisäksi on huomioitava muu kunnan tehtävänä oleva tupakkalain tarkoittama valvonta ja siihen varattavat henkilöresurssit ja työaika. Tällaista toimintaa ovat esimerkiksi:

- valitukset tai ilmiannot, jotka koskevat mm. tupakkalain alaisten tuot- teiden myyntiä alaikäisille, myyntiluparikkomuksia, markkinointi-, esil- läpito- tai tupakointikieltojen rikkomista

- vähittäismyyntilupahakemusten käsittely
- tupakointikieltihakemusten käsittely
- neuvonnan ja ohjauksen antaminen tupakkalain sisällöstä

2.4 Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi ja raportointi

Raportointia käsitellään ympäristöterveydenhuollon yhteisessä valtakunnallisessa valvontaohjelmassa kappaleessa 2.9.

Tupakkalain valvontasuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa. Valvontasuunnitelman tarkistamisen tarkoituksena on huolehtia siitä, että kunnan valvontasuunnitelma on ajantasainen ja huomioi mahdolliset muutokset valvontakentässä. Käytännössä valvontasuunnitelman tarkistaminen edellyttää siten myös aiemman valvontasuunnitelman toteuman osittais- tai kokonaisarviointia.

Valvontakentän jatkuva muutos huomioiden on suositeltavaa, että valvontasuunnitelma tarkistetaan tietyin valvontasuunnitelmassa erikseen mainituin määräajoin.

2.5 Valvonnan maksullisuus

Tupakkalain mukaan kunta perii suoritteistaan hyväksymänsä taksan mukaisia maksuja. Maksut koskevat vähittäismyyntilupahakemuksen, tukkumyynti-ilmoituksen sekä vähittäismyyntiä koskevan ilmoituksen käsittelyä, joiden suuruus perustuu viranomaiselle aiheutuneiden kustannusten määrään. Lisäksi kunta perii myyntipistekohtaisen valvontamaksun siltä, jolla on uuden tai vanhan tupakkalain nojalla myönnetty vähittäismyyntilupa, sekä siltä, joka on tehnyt uuden tupakkalain mukaisen tukkumyynti-ilmoituksen.

Valvontamaksu on enintään 500 euroa myyntipistettä kohden, jos myynnissä on vain tupakkatuotteita, nikotiininesteitä tai savuttomia nikotiinituotteita (viimeksi mainittujen tuotteiden osalta mahdollisen lakimuutoksen vahvistuttua). Jos toimija kuitenkin on tupakkalain 46 §:n 1 momentin 2 kohdan tai 50 §:n 1 momentin mukaisesti ilmoittanut sekä tupakkatuotteiden että nikotiininesteiden vähittäis- tai tukkumyynnistä taikka on tehnyt 48 §:ssä tarkoitetun

ilmoituksen vähittäismyynnistä, valvontamaksu peritään enintään kaksinkertaisena.

Kaikki tupakkalain mukaisen valvonnan kustannukset katetaan vuosittaisista myynnin valvontamaksuista saaduilla tuloilla. Muu tupakkalain mukainen valvonta on maksutonta.

3 Tupakkalain valvonnan painopisteet

Tupakkalain valvonnan painopisteiden avulla kohdennetaan resursseja suunnitelmallisesti ja riskiperusteisesti sekä huomioidaan mahdollisista lainsäädäntömuutoksista aiheutuvat uudet tarpeet. Kunta huomioi valvontasuunnitelmaa laatiessa valvontaohjelmakauden 2025–2028 painopisteet, joiden tarkoituksena on edesauttaa tupakkalain ja tupakkapolitiikan tavoitteiden toteutumista. Kunta itse määrittelee valvontasuunnitelmassaan, millä tavalla painopisteet huomioidaan kunnan alueella tehtävässä tupakkalain valvonnassa. Kunnalla voi olla lisäksi omia painopisteitä paikalliset olosuhteet ja valvontatarpeet huomioiden.

Tupakkalain valvontaohjelmakaudella 2025–2028 painopisteiden valinnassa on huomioitu ympäristöterveydenhuollon yhteisen valvontaohjelman teema vaikuttava valvonta ja ydintehtävät. Painopisteiden tavoitteita ja käytännön toteuttamista kuvataan lyhyesti alla.

3.1 Savuttomat nikotiinituotteet tuotevalvonnan näkökulmasta

Hallituksen esityksessä tupakkalain muuttamiseksi (HE 38/2024 vp) esitetään savuttoman nikotiinituotteen määritelmän lisäämistä tupakkalakiin. Savuttomille nikotiinituotteille säädettäisiin nikotiiniraja ja niistä kiellettäisiin tunnusomaiset tuoksut tai maut mentolin, mintun, teen, inkiväärin, rosmariinin ja puun 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 yhdenmukais-tettaisiin.

Painopisteen tavoitteena on varmistaa, että savuttomien nikotiinituotteiden myyntiä valvotaan tupakkalain vaatimalla tavalla huomioiden muun muassa ikärajavaivonta. Savuttomien nikotiinituotteiden pakollisten merkintöjen valvontaa suoritetaan osana myyntipaikan valvontaa silloin, kun tarkastus kattaa myös vähittäismyyntipakkausten merkinnät. Kyseisten tuotteiden myyntipaikkojen joukossa on todennäköisesti suuri joukko sellaisia valvontakohteita, joilla ei ole joko viimeaikaista tai ollenkaan kokemusta tupakkalain alaisten tuotteiden myynnistä. Edellä mainittu on perusteltua huomioida valvontakohteita koskevassa riskinarvioinnissa.

3.2 Laittoman kaupan ehkäisy ja jäljitettävyyttä koskevan tiedon hyödyntäminen valvonnassa

Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin on tullut vaiheittain 20.5.2019 alkaen pakollisina ominaisuuksina turvaominaisuusmerkintä sekä jäljitettävyyssjärjestelmän mukainen yksilöllinen tunniste. Näiden pakkausmerkintöjen avulla pystytään varmistumaan tupakkatuotteen aitoudesta sekä jäljittämään tuote valmistuksesta aina vähittäismyyntiin asti. Näiden vähittäismyyntipakkausten pakollisten merkintöjen tarkoituksena on yhdessä ehkäistä tupakkatuotteiden laitonta kauppaa.

Savukkeet ja kääretupakkatuotteet ovat kuuluneet laittoman kaupan ehkäisyä koskevan sääntelyn piiriin 20.5.2019 alkaen. Laittoman kaupan ehkäisyä koskeva sääntely laajeni 20.5.2024 alkaen koskemaan myös muita tupakkatuotteita. Tupakkalain valtakunnallisen valvontaohjelmakauden painopisteenä vuosille 2025–2026 on laittoman kaupan ehkäisyä koskevan sääntelyn laajentumisen huomioiminen sekä jäljitettävyyttä koskevan tiedon hyödyntäminen valvonnassa.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että tupakkalain mukaisessa myynnin valvonnassa kiinnitetään vähittäismyyntipakkausten osalta erityistä huomioita siihen, että kaikissa tupakkatuotteissa on tupakkalain edellyttämä turvaominaisuusmerkintä sekä jäljitettävyyden mahdollistava yksilöllinen tunniste. Valvontayksikön tulisi myös tarkistaa jäljitettävyyttä koskevien tietojen oikeellisuus jäljitettävyyssjärjestelmän toissijaisesta tietovarastosta, jotta voidaan varmistua siitä, että toimitusketjussa mukana olevat talouden toimijat ovat huolehtineet jäljitettävyyssjärjestelmää koskevista kirjaamisvelvoitteistaan. Tarkastuksen kohteena on sekä yksittäistä tupakkatuotetta koskevien kirjausten oikeellisuus, että talouden toimijan omien tietojen oikeellisuus jäljitettävyyssjärjestelmässä.

Tupakkatuotteiden laittoman kaupan ehkäiseminen alueellisesti ja valtakunnallisesti edellyttää laittoman kaupan ehkäisemistä paikallisesti. Valvonnan toteuttamisessa valvontayksikössä tulisi tämän vuoksi kiinnittää huomiota viranomaisyhteistyön luomiseen ja vakiinnuttamiseen sekä yhteistyön toimivuuteen etenkin tilanteissa, joissa sääntelyä ei ole noudatettu. Tupakkatuotteiden tulee lähtökohtaisesti olla jäljitettävissä koko EU:n alueella. Toimintatapojen luominen mahdollisten häiriötilanteiden varalle on varautumista, joka on myös yksi ympäristöterveydenhuollon yhteisen valvontaohjelman kauden

2025–2028 tavoitteista. Valvontayksiköiden on mahdollista myös hyödyntää jäljitettävyySJärjestelmästä saatavaa tietoa osana valvontayksikön tekemää kohdekohtaista riskinarviota.

Painopisteen tavoitteena on varmistaa, että tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten laittoman kaupan ehkäisyä koskevien pakollisten pakkausmerkintöjen valvontaa suoritetaan osana myyntipaikan valvontaa silloin, kun tarkastus kattaa myös vähittäismyyntipakkausten merkinnät.

3.3 Etämyynti

Tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden, nikotiininesteiden ja poltettavaksi tarkoitettujen kasviperäisten tuotteiden rajat ylittävä etämyynti on kielletty. Myöskään Suomeen sijoittautunut elinkeinonharjoittaja ei saa myydä tai muutoin luovuttaa mainittuja tuotteita kuluttajalle kuluttajansuojalain (38/1978) 6 luvun 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua etäviestintä käyttäen. Etämyynnin kieltö on tarkoitus laajentaa tupakkalain muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 38/2024 vp) mukaisesti koskemaan myös savuttomia nikotiinituotteita. Etämyynnin kiellon tarkoituksena on muun muassa vähentää alaikäisten mahdollisuuksia hankkia tupakkalain alaisia tuotteita.

Käytännössä etämyyntikieltö merkitsee puuttumista etämyyntikiellon piirissä olevien tuotteiden myyntiin internetin välityksellä. Etämyynnissä myyjä ei pysty valvomaan jatkuvasti ostotilannetta, mitä tupakkalain 55 §:ssä edellytetään. Lisäksi markkinointikiellosta johtuu, että nikotiinipusseja tai muita tupakan vastikkeita ei voimassa olevan tupakkalainkaan mukaan saa esitellä esimerkiksi internetin verkkokaupoissa. Etämyyntiä on käytännössä mahdotonta toteuttaa niin, ettei toiminta olisi tupakkalain säännösten vastaista, mutta etämyynnin nimenomaisen kiellon tarkoituksena on selkiyttää asiaa.

Edellä mainitun lakimuutoksen mukaisen etämyyntikiellon vuoksi toimijat, jotka ovat myyneet esimerkiksi nikotiinipusseja internetissä, joutuvat tupakkalain muutoksen johdosta muuttamaan toimintaansa tai lopettamaan sen. Etämyynnin valvonta edellyttää perinteisten valvontakäytänteiden, kuten fyysinen tarkastuskäynti, rinnalle uusia toimintatapoja. Etämyynnin toimintaympäristö huomioiden valvontaa on mahdollista toteuttaa käytännössä kirjallisin menettelyin ja ohjeistuksin. Toisaalta esimerkiksi myyntipaikkaan toteutettavan fyysisen tarkastuskäynnin yhteydessä tulisi valvonnassa kiinnittää huomiota toimijan myyntitoiminnan järjestämiseen laajemmin ja

kokonaisuudessaan (myydäänkö tuotteita esimerkiksi myös verkkokaupoissa). Kunnat valvovat etämyyntikiellon noudattamista. Kunta voi kieltää tällaisen toiminnan ja tehostaa kieltä uhkasakolla. Lisäksi etämyyntikiellon rikkominen olisi peruste vähittäismyyntiluvan peruuttamiselle.

3.4 Markkinointi

Tupakkalaissa säädettyjä tuotteita koskee ehdoton markkinointikielto. Markkinointikieltoa koskeva sääntely on välineneutraali kattaen kaikki tupakkalaissa tarkoitetut tuotteet sekä kaiken myynninedistämistoiminnan.

Markkinointikiellon valvontaa haastavat markkinoinnin moninaiset kanavat ja toteuttamisen tavat. Markkinointia toteutetaan yhä enemmän sähköisessä toimintaympäristössä ja esimerkiksi sosiaalisessa mediassa. Lisäksi tupakkalain alaisten tuotteiden erikoisliikkeiden määrä on kasvamaan päin, kun nikotiinipusseihin alettiin soveltaa tupakkalain toimintaympäristön kuvausta koskevan osion mukaisesti. Kyseisten myyntipaikkojen määrä voi edelleen kasvaa etämyyntikiellon laajennuttua savuttomiin nikotiinituotteisiin lakimuutoksen jälkeen. Etämyynnin valvontaa vastaavasti kunnan on valvonnassaan kiinnitettävä huomiota markkinointikieltoa koskevan sääntelyn noudattamiseen paitsi vähittäismyyntipaikoissa, myös myyntipaikkojen mahdollisilla verkko- ja sosiaalisen median sivustoilla ja tileillä.

Houkuttelevan näköiset tuotteet ja vähittäismyyntipakkaukset ovat toimineet tupakkalain alaisten tuotteiden yhtenä tärkeimmistä markkinoinnin keinoista. Markkinoinnin valvontaa on pyritty helpottamaan ja tehostamaan vähittäismyyntipakkausten ja tuotteiden ulkoasua koskevalla yhdenmukaistamista tavoittelevalla sääntelyllä. Edellä mainittu sääntely on tarkoitus laajentaa tupakkalain muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 38/2024 vp) mukaisesti koskemaan muun ohella myös savuttomia nikotiinituotteita.

Valvonnan toteuttamisessa tulisi kiinnittää huomiota viranomaisyhteistyön sujuvuuteen. Viranomaisten välinen tiivis yhteistyö paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla mahdollistaa tehokkaan puuttumisen tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden markkinointikiellon valvontaan. Tupakkalain alaisten tuotteiden haittojen osalta erityisenä suojeltavana ryhmänä on pidetty lapsia ja nuoria, ja tätä muun muassa laajalla markkinointikiellon sääntelyllä ja sen noudattamisen valvonnalla pyritään turvaamaan.

3.5 Ehkäisevä päihdetyö

Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015, jäljempänä EPT-laki) ohjaa päihdehaittojen vähentämiseksi tehtävää työtä. Ehkäisevä päihdetyö kattaa alkoholi-, huumausaine- ja rahapelihaittojen sekä tupakkatuotteiden käytön vähentämisen. EPT-lain 6 §:n mukaan kunnan tulee ehkäisevän päihdetyön yhteydessä edistää asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia päihteiden aiheuttamien haittojen vähentämiseksi viranomaisyhteistyöllä, viranomaisille annettavilla lausunnoilla sekä kunnan omilla toimilla.

Tupakkalain muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 38/2024 vp) mukaisesti kunnan tehtäviä on tarkoitus muuttaa niin, että kunnan on huolehdittava alueellaan yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa paikallisesta toiminnasta myös muiden nikotiinipitoisten tuotteiden kuin tupakkatuotteiden käytön lopettamiseksi.

EPT-lain mukaan kunta huolehtii ehkäisevän päihdetyön tarpeen mukaisesta organisoinnista alueellaan ja nimeää ehkäisevän päihdetyön tehtävistä vastaavan toimielimen. Aluehallintovirastot ohjaavat toimialueensa ehkäisevää päihdetyötä, suunnittelevat ja kehittävät sitä yhteistyössä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa sekä tukevat toimialueensa kuntia ehkäisevän päihdetyön toteuttamisessa ja kehittämisessä.

Yhteistyötä on tehtävä laajalla rintamalla paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla, sillä toimijoiden välinen yhteistyö on ehkäisevän päihdetyön onnistumisen lähtökohta. Tupakkalain näkökulmasta yhteistyön tavoitteena on edesauttaa tupakkalain tavoitteen toteutumista eli tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppumista vuoteen 2030 mennessä.

Tupakkalakia valvovien viranomaisten tulisi tehdä yhteistyötä ehkäisevässä päihdetyössä toimivien tahojen kanssa, sillä se mahdollistaa aikaisempaa kokonaisvaltaisemman lähestymistavan tupakkalain alaisten tuotteiden käytöstä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen ja lain tavoitteiden edistämiseen. Tupakkalakia valvova viranomainen voi tuoda yhteistyöhön muun muassa asiantuntemuksensa tupakkalain mukaisesta valvonnasta sekä ajankohtaista tietoa tupakkavalvonnassa esille tulleista asioista ja kehityssuuntauksista. Valvontaviranomainen voi vastaavasti saada päihteiden käytöstä ajankohtaista ja luotettavaa tietoa, jonka pohjalta valvonnan voimavaroja voidaan suunnata tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Painopisteen tavoitteena on kehittää tupakkalakia valvovien viranomaisten ja ehkäisevän päihdetyön yhteistyötä niin, että yhteistyön tulokset tukisivat sekä tupakkalain että EPT-lain tavoitteiden toteutumista.

Hallituksen esityksessä tupakkalain muuttamiseksi (HE 38/2024 vp) on kiinnitetty erityistä huomiota myös lasten suojaamiseen tupakkalain alaisten tuotteiden käytöstä aiheutuvilta haitoilta. Edellä mainitussa esityksessä esitettyjä lapsia suojaavia uusia keinoja ovat esimerkiksi hallussapitokiellon laajentaminen tupakan vastikkeisiin sekä savuttomien tupakkatuotteiden käytön kieltäminen päiväkodeissa, oppilaitosten sisä- ja ulkotiloissa sekä leikkikentillä. Sivistys- ja nuorisotoimi ovat myös EPT-laissa esitettyjä kohteita, joissa ehkäisevän päihdetyön toimia on edistettävä. Lasten huomioiminen erityisenä ryhmänä onkin perusteltua myös suunniteltaessa yhteistyötä tupakkalakia valvovien viranomaisten ja muiden viranomaisten välillä osana ehkäisevää päihdetyötä.

4 Valvontaohjelmakauden arviointi

Valvontaohjelman toteutumisen arviointi on tärkein osa ohjelman kehittämistä. Siinä hyödynnetään kuntien valvontasuunnitelmia ja niiden toteutumisesta tehtyjä arviointeja sekä valvontayksiköiltä saatavaa palautetta ja kehittämissideoita. Tavoitteena on, että aluehallintovirastot arvioivat valvontasuunnitelmat kerran valvontaohjelmakaudella arviointi- ja ohjauksen yhteydessä tai muulla soveltuvalla tavalla. Arviointi- ja ohjauksen raporttien pohjalta voidaan tarkastella valtakunnallisen tupakkalain valvontaohjelman ohjaavuutta ja sitä, kuinka asetetut tavoitteet ovat toteutuneet.

Valvira on yhdessä aluehallintovirastojen kanssa kehittänyt arviointi- ja ohjauksen kysymyspohjan, jota käyttämällä suunnitelmallisen valvonnan toteutumisesta saadaan myös valtakunnallista tietoa. Kysymyspohjaa käyttämällä saadaan tietoa myös muiden tehtävien kuin suunnitelmallisen valvonnan toteutumisesta. Arviointi- ja ohjauksen yhteydessä on hyvä kerätä myös erikseen palautetta ja havaittuja kehittämistarpeita valvonnan ohjauksen käyttöön.

Valvontaohjelman toteutumisen arvioinnissa tarkastellaan, miten hyvin valtakunnallinen tupakkalain valvontaohjelma ohjaa tupakkalain suunnitelmallista valvontaa. Lisäksi arvioidaan suunnitelmallisen valvonnan kattavuutta sekä sitä, onko valvontaohjelman painopisteiden avulla lisätty valvonnan vaikuttavuutta. Tärkeää on myös tarkastella painopisteiden näkymistä ja toteutumista valvonnassa.

Valvontaohjelman toteutumisen arvioinnissa on oleellista tarkastella myös sitä, miksi tavoitteisiin ei ole päästy tai mitkä tekijät ovat tukeneet tavoitteiden toteutumista. Toisaalta valvontaohjelman toteuman arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota siihen, millä tavalla valvonnan tavoitteiden toteutumista sekä valvonnan vaikuttavuutta voidaan parantaa seuraavalla valvontaohjelmakaudella.

Edellä viitatuilla aluehallinnon uudistuksella voi olla vaikutusta myös valvontaohjelmakauden arvioinnin käytäntöihin ja työkaluihin, mikä on otettava huomioon aluehallintouudistuksen edetessä.



Valvira

Sosiaali- ja terveystalun
lupa- ja valvontavirasto

Sosiaali- ja terveystalun
lupa- ja valvontavirasto, Valvira

Ratapihantie 9, 00520 Helsinki
PL 43, 00521 Helsinki
Ounasjoentie 6, 96200 Rovaniemi

Puhelin 0295 209 111
kirjaamo@valvira.fi
valvira.fi