Tupakkapolitiikan uusi aika
Tupakkapolitiikan kehittämistyöryhmän ehdotukset

Johdanto

Savukkeet ja muutamat muut tupakkaa sisältävät tuotteet on tarkoin suunniteltu sellaisiksi, että ne aiheuttavat ja ylläpitävät riippuvuutta. Monet niiden sisältämät yhdisteet ja niiden savu ovat farmakologisesti aktiivisia ja myrkyllisiä, muuttavat perimää ja aiheuttavat syöpää, todetaan Suomen ratifioimassa Maailman terveysjärjestön (WHO) tupakoinnin torjuntaa koskevassa puitesopimuksessa.

Tupakkatuotteiden aiheuttama riippuvuus johtaa säännölliseen, pitkään jatkuvaan tupakkatuotteiden käyttöön. Annostellessaan nikotiinia tupakoimalla käyttäjä altistuu myrkyllisille aineille, jotka aiheuttavat ajan myötä monia vakavia sairauksia ja muuta väestöä huomattavasti suuremman sairastavuuden ja kuolleisuuden.

Tupakkatuotteet ovat myrkyllisimpiä kuluttajamarkkinoilla myytäviä tuotteita. Ihmisten terveyden suojelun ja kuluttajansuojan oikeudelliset periaatteet ja säännöt kieltäisivät niiden valmistuksen ja myynnin, jos ne nyt tuotaisiin markkinoille uusina tuotteina. Vaikka historiallisista syistä ja tupakkatuotteiden käytön yleisyyden takia niiden myyntiä ei voida vielä kieltää, tupakkatuotteita ei pidä käsitellä muiden kulutushyödykkeiden tavoin.

Tupakointi on väestömme suurin yksittäinen terveysriski ja joka toinen tupakoitsija kuolee ennenaikaisesti tupakoinnista aiheutuviin sairauksiin. Tupakointi on myös suurin väestöryhmien välisten terveyserojen aiheuttaja, ja erot ovat suorassa suhteessa väestöryhmien tupakoinnin yleisyyteen. Eduskunnan vuonna 2010 säätämä tupakkalain tavoite tupakkatuotteiden käytön loppumisesta onkin perusteltavissa terveyden suojelun, väestön terveyden edistämisen ja taloudellisten seikkojen pohjalta.

Savukkeiden ja piipun poltto, suunuuskan käyttö sekä vesipiipun polttaminen ovat eniten käytetyt ja samalla vaarallisimmat nikotiinin annostelutavat. Niiden rinnalle ja niitä korvaamaan on tullut ja tulossa uusia nikotiinituotteita kuten sähkösavukkeet ja nikotiinitikut. Nikotiini on hyvin myrkyllinen kemikaali, joka aiheuttaa erilaisia haittoja elimistössä jo pieninä pitoisuuksina. Vaikka nikotiinin osuutta eri tupakkasairauksiin ei tunneta tarpeeksi hyvin, jo nykytiedon valossa on selvää, etteivät nikotiinituotteet ole haitattomia.

Nikotiini synnyttää nopeasti riippuvuuden, jonka vaikutusta voimistetaan tupakkatuotteisiin lisättävillä kemikaaleilla. Nikotiiniriippuvuus täyttää kemiallisen riippuvuuden kriteerit. Kansainvälisessä tautiluokituksessa (ICD 10) riippuvuusoireyhtymä on saanut koodin F17.2 ja sen aiheuttamat vieroitusoireet F17.3.

Riippuvuudesta eroon pääsy on tavallisesti hyvin vaikeaa. Enemmistö päivittäin tupakoivista on riippuvaisia ja alle 5 % tupakoitsijoista kykenee lopettamaan tupakoinnin vuoden aikana omin avuin, vaikka valtaosa tupakoivista haluaisikin eroon tupakasta. Vieroitusoireiden välttämiseksi tupakoija on pakotettu jatkuvaan tupakkatuotteiden käyttöön, josta aiheutuu toimintakyvyttömyyttä, sairauksia ja kuolemia. Vuosittain yli 5 000 ihmistä kuolee Suomessa ennenaikaisesti tupakan käytön vuoksi.

Tupakansavulle altistuminen - aktiivisesti tai passiivisesti - aiheuttaa sairauksia. Erityisen haitallista tupakka-altistus on lapsille, raskaana oleville ja sairaille henkilöille. Äidin raskaudenaikaisen tupakoinnin seurauksena sikiön aivoihin syntyy valmius nikotiiniriippuvuuteen, joka altistaa tupakkaa kokeilevan lapsen/nuoren nopeasti kehittyvään nikotiiniriippuvuuteen.

Terve väestö on taloudellisen kasvun, kestävän kehityksen ja kilpailukyvyn tärkeä edellytys. Suomen terveyspolitiikan tavoitteeksi on määritelty terveiden ja toimintakykyisten elinvuosien lisääminen sekä väestöryhmien välisten terveyserojen pienentäminen. Nuorten tupakoinnissa valtioneuvosto on asettanut määrälliseksi tavoitteeksi sen, että nuorten tupakointi vähenee 16-18-vuotiaiden keskuudessa alle 15 %:iin vuoteen 2015 mennessä. Näiden tavoitteiden saavuttaminen ja tupakkalain tavoitteeksi asetettu tupakkatuotteiden käytön loppuminen edellyttää nykyisten toimenpiteiden tehostamista ja uusien toimenpiteiden kehittämistä.

Kansallisista asiantuntijoista koostuva työryhmä on visioinut niitä keinoja, joilla Suomi pääsee tupakattomaksi ja eroon tupakan suurista vaurioista. Eräät ehdotukset voivat vielä nyt tuntua vaikeasti toteutettavilta, mutta lainsäädännössä on nytkin säädöksiä, jotka vielä 10 - 20 vuotta sitten olisivat tuntuneet mahdottomilta. Asiantuntijatyöryhmä toivoo, että valtiovalta soveltaisi esitettyjä ehdotuksia tulevassa päätöksenteossa.

Helsingissä 14.11.2013

Maria Kaisa Aula

Mervi Hara

Antero Heloma

Jaakko Kaprio

Kristiina Patja

Pekka Puska

Katariina Rautalahti

Matti Rautalahti

Kari Reijula

Arja Rimpelä

Michael Saarikoski

Olli Simonen

Harri Vainio

Tiivistelmä

Kehittämistyöryhmän esittämien toimenpide-ehdotusten tavoitteena on edistää ja tukea tupakkalain tavoitetta tupakkatuotteiden käytön loppumisesta Suomessa.

Vuonna 2010 arvioitiin, että Suomi olisi tupakaton vuonna 2040. Työryhmän työn edetessä tupakkapolitiikan kehittämistyöryhmä totesi arviosta poiketen, että tavoite tupakattomasta Suomesta on saavutettavissa jo vuonna 2030. Tällöin tupakkatuotteiden käyttäjiä olisi maassamme 0-2 %.

Toimenpide-ehdotukset

Väestön suojaaminen ympäristön tupakansavun haitoilta

- Tupakkalain savuttoman tilan määritelmä muutetaan Maailman terveysjärjestön tupakkapuitesopimuksen artiklan 8 toimeenpano-ohjeiden mukaiseksi: Sisätila on sellainen tila, jossa on katto ja yksi tai useampia seiniä materiaalista riippumatta sekä riippumatta siitä, onko kyseessä väliaikainen tai pysyvä ratkaisu.
- Tupakkalain tupakointitiloja koskevat säännökset kumotaan, koska vain täydellinen savuttomuus toimii.
- Tupakointi yksityisautoissa kielletään, kun kuljetettavana on alaikäisiä lapsia.
- Tupakkatuotteiden käyttö kielletään leikkipuistoissa ja –kentillä, uimarannoilla, bussikatoksissa, nuorille tarkoitetuilla leireillä (esim. rippileirit) sekä kunnallisissa ja valtiorahoitteisissa vuokra-asunnoissa.
- Lapsille ja nuorille tarkoitetut ulkotapahtumat sekä käytössä olevat urheilukentät ja -paikat säädetään tupakkalailla savuttomiksi.
- Asuinkiinteistöjen sisäilman tupakansavulta suojaamista koskevat säädökset siirretään terveydensuojelulaista tupakkalakiin.
- Tupakkalaissa säädetään asuinkiinteistön omistajalle /hallitukselle velvollisuus suojella asukkaita sisäilman tupakansavualtistukselta asuinkiinteistön sisätiloissa ja rakennukseen rajoittuvilla ulkoalueilla.
- Tupakkalaissa säädetään kunnille ja muille julkisyhteisöille oikeus kieltää ja rajoittaa tupakkatuotteiden käyttöä omistamillaan ja hallinnoimillaan ulkoalueilla.
- Tupakkalailla kielletään kaikkien tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttö sisätiloissa, lukuun ottamatta lääkelain ja torjunta-ainelain alaisia tuotteita.

Hintapolitiikka

- Tupakkatuotteiden hinta saatetaan verotuksella hyvälle eurooppalaiselle tasolle (7-10 euroa/pakkaus).
- Tupakkatuotteiden veroa korotetaan vuosittain vähintään ostovoiman kehitystä + 1-2 prosenttiyksikköä vastaavalla määrällä.
- Tupakkatuotteille määritellään minimihinta siten, että halvimman ja kalleimman tuotteen hintaero on enintään 10 % kalleimman tuotteen hinnasta.
- Irtotupakan vero määritellään siitä käärittävien savukkeiden määrän perusteella siten, että käärittävän savukkeen hinnaksi tulee sama kuin halpasavukkeen hinta.

Lasten ja nuorten suojelu tupakkatuotteilta

- Lapsille ja nuorille turvataan tupakkalain säädöksillä ja muilla toimilla tupakaton kasvu-, kehitys- ja elinympäristö.
- Syntymättömän lapsen suojelemiseksi nikotiiniriippuvuudelta ja tupakan haitallisilta vaikutuksilta raskauden aikana tehostetaan vanhempien neuvontaa ja ohjausta neuvoloissa.
- Lasten ja nuorten suojelemiseksi tupakkatuotteiden käytöltä valmistellaan ja toimeenpannaan kokonaisvaltainen toimenpideohjelma.
- Ohjelman valmistelu, toimeenpanon varmistaminen ja koordinointi määrätään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi.

- Säädetään tupakkalakiin seuraamukset tupakkatuotteiden hallussapitokiellon rikkomisesta.
- Säädetään tupakkalaissa lasten ja nuorten kanssa toimiville viranomaisille (ml. opettajat) oikeus tarkastaa tupakkatuotteiden hallussapito alle 18-vuotiailla.
- Tupakan vastikkeen ja jäljitelmän maahantuonti ja luovuttaminen alle 18-vuotialle kielletään.
- Lapsille ja nuorille järjestetään riittävästi matalan kynnyksen palveluja tupakoinnin lopettamiseksi.

Tupakkatuotteiden käytön lopettaminen

- Tupakkatuotteiden käyttäjille tarjotaan tietoa tupakkariippuvuudesta ja keinoista, joilla päästä eroon siitä.
- Tupakkariippuvuuden hoito itsenäisenä toimenpiteenä tai osana muun sairauden hoitoa säädetään tupakkalailla työterveyshuollon, kunnan kansanterveystyön ja erikoissairaanhoidon tehtäväksi.
- Tupakkariippuvuuden hoitoon käytettävät lääkeaineet otetaan sairausvakuutuksen lääkekorvauksen piiriin.
- Perustetaan yliopistosairaaloiden perusterveydenhuollon yksiköiden yhteyteen osaamiskeskuksia, jotka tukevat perusterveydenhuoltoa tupakkariippuvuuden hoidossa.
- Seurataan ja arvioidaan Käypä hoito –suositusten mukaisen tupakasta vieroitushoidon toteutumista perusterveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa sekä päihde- ja sosiaalihuollossa.
- Tehostetaan terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutusta tupakkariippuvuuden hoidoista.

Tupakkatuotteiden koostumuksen säätely

- Tupakkatuotteet määritellään tupakkalailla ei-normaaleiksi kulutushyödykkeiksi eikä niitä rinnasteta lisäaineiden käytön osalta elintarvikkeisiin.
- Tupakkalailla velvoitetaan valmistamaan tupakkatuotteet siten, ettei niistä aiheudu elimistöön riippuvuutta aiheuttavia ja ylläpitäviä, korkeita nikotiinipitoisuuksia.
- Tupakkatuotteiden happamuutta (Ph) ja makua muuttavien aineiden sekä puudutteiden käyttö ja sokereiden lisääminen tupakkatuotteisiin (tupakkaosio, paperi ja suodatin) kielletään.
- Tupakan tumppien ja tupakkajätteiden keräyksestä, loppukäsittelystä ja valmistajan vastuusta säädetään lailla.
- Tupakkatuotteiden pakkauksiin lisätään näkyvä merkintä niiden ympäristövaarallisuudesta.

Valmistajan vastuu tupakkatuotteista aiheutuvista vahingoista

- Perustetaan julkisoikeudellinen vakuutusjärjestelmä, josta korvataan kunnille tupakkatuotteiden käytöstä aiheutuvien sairauksien hoito, kun nikotiiniriippuvuus on todettu yleisesti hyväksytyillä testeillä. Vakuutuksesta korvataan kunnille myös tupakkatuotteiden käytön vieroituksesta aiheutuvat kustannukset.
- Vakuutusjärjestelmä rahoitetaan tupakkatuotteiden valmistajilta tai heidän edustajiltaan ja maahantuojilta perittävillä vakuutusmaksuilla.

Tupakkatuotteiden myynnin rajoittaminen

- Tupakkalakia muutetaan siten, että tupakkatuotteiden vähittäismyynnissä saa myydä vain rekisteröityjä tupakkatuotteita, mikä edellyttää tupakkatuoterekisterin perustamista.
- Tupakkatuotteiden maahantuonti ja tukkumyynti tehdään luvanvaraiseksi sekä lupa ja valvonta maksulliseksi.
- Uusien tupakkatuotteiden, tupakan vastikkeiden ja tupakkaa jäljittelevien tuotteiden maahantuonti, myynti ja muu luovuttaminen kielletään. Tupakan jäljitelmiä ovat tupakka-

tuotteiden muodossa olevat makeiset, välipalat, lelut tai muut alaikäisiin vetoavat vastaavat tuotteet (Tupakkapuitesopimuksen artikla 16 1 c-kohdan mukaisesti).
- Kaikkien suussa käytettävien tupakkatuotteiden maahantuonti, myynti ja muu luovuttaminen kielletään.
- Tupakkatuotteiden, tupakan vastikkeiden ja tupakkajäljitelmien internetmyynti ja matkustajatuonti (tax-free) kielletään.
- Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipaikkojen määrää rajoitetaan voimakkaasti siten, että vuoteen 2020 mennessä tupakkatuotteiden myyntipaikkojen määrä on vähentynyt 500 myyntipaikkaan.
- Tupakkatuotteiden ostoikäraja- ja myyntikieltorikkomusten seuraamukset yhdenmukaistetaan alkoholijuomien vastaavien säännösten kanssa.

Tupakkatuotteiden mainonta ja myynninedistäminen

- Kaikki tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkaukset yhdenmukaistetaan (plain packaging).
- Tupakkatuotteiden pakkauksiin laitetaan terveysvaroitukset, jotka peittävät pakkauksen jokaisesta pinnasta vähintään 90 %.
- Varoituksissa käytetään yhtä aikaa sekä kuvaa että tekstiä.
- Tupakkalain mainonta- ja myynninedistämiskielto säädetään koskemaan myös tupakointia ja muuta tupakkatuotteiden käyttöä.
- Tupakkatuotteita, tupakan jäljitelmiä, vastikkeita sekä tupakointikohtauksia ja tupakointia esittävät elokuvat ja kuvatallenteet merkitään kielletyksi alaikäisiltä 18 vuoden ikärajalla. Säädös ei koske elokuvia, jotka esittävät selkeästi tupakoinnin terveysvaaroja tai jos niissä esitetään historiallisen henkilön tupakointia luonnollisessa yhteydessä.

Viestintäkampanjat

- Luodaan keskitetysti koko maan kattavia viestintäkampanjoita tupakkatuotteiden käytön aiheuttamasta riippuvuudesta ja siihen liittyvistä terveysriskeistä, ympäristön tupakansavulle altistumisesta, tupakkatuotteiden käytön lopettamisesta sekä tupakoimattomuuden eduista.
- Kampanjoille sovitaan 2-3 kärkeä, joiden vaikuttavuus pystytään arvioimaan.
- Kampanjat suunnitellaan yhdessä tupakkapolitiikan, tupakkatuotteiden käytön vähentämisen ja markkinointiviestinnän asiantuntijoiden kanssa.
- Yleistä viestintäkampanjaa tuetaan kohderyhmittäisillä kampanjoilla.
- Viestintäkampanjoihin osoitetaan valtion talousarviossa vuotuinen 4 miljoonan euron määräraha seuraavan kymmenen vuoden ajan ja määräraha sidotaan elinkustannusindeksiin vuoden 2013 lähtötasolla.
- Kampanjoiden suunnitteluun, koordinointiin, toteutumisen seurantaan ja raportointiin asetetaan tupakoinnin vähentämistyön asiantuntijaryhmä ja vastuutaho.
- Kampanjoiden toteutus ja koordinaatiovastuu säädetään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi ja siihen osoitetaan riittävä rahoitus.
- Kampanjoiden toimeenpano ja vaikutus arvioidaan säännöllisesti.

Tutkimus ja seuranta

- Varmistetaan väestöä koskevien tietojärjestelmien toiminta siten, että ne tuottavat tietoa tupakkatuotteiden ja -jäljitelmien käytöstä, hankinnasta, mainonnasta ja myynninedistämisestä, tupakkatuotteiden käytön lopettamisesta, käytöstä aiheutuvista sairauksista, sairastavuudesta ja niistä syntyvistä kustannuksista sekä jakautumisesta eri väestöryhmiin.

Uudet nikotiinituotteet

- Tupakkalaissa kielletään kaikkien uusien nikotiinia sisältävien tuotteiden maahantuonti, myynti ja muu luovuttaminen lukuun ottamatta lääkelain ja torjunta-ainelain alaisia tuotteita.

- Kaikki nikotiinivalmisteet käsitellään ennen kieltopäätöksen voimaantuloa lääkelain mukaisina valmisteina nikotiinipitoisuuksista riippumatta.

Muita tupakkapolitiikan kehittämistarpeita

- Tupakkapolitiikan ja –lain kehittäminen sisällytetään jokaiseen hallitusohjelmaan tupakkalaissa säädetyn tupakkatuotteiden käytön loppumistavoitteen saavuttamiseksi.
- Tupakkalaki saatetaan Suomen ratifioiman Maailman terveysjärjestön tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen ja sopimusosapuolten yhteisesti hyväksymien toimeenpano-ohjeiden mukaiseksi.
- Tupakkalain valvonta kunnissa rahoitetaan tupakkalain valvontamaksuilla, tupakkalain rikkomuksia koskevat seuraamukset siirretään rikoslakiin.
- Valtioneuvosto asettaa sosiaali- ja terveysministeriön avuksi pysyvän neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on seurata ja arvioida tupakkalain 1 § 2 momentin toteutumista, tupakkapoliittisten toimenpiteiden toimeenpanoa ja tehdä aloitteita tupakkapolitiikan kehittämiseksi.

Avainsanat: Tupakkapolitiikka, tupakkariippuvuus, nikotiiniriippuvuus, tupakkalaki