



Valvira

Sosiaali- ja terveysalan
lupa- ja valvontavirasto

Valtakunnallinen tupakkalain valvontaohjelma vuosille 2020–2024

Dnro V/22232/2019
Päiväys 9.9.2019
ISSN-L 2242-2587
ISSN 2242-2587 (Verkojulkaisu)
ISBN 978-952-5978-69-8

Helsinki 2019

KUVAILELEHTI

Julkaisun nimi

Valtakunnallinen tupakkalain valvontaohjelma vuosille 2020–2024

Julkaisija

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

Julkaisun päivämäärä

9.9.2019

Dnro

Dnro V/22232/2019

Tiivistelmä

Valvira on valmistellut valtakunnallisen tupakkalain valvontaohjelman vuosille 2020–2024. Valvontaohjelma on osa ympäristöterveydenhuollon yhteistä valtakunnallista valvontaohjelmaa. Valvontaohjelmalla ohjataan kuntien suunnitelmallista valvontaa. Ohjelman tavoitteena on yhtenäistää valvontakäytäntöjä valtakunnallisesti sekä edistää tupakkalain tavoitteiden toteutumista.

Avainsanat (asiasanat):

ympäristöterveydenhuolto, ympäristöterveys, tupakkalaki, valvontaohjelma, valvontasuunnitelma

ISSN-L

2242-2587

ISSN

2242-2587 (Verkkojulkaisu)

ISBN

978-952-5978-69-8

Sisällys

KUVAILELLEHTI	3
Yleistä	5
1 Toimintaympäristö	6
2 Valvontasuunnitelman sisältö	9
2.1 Tarkastus	9
2.2 Riskinarviointi ja tarkastustiheys	10
2.3 Valvonnassa käytettävät menetelmät	11
2.4 Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi ja raportointi	11
2.5 Muut suunnitelmassa huomioitavat asiat	12
3 Tupakkalain valvonnan painopisteet	14
3.1 Omavalvonnan tukeminen	14
3.2 Yhteistyö ehkäisevän päihdetyön kanssa	15
3.3 Laittoman kaupan ehkäisy ja viranomaisten välinen yhteistyö	15
4 Valvontaohjelmakauden arviointi	17

Liite 1. Tupakkalain mukaisten kohdetyyppien tarkastustiheys

Yleistä

Valvira laatii tupakkalain toimeenpanon ohjaamiseksi ja yhteensovittamiseksi valtakunnallisen tupakkalain valvontaohjelman. Valvontaohjelmassa on otettava huomioon ympäristöterveydenhuollon valtakunnallisessa valvontaohjelmassa asetetut ympäristöterveydenhuollon yhteiset tavoitteet.

Valtakunnallinen tupakkalain valvontaohjelma ja sen perusteella annettava ohjaus valvontasuunnitelman laatimiseksi perustuu tupakkalakiin (549/2016, 83 §) sekä ympäristöterveydenhuollon yhteiseen ohjelmaan ja siinä sovittuihin periaatteisiin.

Tämä valvontaohjelma koskee ohjelmakauden 2020-2024 tupakkalaissa tarkoitettua suunnitelmallista valvontaa, jota kunta toteuttaa valvontasuunnitelmallaan.

Tupakkalain valvontaohjelman tavoitteena on

- yhtenäistää valvontakäytäntöjä koko maassa ja saattaa toiminnanharjoittajat samanarvoiseen asemaan valvonnan tiheyden ja laadun osalta 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. Muutosten myötä täysin savuttomat tilat ja alueet ovat lisääntyneet sekä laajentuneet ja tupakkatuotteiden sekä nikotiininesteiden myynnistä on tullut luvanvaraista toimintaa. Tupakkalain valvonnan näkökulmasta lainsäädännön muutokset ovat vähentäneet suunnitelmallisen valvonnan tarvetta tupakointikieltojen ja –rajoitusten puolella, mutta toisaalta lisänneet valvontatarvetta tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden sekä niiden myynnin osalta.

Euroopan unionin uusi 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 kasviperäisiä tuotteita, kuten yrttisavukkeita, vesipiipputupakkaa). Direktiivistä suoraan johtuvat uudet säännökset koskevat muun muassa tupakkalain piirissä olevien tuotteiden ominaisuuksia sekä niistä viranomaisille tehtäviä (ennakko)ilmoituksia. Myös tuotepakkauksia koskeva sääntely tulee pääsääntöisesti suoraan tupakkatuotedirektiivistä. Viimeisin tupakkatuotedirektiivistä johtuva muutos koskee vähittäismyyntipakkausten merkintöjä, joihin uusina pakollisina merkintöinä tulevat jäljitettävyyss- ja turvaominaisuusmerkinnät vaiheittain 20.5.2019 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 jäljitettävyyss- ja turvaominaisuusmerkintöjä koskevan sääntelyn toimeenpanon yhteydessä koskien lähinnä tukkumyynnin rajoituksia.

Tupakkalain valvonnan toimintaympäristön muutokset näyttävät jatkuvan myös tulevaisuudessa. Tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmä antoi toukokuussa 2018 mietintönsä, joka sisälsi 44 toimenpide-ehdotusta tupakkalain tavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä. Toimenpide-ehdotuksien joukossa oli useita lainsäädännön muutosehdotuksia liittyen muun muassa savuttomien ympäristöjen laajentamiseen sekä uusien tuotteiden parempaan huomioimiseen lainsäädännössä. Työryhmä painotti, että sen esittämien toimenpiteiden toteutusta ja vaikuttavuutta on arvioitava säännöllisesti ja tehtävä tarvittaessa lisäehdotuksia lain tavoitteen saavuttamisen varmistamiseksi. Onkin hyvin todennäköistä, että tupakkalakiin tehdään valvontaohjelmakauden aikana yksi tai useita muutoksia.

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman 6.6.2019 mukaan hallitus jatkaa tupakka- ja nikotiinituotteiden asteittaisia veronkorotuksia yhteensä 200 miljoonalla eurolla tulevan hallituskauden aikana. Vero-ohjauksella edistetään kansanterveyttä. Lisäksi hallitusohjelman mukaan selvitetään ympäristöterveydenhuollon järjestäminen osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta.

Valvonnan toimintaympäristöön on viime aikoina vaikuttanut ja tulee yhä valvontaohjelmakaudella 2020-24 vaikuttamaan ympäristöterveydenhuollon toiminnanohjausjärjestelmä (VATI). Tästä johtuvia muutoksia on kuvattu tarkemmin ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman kohdassa 1.1.

Työnjako tupakkalain alaisten tuotteiden, vähittäismyyntipakkausten ja markkinoinnin valvonnassa

Valviralla ja kunnalla on osittain päällekkäinen toimivalta valvoa tupakkalain alaisia tuotteita sekä niiden vähittäismyyntipakkauksia ja markkinointia (TupL 6 ja 8 §). 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.

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.

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 tulkinvaraista, 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.

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 myynnissä olevat tuotteet täyttävät tupakkalain tuotteille säädetyt vaatimukset. Näin ollen kunta valvoo käytännössä esimerkiksi sitä, ettei myynnissä ole savuketta tai kääretupakkaa, jossa on tunnusomainen tuoksu tai maku. 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.

Markkinointikiellon valvonta

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. Esimerkiksi paikallislehdessä tai paikkakunnalla kotitalouksiin jaettava julkaisuissa olevaan markkinointiin voidaan puuttua tehokkaasti kunnan huomautuksin. 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 viivytyksettä 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.

Tupakkalaki 84 §

Kunta laatii ja hyväksyy tupakkalain noudattamisen säännöllistä 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.

Valvontasuunnitelmaan kirjataan tupakkalain mukainen valvonta, joka on mahdollista suunnitella etukäteen. Tupakkalain mukaisen suunnitelmallisen valvonnan kohteita ovat esimerkiksi:

- tupakointitilalliset ravintolat ja ravitsemisliikkeet
- tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden vähittäis- ja tukkumyyntipaikat

Tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden vähittäismyynti on luvanvaraista ja tukkumyynti ilmoituksenvaraista toimintaa. On hyvä huomioida, että poltettavaksi tarkoitettujen kasviperäisten tuotteiden, sähkösavukelaitteiden, tupakan vastikkeiden (esim. nikotiinittomat sähkösavukenesteet, yrttinuuska) ja tupakointivälineiden myynti on vapaasti harjoitettavaa elinkeinotoimintaa, joka ei edellytä erillistä lupaa tai ilmoitusta. Tällaisia myyntipaikkoja voivat olla muun muassa liikkeet, jotka myyvät pelkästään esimerkiksi vesipiippuja ja niissä käytettäviä yrttiseoksia, sähkösavukelaitteita ja nikotiinittomia nesteitä tai tupakointivälineitä. Toisaalta samaan kategoriaan kuuluvat myös esimerkiksi koruliikkeet, joiden valikoimissa on korujen lisäksi tupakointivälineitä, esimerkiksi tupakansytyttimiä. Edellä mainittujen myyntipaikkojen heterogeenisyys huomioiden valvontaohjelmassa ei aseteta tavoitteita ko. valvontakohteiden suunnitelmalliselle valvonnalle. Tällaisten valvontakohteiden sisällyttäminen suunnitelmallisen valvonnan piiriin vaatii tapauskohtaista harkintaa paikallistasolla.

2.1 Tarkastuksen tavoite ja sisältö

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

Tupakkalain mukaisen tarkastuksen tavoitteena on selvittää, ovatko tarkastuksen kohteen tilat ja toiminta tupakkalaisissa asetettujen vaatimusten mukaisia. Tarvittaessa annetaan ohjeita, toimenpidekehotuksia ja määräyksiä, jotta lain edellytykset toteutuvat. Tarkastukseen liittyy tavallisesti aistin-

varaista tarkastelua ja arviointia sekä mahdollisesti mittauksia ja näytteenottoa jatkotutkimuksia varten.

Valvira on laatinut tarkastuslomakepohjat tupakkalain mukaisten valvontakohteiden tarkastamista varten. Lomakkeet ohjeineen löytyvät Valviran ympäristöterveydenhuollon ekstranetistä, tupakkaekstranetin kohdasta Asiakirjamallit. Lomakkeet ovat myös Vati-tietojärjestelmän tarkastuslomakepohjina. Jotta lomakkeita voidaan jatkokehittää paremmin valvontaa tukeviksi, suositellaan niiden käyttöönottoa heti valvontaohjelmakauden alusta alkaen. Tarkastuslomakkeiden käyttö yhtenäistää valvontaa valtakunnallisesti ja mahdollistaa mm. valvonnan laatutietojen seuraamisen.

Tupakkalain toteutumista voidaan valvoa samalla, kun valvontakohteeseen kohdistetaan muuta ympäristöterveydenhuollon valvontaa. Esimerkiksi elintarvikemyymälöihin ja kioskeihin kohdistuvan muun ympäristöterveydenhuollon lain mukaisen tarkastuksen yhteydessä on luontevaa valvoa myös tupakan myyntiä ja markkinointia koskevia säännöksiä tupakkalain perusteella sekä nikotiinikorvaushoitovalmisteiden myyntiä lääkelain perusteella. Joissakin terveydensuojelulain mukaisissa tarkastuskohteissa, kuten päiväkodeissa ja oppilaitoksissa, on terveydensuojelulain mukaisen tarkastuksen yhteydessä usein perustelua tehdä havaintoja tupakkalain noudattamisesta. Mikäli tarkastuksella havaitaan puutteita tupakkalain noudattamisessa, tehdään tarkastuskohteeseen tupakkalain mukainen tarkastus.

Tupakkalaki 87 §:n 3 mom.

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.

2.2 Riskinarviointi ja tarkastustiheys

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

Liitteessä 1 on esitetty kohdetyyppikohtainen tarkastustiheys. Tämä on lähtökohtana valvontasuunnitelmaa laadittaessa, mikäli kohteelle ei ole tehty riskinarviointia. Valvontasuunnitelmassa on syytä selvittää, kuinka riskinarviointi on toteutettu ja miten se on vaikuttanut tarkastustiheyteen.

Riskinarvioinnin perusteella kohdekohtaista tarkastustiheyttä voidaan lisätä tai vähentää tarpeelliseksi katsotulla määrällä. Vähimmäistarkastustiheys on 0,2 eli yksi tarkastus viiden vuoden välein. Riskinarviointi perustuu muun muassa kohteesta kerättyyn valvontatietoon sekä toiminnanharjoittajan kyvykkyyteen ja motivaatioon noudattaa tupakkalain säännöksiä Tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden myynnin osalta valtakunnallisen valvontaohjelman tarkastustiheyttä ei ole perusteltua vähentää riskinarvioinnin perusteella. 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
- Omavalvontaan liittyvät puutteet (tupakkalain alaisten tuotteiden myynti, ravintoloiden tupakointitilat)
- Tupakansavulle altistuvien ihmisten suuri määrä ja/tai mahdollinen erityisryhmä (lapset, nuoret, vanhuksset, sairaat)

2.3 Valvonnassa käytettävät menetelmät

Tupakointikieltoja ja -rajoituksia koskevilla tarkastuskäynneillä ilmassa voidaan todeta olevan tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden savua tai höyryä, jos se on nähtävissä, haistettavissa tai tunnettavissa. Jos tarkastusta suorittavalla henkilöllä on jokin hajuaihin toimintaan vaikuttava sairaus tai haitta, on tarkastukseen osallistuttava myös sellaisen viranhaltijan, jolla ei ole hajuaihin toimintaan vaikuttavaa sairautta tai haittaa. Savun tai höyryn kulkeutumisista voidaan lisäksi selvittää merkkiainetutkimuksella tai muulla soveltuvalla menetelmällä. Aistinvarainen arviointi tupakointikieltojen ja -rajoitusten valvonnassa on suositeltavin menetelmä savun tai höyryn havainnointiin, sillä nykyiset mittausmenetelmät niiden havaitsemiseksi ovat rajalliset.

Tupakkalain myyntiä ja markkinointia koskevien säännösten valvontaan ei yleensä liity näytteenottoa, mutta se on kuitenkin tietyissä tilanteissa mahdollista. Valvontasuunnitelmassa esitetään, missä laboratoriossa viranomaisvalvontaa varten otetut näytteet tutkitaan. Valvira voi tehdä näytteenottopyyntöjä kunnalle yksittäisissä valvontaan liittyvissä asioissa. Näihin liittyvistä käytännön järjestelyistä sovitaan tapauskohtaisesti.

Pelkkä näytteenotto ilman muita valvontatoimia ei ole tässä ohjelmassa tarkoitettu tarkastus.

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. Valvontasuunnitelman tarkistamisen osalta on huomioidava, että VYHA-tietojärjestelmän päivämäärät asettavat rajoituksia sille,

milloin kunnat voivat raportoida valvontasuunnitelmien toteutumista aluehallintovirastoihin.

2.5 Muut suunnitelmassa huomioitavat asiat

Tupakkalain valvontaan varattuja resursseja on hyvä suunnata entistä vaikuttavampaan suuntaan käyttämällä aiempaa tehokkaampia toimintamuotoja. Tiettyjen valvontakohdetyyppien, kuten esimerkiksi ulkona järjestettävien yleisten tilaisuuksien, kohdalla voidaan tarkastustoiminnan rinnalla tai sijaan käyttää toiminnanharjoittajille järjestettäviä yhteiskoulutuksia.

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 tuotteiden myyntiä alaikäisille, myyntiluparikkomuksia, markkinointi-, esiläpito- tai tupakointikieltojen rikkomista
- vähittäismyyntilupahakemusten käsittely
- asuntoyhteisöjen tupakointikieltohakemusten käsittely
- toimiminen tupakkalain asiantuntijana, neuvojana ja ohjaajana.

On hyvä huomioida, että suunnittelemattomat valvontatapaukset ovat ensisijaisia suhteessa suunnitelmalliseen valvontaan, sillä yleensä niiden taustalla on epäily tupakkalain säännösten rikkomisesta.

Valvonnan maksullisuus

Tupakkalain mukainen valvonta on maksullista. Valvontaa koskevat maksut perustuvat

- myyntiluvan tai -ilmoituksen käsittelyyn
- myyntiluvan haltijaan tai -ilmoituksen tekijään kohdistuvaan vuosittaiseen valvontamaksuun

Tupakkalain mukaan kunta perii vuosittain hyväksymänsä taksan mukaisen, 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 tai nikotiininesteitä. Jos myynnissä on molemmat tuoteryhmät, valvontamaksu peritään enintään kaksinkertaisena.

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

Maksullisuutta käsitellään myös ympäristöterveydenhuollon yhteisessä valvontaohjelmassa kohdassa 1.1.

Ehkäisevä päihdetyö (EPT)

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. Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma. Alkoholi-, huume- ja rahapelihaittojen sekä

tupakoinnin vähentäminen (2015) luo perustan ja käytännön toimintatavat EPT-lain mukaiselle työlle, ja se painottaa yhteistyötä sekä yhdessä oppimista.

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. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) vastaa ehkäisevän päihdetyön kansallisesta kehittämisestä ja ohjauksesta (THL:n ehkäisevän päihdetyön verkkosivut). Valtakunnalliset ja alueelliset toimijat, kuten THL, Valvira, Työterveyslaitos ja aluehallintovirastot yhdessä järjestöjen kanssa tukevat kuntia. STM johtaa valtakunnallisesti ehkäisevää päihdetyötä.

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 nikotiini tuotteiden käytön loppumista vuoteen 2030 mennessä. Tupakkalain 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. Yhteistyö voi olla esimerkiksi työryhmässä työskentelyä, keskinäistä koulutusta, työpaja-toimintaa tai vapaamuotoisempaa tiedonvaihtoa ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilön kanssa. Yhteistyössä voi hyödyntää soveltuvin osin esimerkiksi Pakka-toimintamallia (www.thl.fi/pakka). On hyvä huomata, että tupakkalain soveltamisalalla tavoitteet ja oikeudellinen toimintaympäristö poikkeavat osittain muista osa-alueista, joita Pakka-toimintamallin piiriin kuuluu.

Tupakkalain valvova viranomaisena voi tuoda yhteistyöhön muun muassa asiantuntemuksensa tupakkalain mukaisesta valvonnasta sekä ajankohtaista tietoa tupakkavalvonnasta esille tulleista asioista ja kehityssuunnauksista. Valvontaviranomaisena voi vastaavasti saada päihteiden käytöstä ajankohtaista ja luotettavaa tietoa, jonka pohjalta valvonnan voimavaroja voidaan suunnata tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Kunta voi tarvittaessa tarjota vaikuttamismahdollisuuksia tai järjestää toimintaa ulkopuolisille tahoille, kuten vanhemmille, oppilaitoksille, yleishyödyllisille yhteisöille tai alueella toimiville elinkeinonharjoittajille.

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 2020-2024 painopisteet, joiden tarkoituksena on edesauttaa tupakkalain ja tupakkapolitiikan tavoitteiden toteutumista. Kunta itse määrittelee valvontasuunnitelmassaan, millä tavalla painopisteet huomioidaan kunnan alueella tehtävässä tupakkalain valvonnassa.

Valvontaohjelman suunnitelmallisen valvonnan ulkopuolisiin kohdetyyppeihin voidaan kohdistaa suunnitelmallista valvontaa silloin, kun valvontakohdetyyppi on valvontaohjelman painopisteenä. On edelleen suositeltavaa, että suunnitelmallisen valvonnan ulkopuolella olevien kohdetyyppien osalta tupakkalain toteutumista valvotaan muun ympäristöterveydenhuollon valvonnan yhteydessä.

Tupakkalain valvontaohjelmakaudella 2020-24 painopisteiden valinnassa on huomioitu ympäristöterveydenhuollon yhteisen valvontaohjelman teema yhtenäinen valvonta ja yhteistyö. Tupakkalain valvontaohjelmakauden 2020-24 painopisteet ovat: 1) omavalvonnan tukeminen 2) yhteistyö ehkäisevän päihdetyön kanssa sekä 3) laittoman kaupan ehkäisy ja viranomaisten välinen yhteistyö. Painopisteiden tavoitteita ja käytännön toteuttamista kuvataan lyhyesti alla.

3.1 Omavalvonnan tukeminen

Tupakkalain valvonta tukeutuu viranomaisvalvonnan lisäksi toiminnanharjoittajien itse harjoittamaan valvontaan ja toiminnansäätelyyn ("omavalvonta"). Tupakkalaissa omavalvontasuunnitelman laatimisvelvollisuudesta on erikseen säädetty tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden myynnin sekä tupakointilallisten ravitsemisliikkeiden osalta. Näiltä osin omavalvonta on elinkeinonharjoittajalle pakollista. Tupakkalakia valvovan viranomaisen toiminnalla voidaan lisäksi tarjota esimerkkejä ja herättää keskustelua sellaisista omavalvonnan sovellusalueista, jotka eivät suoraan seuraa elinkeinonharjoittajalle säädetystä velvollisuudesta.

Valvontakohteiden riskinarvioinnin näkökulmasta toiminnanharjoittajien omavalvonnalla ja sen toimivuudella on merkittävä rooli. Omavalvonnan toimivuuden arvioinnin osalta on perinteisesti tukeuduttu pääasiassa tarkastuksilla saatuun valvontatietoon, mikä ei välttämättä tue valvontakohteen ajantasaista riskinarviointia parhaalla mahdollisella tavalla. Omavalvonnan toimivuuden arvioinnissa on mahdollista hyödyntää helposti saatavilla olevia työkaluja, jotka mahdollistaisivat ajantasaisen tilannearvion tekemisen omavalvonnan toimivuudesta yksittäisessä valvontakohteessa. Omavalvonnan toimivuutta voidaan arvioida esimerkiksi laatimalla toiminnanharjoittajille lyhyt omavalvontaa koskeva kysely. Saatujen vastausten perusteella voitaisiin arvioida omavalvonnan toimivuutta, minkä lisäksi kyselyn tietoja voitaisiin hyödyntää valvontakohteen riskinarvioinnin toteuttamisessa. Myös tieto siitä, ettei kyselyyn ole vastattu, on arvokasta riskinarvioinnin näkökulmasta.

Painopisteen tavoitteena on auttaa parantamaan toiminnanharjoittajien omavalvonnan laatua, lisätä valvonnan näkyvyyttä ja vaikuttavuutta sekä edistää valvontakohteista tehtävää riskinarviointia.

3.2 Yhteistyö ehkäisevän päihdetyön kanssa

Ympäristöterveydenhuollon yhteisen valtakunnallisen valvontaohjelman teemana on yhtenäinen valvonta ja yhteistyö. Tätä teemaa tukee tupakkalain valtakunnallisen valvontaohjelman toinen painopiste, yhteistyö ehkäisevän päihdetyön kanssa. Eri tahojen välinen yhteistyö on keskeisessä roolissa myös EPT-lain soveltamisessa.

Tupakkalakia valvovien ja ehkäisevää päihdetyötä harjoittavien viranomaisten yhteistyö on viime vuosien aikana lisääntynyt huomattavasti, vaikka alueellisesti tarkasteltuna yhteistyön muodoissa ja kattavuudessa onkin eroja. On kuitenkin selvää, että yhteistyötä on mahdollista kehittää entistä sujuvammaksi. Tätä tavoitetta tupakkalain valvontaviranomaisen tulisi edistää osallistumalla ehkäisevää päihdetyötä kunnassa tai seudulla harjoittavien tahojen toimintaan.

Painopisteen tavoitteena on kehittää tupakkalakia valvovien viranomaisten ja ehkäisevän päihdetyön yhteistyötä niin, että yhteistyön tulokset tukisivat sekä tupakkalain että EPT-lain tavoitteiden toteutumista. Ehkäisevästä päihdetyöstä on kerrottu tarkemmin tämän valvontaohjelman kohdassa 2.5 Muut suunnitelmassa huomioitavat asiat.

3.3 Laittoman kaupan ehkäisy ja viranomaisten välinen yhteistyö

Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin tulevat vaiheittain 20.5.2019 alkaen pakollisina ominaisuuksina turvaominaisuusmerkintä sekä jäljitettävyyssjärjestelmän mukainen yksilöllinen tunnistus. Näiden pakkausmerkintöjen avulla pystytään varmistamaan tupakkatuotteen aitoudesta sekä jäljittämään tuote valmistuksesta aina vähittäismyyntiin asti. Vähittäismyyntipakkausten uusien pakollisten merkintöjen tarkoituksena on ehkäistä tupakkatuotteiden laitonta kauppaa. Asiasta tarkemmin Valviran verkkosivuilla kohdassa Laittoman kaupan ehkäisy.

Tupakkalain valtakunnallisen valvontaohjelmakauden painopisteenä vuosille 2020–2021 ovat savukkeiden ja kääretupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten uudet pakolliset merkinnät. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tupakkalain mukaisessa myynnin valvonnassa kiinnitetään vähittäismyyntipakkausten osalta erityistä huomioita uusiin pakollisiin merkintöihin. Lisäksi valvonnan toteuttamisessa tulisi kiinnittää huomiota viranomaisyhteistyön toimintatapojen luomiseen ja vakiinnuttamiseen sekä yhteistyön toimivuuteen. Viranomaisten välinen tiivis yhteistyö paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla mahdollistaa tehokkaan puuttumisen tupakkatuotteiden laittoa kauppaan.

Painopisteen tavoitteena on varmistaa, että tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten uusien pakollisten merkintöjen valvontaa suoritetaan osana myyntipaikan valvontaa silloin, kun tarkastus kattaa myös vähittäismyyntipakkausten merkinnät. Lisäksi tavoitteena on edistää viranomaisten välistä yhteistyötä tupakkatuotteiden laittoman kaupan ehkäisyn näkökulmasta. Vuosina 2022–2024 toteutetaan ympäristöterveydenhuollon yhteisen valvontaohjelman teemaa yhdenmukaisesta valvonnasta ja yhteistyöstä keskittymällä valvonnassa niihin osa-alueisiin, joissa kunnilla ja Valviralla on päällekkäistä valvontatoimivaltaa.

Toimintavuosi	2020	2021	2022	2023	2024
Painopiste	Laittoman kaupan ehkäisy ja viranomaisten välinen yhteistyö		Tuotevalvonta ja markkinoinnin valvonta		
	Omavalvonnan tukeminen ja yhteistyö ehkäisevän päihdetyön kanssa				

4 Valvontaohjelmakauden arviointi

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

Valvira on yhdessä AVIen kanssa kehittänyt arviointi- ja ohjauskäynneille kysymyspohjan, jota käyttämällä suunnitelmallisen valvonnan toteutumisesta saadaan myös valtakunnallista tietoa. Kysymyspohjaa käyttämällä saadaan tietoa myös muiden tehtävien kuin suunnitelmallisen valvonnan toteutumisesta. Arviointi- ja ohjauskäyntien 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.

Liite 1. Tupakkalain mukaisten kohdetyyppien tarkastustiheys

Tupakkalain mukainen kohdetyyppi		Tarkastustiheys/vuosi
Tupakointikiellot ja rajoitukset	Ravintola tai muu ravitsemisliike, jossa on erillinen tupakointitila	0,3
Tupakkatuotteiden myynti, mainonta ja esilläpito	Vähittäismyynti (myös tukkumyymälät, joissa on vähittäismyyntiä)	0,5
	Tupakkatuotteiden tukkumyynti	0,5



Valvira

Sosiaali- ja terveysalan
lupa- ja valvontavirasto

PL 210

00281 Helsinki

Mannerheimintie 103b, 00280 Helsinki

Koskenranta 3, 96100 Rovaniemi

Puhelin 0295 209 111

Faksi 0295 209 700

Sähköposti: kirjaamo(at)valvira.fi

www.valvira.fi