

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimenpiteistä
tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annettua lakia muutettavaksi. Pakkausmerkinnöiltään tupakkalainsäädännön vaatimuksista poikkeavien tupakkatuotteiden yksityiselle maahan tuonnille ja hallussapidolle asetettaisiin määrälliset rajoitukset. Rajoituksen rikkominen olisi tupakkatuoterikkomuksena rangaistava teko.

Esityksen tavoitteena on varmistaa erityisesti tupakkatuotteiden pakkausten suomen- ja ruotsinkielisten varoitusmerkintöjen vaikuttavuus tilanteessa, jossa tupakan tuonti matkatavarana muista Euroopan unionin jäsenvaltioista vapautuu.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	3
1. Johdanto	3
2. Nykytila.....	3
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Tupakkapolitiikan keinot.....	3
Yhteisön oikeuden mukaiset tupakkatuotteiden varoitusmerkinnät.....	3
Varoitusmerkintöjä koskevat kielivaatimukset ja tupakkatuotteiden maahantuonti	4
2.2. Nykytilan arviointi.....	5
Tupakkapolitiikan tavoitteiden saavuttaminen	5
Varoitusmerkintöjen terveystieteellinen vaikuttavuus.....	6
Matkatavarana tuonnin ja salakuljetuksen vaikutukset varoitusmerkintöjen kattavuuteen.....	6
Arvio matkatavarana tuonnin ja laittomien markkinoiden kehityksestä vuodelle 2009	7
3. Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset.....	8
3.1. Esityksen tavoitteet.....	8
3.2. Vaihtoehtoiset ratkaisumallit	8
3.3. Ehdotetut muutokset	11
4. Esityksen vaikutukset	12
4.1. Taloudelliset vaikutukset	12
4.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan	12
4.3. Terveysvaikutukset.....	13
5. Asian valmistelu	13
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	13
1. Lakiehdotuksen perustelut	13
2. Voimaantulo	14
LAKIEHDOTUS.....	15
Laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta....	15

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain (693/1976), jäljempänä *tupakkalaki*, keskeisenä tavoitteena on vähentää tupakointia ja tupakasta johtuvia terveyshaittoja.

Tupakkatuotteiden tuonti matkatavarana omaan käyttöön muista EU:n jäsenvaltioista on ollut rajoituksitta mahdollista vuoden 2004 alusta siten, että tuonnista ei tarvitse maksaa Suomessa tupakkaveroa. Tuonnille matkatavarana uusista jäsenvaltioista on kuitenkin enintään vuoden 2009 loppuun säilytetty niitä rajoituksia, joita on sovellettu tuontiin kolmansista maista matkatavarana.

Nämä valmisteverotuslaissa (1469/1994) säädetyt tuontirajoitukset tulee viimeistään vuoden 2009 aikana poistaa, jolloin tupakkatuotteiden tuonti matkatavarana ja salakuljetus uhkaavat lisääntyä lähialueilta – etenkin Baltian maista – huomattavasti. Ehdotetulla lailla säädettäisiin omaan ei-kaupalliseen käyttöön tuotaville tupakkatuotteille terveyspoliittisista syistä määrälliset rajoitukset. Esimerkiksi ne määrälliset rajoitukset, jotka koskevat tuontia Baltian maista matkatavarana, säilyisivät käytännössä ennallaan. Näin vältettäisiin tilanne, jossa merkittävä osa Suomessa kulutetuista tupakkatuotteista on varustettu muilla kuin yhteisön oikeudessa ja tupakkalaissa edellytetyillä pakkausmerkinnoilla.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Tupakkapolitiikan keinot

Maailmanpankin mukaan tupakan hinnankorotus verotusta säätelemällä on osoitettu tehokkaimmaksi tupakoinnin ehkäisyn keinoksi, sillä se vähentää tupakoinnin aloittamista ja tupakoivien savukemääriä sekä lisää lopettaneiden määriä. Hinnankorotuksin voidaan lisäksi tehokkaasti ehkäistä lasten tupakoinnin aloittamista. Lukuisten selvitysten

mukaan tupakan hinnankorotukset lisäävät myös yrityksiä lopettaa tupakointi.

Tupakkaverotuksella nostetut tupakkatuotteiden hinnat ovat Suomessa tällä hetkellä Euroopan unionin jäsenmaista kuudenneksi korkeimmat. Hallitus antoi syysistuntokaudella 2008 eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta (HE 115/2008 vp), jonka mukaisesti nostetaan 1 päivänä tammikuuta 2009 voimaan tulevin veronkorotuksin tupakkatuotteiden hintaa 7–16 prosenttia. Hinnankorotusten arvioidaan vähentävän tupakointia erityisesti alemmissa tuloluokissa ja nuorison keskuudessa. Korotuksia valmistelleen työryhmän ehdotuksen mukaan toinen tupakkaveron korotus toteutettaisiin vuoden 2010 alusta, ja sen mitoitus ja kohdennus riippuisivat ensimmäisen korotuksen vaikutuksista tupakan tuontiin matkatavarana, harmaisiin markkinoihin ja salakuljetukseen.

Hinnankorotusten lisäksi tupakointia voidaan tehokkaasti vähentää useilla muilla keinoilla. Näitä ovat tupakan saatavuuden rajoittaminen, mainonnan ja myynninedistämisen kieltäminen, vastamainonta tiedotusvälineissä, varoitusmerkinnät savukepakkauksissa, tupakoinnin terveysvaikutuksia koskevan tutkimustiedon julkaiseminen ja levittäminen sekä tupakoinnin rajoittaminen julkisissa tiloissa ja työpaikoilla. Tupakkalaissa säädetyt ja muiden toimenpiteiden käyttöä kehitetään myös jatkossa hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti.

Yhteisön oikeuden mukaiset tupakkatuotteiden varoitusmerkinnät

Tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/37/EY, jäljempänä *tupakkatuotedirektiivi*, säädetään tupakkatuotteiden pakkausmerkinnöistä. Tupakkalaki vastaa sisällöltään tarkasti tupakkatuotedirektiiviä, sillä laki mukautettiin vuonna 2002 yhdenmukaiseksi

direktiivin kanssa.

Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksista säädetään tupakkalain 7 §:ssä, jonka mukaan tupakkatuotteen valmistajan tai maahantuojan on ennen elinkeinotoiminnassa tapahtuvaa myyntiä tai muuta luovuttamista merkittävä pakkaukseen suomeksi ja ruotsiksi:

- 1) varoitukset tupakan aiheuttamista terveyshaitoista;
- 2) savukkeesta poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin määrät; sekä
- 3) tuotteen tunnistamista ja jäljittämistä koskevat tiedot.

Tupakkalain 7 §:n 3 momentin nojalla annetulla sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten merkinnöistä sekä haitta-aineiden määristä ja mittausmenetelmistä sekä testauslaboratorioista (641/2002) säädetään tupakkatuotteiden varoitusmerkintöjen koot, määrät ja sisällöt.

Esimerkiksi savukepakkauksiin painettavia terveysvaroituksia on kahdenlaisia: yleisvaroituksia ja yksityiskohtaisempia erityisvaroituksia.

Vähittäismyyntipakkauksen näkyvimmillä ulkopinnalla on oltava yleisvaroitusta: ”Tupakointi on hengenvaarallista” tai ”Tupakointi vahingoittaa vakavasti sinua ja ympärilläsi olevia”. Niiden käyttöä on vuoroteltava 10 prosentin tarkkuudella. Yleisvaroitukseen tulee kattaa vähintään 32 prosenttia vähittäismyyntipakkauksen ulkopinnasta.

Erytisvaroituksia on 14:

- 1) Tupakoivat kuolevat nuorempina.
- 2) Tupakointi tukkii verisuonet sekä aiheuttaa sydänkohtauksia ja aivoveritulppia.
- 3) Tupakointi aiheuttaa keuhkosityöpää, joka johtaa kuolemaan.
- 4) Tupakointi raskauden aikana vahingoittaa lastasi.
- 5) Suojele lapsia – älä pakota heitä hengittämään tupakansavua.
- 6) Lääkäriltä tai apteekista saat apua tupakoinnin lopettamiseen.
- 7) Tupakointi aiheuttaa voimakasta riippuvuutta. Älä aloita.
- 8) Lopettamalla tupakoinnin vähennät vaaraa sairastua kuolemaan johtaviin sydän- ja keuhkosairauksiin.

9) Tupakointi voi aiheuttaa hitaan ja tuskallisen kuoleman.

10) Pyydä apua tupakoinnin lopettamiseen: puh. 0800 148 484.

11) Tupakointi aiheuttaa impotenssia ja voi heikentää verenkiertoa.

12) Tupakointi vanhentaa ihoa.

13) Tupakointi voi vahingoittaa siittiöitä ja vähentää hedelmällisyyttä.

14) Savu sisältää bentseeniä, nitrosamiineja, formaldehydiä ja vetysyanidia.

Erytisvaroitusten on vuoroteltava 10 prosentin tarkkuudella, ja ne on painettava toiselle näkyvimmälle ulkopinnalle. Erytisvaroitukseen tulee kattaa 45 prosenttia vähittäismyyntipakkauksen toisesta näkyvämmästä ulkopinnasta.

Tupakkatuotteiden pakkauksista tulee myös ilmetä savukkeista poltettaessa syntyvä terva-, nikotiini- ja hiilimonoksidipitoisuus. Tervan sallittu enimmäismäärä on 10 mg savuketta kohden ja nikotiinin korkeintaan 1 mg ja hiilimonoksidin 10 mg. Merkintä näistä pitoisuuksista on painettava savukepakkauksen kylkeen siten, että merkintä kattaa vähintään 12 prosenttia kyljestä.

Tupakkatuotteen valmistuspaikka ja -aika on myös voitava tunnistaa ja jäljittää pakkaukseen painetulla eränumerolla tai vastaavalla tiedolla.

Varoitusmerkintöjä koskevat kielivaatimukset ja tupakkatuotteiden maahantuonti

Tupakkatuotedirektiivin 5 artiklan 6 kohdan mukaan varoitusten ja merkintöjen tekstit on painettava sen jäsenvaltion virallisilla kielillä, jossa tuote saatetaan markkinoille. Merkinnät on 5 artiklan 7 kohdan mukaan pääsääntöisesti painettava pysyvästi pakkaukseen siten, että niitä ei voi irrottaa. Artiklassa säädetään myös merkintöjen pinta-alasta eri tavoin sen mukaan, onko jäsenvaltiossa yksi, kaksi vai kolme virallista kieltä.

Kuten edellä on todettu, tupakkalain mukaan merkinnät on Suomessa painettava suomen ja ruotsin kielellä. Edellä mainitun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen 8 §:n mukaan merkinnät on painettava pakkaukseen siten, ettei niitä voi irrottaa tai muuten poistaa. Muihin tupakkatuotteisiin kuin savukkeisiin merkinnät voidaan kiinnit-

tää tarroilla, jos tarroja ei voida irrottaa.

Tupakkatuotedirektiivin mukaan mitään muita kuin jäsenvaltion virallisilla kielillä varustettuja tupakkatuotteita ei saa pitää jäsenvaltion markkinoilla. Toisin sanoen, vaikka toisessa jäsenvaltiossa markkinoille saatetut tuotteet vastaavat muutoin täydellisesti harmonisoitua merkintälainsäädäntöä, niitä ei yhteisön oikeuden mukaan saa kielivaatimusten vuoksi tuoda maahan myytäväksi toisessa jäsenvaltiossa.

Käytännössä suurin osa väestön käyttämistä tupakkatuotteista myydään oman jäsenvaltion alueella. Useissa jäsenvaltioissa on kuitenkin havaittu, että kansanterveyden edistämiseksi toteutettujen veronkorotusten jälkeen tuonti toisista jäsenvaltioista matkatavarana lisääntyy usein. Euroopan yhteisöjen komission raportin mukaan halpaa tupakkaa tuodaan matkatavarana erityisesti uusista jäsenvaltioista. Raportin mukaan myös salakuljetus jostakin toisesta jäsenmaasta tai kolmanesta maasta on paikoin lisääntynyt.

Tupakkatuotteiden maahantuontiin liittyvät rajoitukset liittyvät tällä hetkellä ainoastaan verolainsäädäntöön. Valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikumisesta ja valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 92/12/ETY, jäljempänä *järjestelmädirektiivi*, mukaisesti yksityishenkilöt saavat nykyään tuoda mukanaan toisesta jäsenvaltiosta tupakkatuotteita rajoituksetta ilman kohdemaan valmisteveron maksamista, jos tuotteet on tarkoitettu matkustajan omaan käyttöön.

Poikkeuksena tästä vanhat jäsenvaltiot ovat saaneet pitää voimassa määräaikaista verottomien tupakkatuotteiden tuontia matkatavarana koskevia rajoituksia eräitä vuonna 2004 Euroopan unioniin liittyneitä uusia jäsenvaltioita kohtaan, jos nämä ovat saaneet siirtymäajan voidakseen sopeuttaa tupakkatuotteiden veronsa yhteisön vähimmäisverotasolle. Samoja rajoituksia olisi saatu toteuttaa myös Bulgarian ja Romanian liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 2007, mutta tältä osin niitä ei Suomessa toteutettu.

Tuontirajoitukset voivat olla voimassa kutakin uutta jäsenvaltiota kohtaan poikkeuksen soveltamisaikana. Suomessa rajoitukset on säädetty valmisteverotuslain 18 b §:ssä. Ve-

rottoman tuonnin rajoitukset ovat samoja kuin ne, joita siirtymäajan alkamishetkellä sovellettiin kolmansiin maihin nähden, ja ne ovat esimerkiksi Viron osalta enintään 200 savuketta tai 250 grammaa piippu- ja savuketupakkaa 31 päivään joulukuuta 2009 saakka.

Tupakkatuotedirektiivissä tai tupakkalaissa ei erikseen säädetä tilanteesta, jossa maahantuotujen tuotteiden varoitusmerkinnät on kirjoitettu jollakin muulla kuin valtion virallisella kielellä. Ensimmäisenä jäsenmaana Itävallassa on kuitenkin säädetty laki, jonka mukaan yksityishenkilö saa tuoda ulkomailta tai varastoida omaan ei-kaupalliseen käyttöönsä sellaisia tupakkatuotteita, joiden varoitusmerkinnät eivät ole kansallisen lainsäädännön mukaisia, vain seuraavin määrärajoituksin: 200 savuketta, 50 sikaria, 100 pikkusikaria tai 250 grammaa tupakkaa taikka sellainen yhdistelmä edellä mainituista määristä, joka ei ylitä 250 grammaa.

2.2. Nykytilan arviointi

Tupakkapolitiikan tavoitteiden saavuttaminen

Tupakoinnin vähentämiseen tähtäävä kokonaisvaltainen lainsäädäntö tuli voimaan vuonna 1977. Sen avulla on onnistuttu merkittävästi vähentämään tupakointia: Vuonna 1949 suomalaisista aikuisista miehistä tupakoi päivittäin 76 prosenttia, vuonna 1960 vastaava luku oli 58, vuonna 1976 se oli 40, vuonna 1996 noin 27 ja vuonna 2007 noin 25. Kansanterveyslaitoksen tutkimusten mukaan tupakkalainsäädännön seurauksena naisten tupakointi on vastaavana ajankohtana pysynyt kansainvälisesti alhaisella tasolla. Kansanterveyslaitoksen mukaan vuonna 2007 päivittäin tupakoi 15–64-vuotiaista naisista 16 prosenttia.

Nuorten päivittäinen tupakointi on vähentynyt tasaisesti 2000-luvulla. Tästä huolimatta 14–18-vuotiaat suomalaisnuoret polttavat savukkeita kansainvälisten vertailujen mukaan muita yleisemmin. Nuorten terveystapatkimuksen tietojen mukaan 14–18-vuotiaista pojista 19 prosenttia ja tytöistä 20 prosenttia käytti päivittäin tupakkatuotteita vuonna 2007.

Tupakointi on erityisesti huonoimmassa

sosioekonomisessa asemassa olevien suomalaisten terveysongelma. Alempien sosioekonomisten väestöryhmien tupakoinnin yleisyys on tärkein väestöryhmien terveyseroja selittävä tekijä. Kun vuonna 2007 ylemmistä toimihenkilömiehistä tupakoi päivittäin 11 prosenttia ja ylemmistä toimihenkilönaisista 8 prosenttia, työntekijämiehistä päivittäin tupakoivia oli 30 prosenttia ja työntekijänaisista 19 prosenttia. Työttömistä miehistä tupakoi päivittäin 38 prosenttia ja naisista 22 prosenttia.

Nuorten tupakoinnin sosioekonomiset erot ovat samanlaisia kuin työikäisten. Erityisen voimakkaasti nuorten tupakointi vaihtelee nuoren oman koulutuksen tai koulumenestyksen mukaan. Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevat polttavat yleisemmin kuin lukiolaiset. Vuonna 2005 ammattiin opiskelevista yli 41 prosenttia tupakoi päivittäin. Kouluterveyskyselyn mukaan samana ajan-kohtana lukiolaisista 13 prosenttia tupakoi päivittäin.

Tupakoinnin vähentymisestä huolimatta Suomessa on edelleen noin miljoona tupakoitsijaa. Tupakointi tappaa Suomessa edelleen vuosittain yli 5 000 ihmistä. Esimerkiksi joka kolmas syöpäsairaus aiheutuu tupakasta. Joka viidennessä sydänperäisessä kuolemassa tupakka on tärkein riskitekijä. Joka toinen tupakoitsija kuolee tupakan aiheuttamiin sairauksiin, jos jatkaa tupakointiaan. Kansanterveyslaitoksen tekemien tutkimusten mukaan valtaosa tupakoivista (miehistä 76 prosenttia ja naisista 86 prosenttia) on huolissaan tupakoinnin vaikutuksesta terveyteensä. Lisäksi suurin osa (60 prosenttia) kertoo haluavansa lopettaa tupakoinnin, ja vain 8 prosenttia ilmoittaa, etteivät he halua lopettaa.

Varoitusmerkintöjen terveystoimittainen vaikuttavuus

Tupakkapolitiikan tavoitteena on vähentää tupakoinnin aloittavien määrää ja kasvattaa tupakoinnin lopettavien määrää. Vaikka suurin osa säännöllisesti tupakoivista haluaa lopettaa, harvat onnistuvat siinä itsenäisesti. Tupakkaveron korottaminen vaikuttaa lopettamishalukkuuteen. Myös lisäämällä tiedotusta tupakoinnin terveysvaikutuksista ja korostamalla lopettamisen hyötyjä tupakoivien

huomio voidaan kiinnittää tupakoinnin jatkamisen haittoihin. Lopettamista on jo helpotettu myös lisäämällä nikotiinikorvaustuotteiden ja -hoitojen saatavuutta ja tarjoamalla muita vieroitushoitoja.

Tupakkatuotteiden terveysvaaroja ja tupakoinnin lopettamisen hyötyjä ja mahdollisuuksia käsittelevät pakkausmerkinnät ovat osoittautuneet tehokkaaksi informaatiotähteeneksi, jolla kannustetaan tupakoinnin lopettamiseen. Varoitusmerkinnät saavat lukuisten tutkimusten mukaan tupakoivat ajattelemaan tupakoinnin terveysvaaroja. Vahvat terveysvaroitukset ja lopettamiseen liittyvä informaatio tupakkapakkauksissa lisäävät myös motivaatiota lopettaa tupakointi. Tämä tieto korostaa varoitusmerkintöjen säilyttämisen tärkeyttä osana tupakkapoliittisten toimenpiteiden tehostamista.

Matkatavarana tuonnin ja salakuljetuksen vaikutukset varoitusmerkintöjen kattavuuteen

Savukkeiden kokonaiskulutuksen on vuonna 2007 arvioitu olleen noin 6 000 miljoonaa savuketta, josta Suomessa myytyjen savukkeiden osuuden arvioidaan olleen noin 82 prosenttia.

Eri tavoin maahan tuotujen savukkeiden osuus kokonaiskulutuksesta on siten ollut noin 18 prosenttia. Tuonnin matkatavarana arvioidaan olleen noin 13 prosenttia ja salakuljetettujen savukkeiden noin 5 prosenttia.

Arvio perustuu siihen, että TNS-Gallupin haastattelututkimusten mukaan matkustajat toivat mukanaan ulkomaanmatkoilta 812 miljoonaa savuketta vuonna 2007. Tuotujen savukkeiden määrä kasvoi edellisvuodesta 6 prosenttia, mutta kaiken kaikkiaan tupakkatuotteiden tuonti matkatavarana on ollut suhteellisen vakaata viime vuosina.

Yli kaksi kolmasosaa vuonna 2007 matkustajien maahantuomista savukkeista oli ostettu joko laivan myymälästä tai jostakin Baltian maasta, etenkin Virosta. Keskimääräinen tuonti matkaa kohti on ollut noin 350 savuketta. Keskimääräinen tuonti ylittää siis jo nyt verottoman tuonnin matkatavarana rajoituksen eli 200 savuketta.

Savukkeita tuoneista matkustajista 40 prosenttia ilmoitti hankkineensa savukkeet jonkun muun henkilön käyttöön. Tämä merkit-

see, että suomalaiset toivat vuonna 2007 yli 400 miljoonaa savuketta jonkun toisen käyttöön. Määrä on 5 prosenttia savukkeiden kokonaiskulutuksesta.

Salakuljetettujen savukkeiden määrän arvioidaan olevan noin 300 miljoonaa savuketta vuosittain. Tullin takavarikkotilastot osoittavat ammattimaisen salakuljetuksen siirtyneen alkoholista tupakkaan vuoden 2004 alkoholijuomien veronalennuksen jälkeen. Vuonna 2007 tulli takavarikoi yhteensä 23 miljoonaa savuketta.

Suuri hintaero Suomen ja Venäjän välillä tekee tupakan laittoman kaupan järjestäytyneelle rikollisuudelle houkuttelevaksi, ja merkittävä osa laittomasta kaupasta onkin järjestäytyneiden rikollisryhmien käsissä. Tupakan salakuljetus on noussut järjestäytyneen rikollisuuden rahoituskanavana huumeiden salakuljetuksen rinnalle, sillä tupakan salakuljetuksen riskit ovat pienemmät ja myyntikanavat helpommat. Salakuljetettua tupakkaa levitetään lähinnä yksityisten kanalien kuten työporukoiden ja kaveripiirin välityksellä. Salakuljetetusta tupakasta valtaosa on aitoja savukkeita, ja ne on tarkoitettu sekä Suomessa kulutettaviksi että Suomen kautta muiden maiden markkinoille.

On jo nyt terveystaloudellisesti ongelmallista, että matkatavarana tuonnin 13 prosentin osuus ja salakuljetuksen 5 prosentin osuus savukkeiden kokonaiskulutuksesta muodostuvat tupakkatuotteista, jotka on merkitty muiden jäsenvaltioiden kielivaatimusten mukaisesti. Tilanne on tämä, vaikka matkustajatuonti Baltian maista on vielä toistaiseksi rajoitettua. Savukkeiden tuonti matkatavarana muodosti vuonna 2007 yhtä suuren osuuden savukkeiden kokonaiskulutuksesta kuin alkoholin tuonti matkatavarana alkoholin kokonaiskulutuksesta, vaikka alkoholijuomien tuontiin matkatavarana ei sovelleta määrällisiä rajoituksia.

Arvio matkatavarana tuonnin ja laittomien markkinoiden kehityksestä vuodelle 2009

Tupakkatuotteiden hintaerot esimerkiksi lähimpään naapurimaahan Viroon nähden ovat suuret, joten kotimaisten tupakkatuotteiden hintojen nostamisella luodaan helposti kannustimia tuonnille matkatavarana. Viron

ja Suomen välillä tehdään 5,6 miljoonaa matkaa vuodessa, ja tupakkatuotteita on kokonsa ja painonsa puolesta helppo tuoda suuria määriä.

Savukepakkausten hintoja Suomessa ja Virossa vuoden 2008 alussa, euroa 20 kpl/pakkaus

Hintaluokka	Suomi	Viro
Halvin pakkaus	3,20	1,00
Keskihintainen pakkaus	3,90	1,40
Premium-pakkaus (Marlboro)	4,40	1,80

Tuontia matkatavarana koskevat verolainsäädännön rajoitukset voivat olla voimassa kutakin uutta jäsenvaltiota kohtaan sen saaman tupakkaverotuksen vähimmäistasoa koskevan poikkeuksen soveltamisaikana. Ajankohta, jolloin savukkeiden matkustajatuonti kääntyy jyrkkään kasvuun, riippuu eniten siitä, vapautuuko tuonti matkatavarana erityisesti Virossa jo vuoden 2009 aikana vai vasta vuoden 2010 alussa.

Viron parlamentin 14 päivänä kesäkuuta 2007 hyväksymällä lainmuutoksella Viro on korottanut savukkeiden valmisteveroa 1 päivänä heinäkuuta 2008 niin, että korotuksen ansiosta Viro saattaa saavuttaa Euroopan unionin vähimmäisverotason, jos veronkorotus menee täysimääräisesti hintoihin.

Sen sijaan Viro korottaa savukkeiksi käärittävän hienoksi leikatun tupakan sekä piippu- ja savuketupakan valmisteveron Euroopan unionin vähimmäisverotasolle vasta 1 päivänä tammikuuta 2010, joten Suomi voi siihen saakka pitää sanottuja tuotteita koskevat matkustajatuontirajoitukset voimassa.

Se, milloin Suomen oikeus rajoittaa savukkeiden verotonta tuontia matkatavarana Virossa päättyy, riippuu Viron suosituimman hintaluokan hinnan kehityksestä, sillä Euroopan unionin lainsäädännössä vähimmäisveron saavuttaminen lasketaan suosituimman hintaluokan perusteella. Viro saa itse määrätä suosituimman hintaluokan ja sen, milloin mahdolliset muutokset otetaan huomioon. Nykyisellä laskentatavalla laskettuna vähimmäisverovaatimus voisi täytyä aikaisintaan vuoden 2009 alussa. Joka tapauksessa Viron tulee korottaa tupakkaveronsa Euroopan unionin vähimmäisverotasolle vuoden

2009 loppuun mennessä.

Kun Viro nostaa tupakkaveronsa Euroopan unionin vähimmäisverotasolle viimeistään vuoden 2009 loppuun mennessä, tupakkatuotteiden tuonti matkatavarana Virossa vapautuu verolainsäädännön määrällisistä rajoituksista. On oletettavaa, että tupakkatuotteiden tuonti matkatavarana lisääntyy silloin huomattavasti, sillä esimerkiksi savukkeiden hintojen oletetaan tuolloin olevan Virossa noin puolet Suomen hinnoista.

Tämän lisäksi Suomessa vuoden 2009 alusta ja mahdollisesti vuoden 2010 alusta toteutettavat savukkeiden veronkorotukset johtavat todennäköisesti matkatavarana tuonnin lisääntymiseen. Myös salakuljetus ja laittomat markkinat kasvaisivat, koska hintaero kaikkiin lähinaapurimaihin suurenisi ja halvalla hankittujen tupakkatuotteiden myynnistä saadut voitot kasvaisivat. Vaarana on myös, että järjestäytynyt rikollisuus luo Suomeen laittomat tupakkatuotteiden tuonti- ja välitysmarkkinat.

Kun tupakkatuotteita myydään Suomen markkinoilla laillisesti, niiden koostumusta, markkinointia ja myyntiä voidaan valvoa. Tupakan laittomassa myynnissä ikärajakontrollia ei ole ja vaarana on, että osa laittomille markkinoille päätyneistä tupakkatuotteista päätyy nuorten käyttöön. Euroopan unionin ulkopuolelta maahantuodut savukkeet voivat lisäksi olla ominaisuuksiltaan terveydelle vaarallisempia kuin Euroopan unionin alueella myytävät savukkeet.

Kaikkiaan vuosina 2009 ja 2010 toteutettavien tupakkatuotteiden veronkorotusten ja samanaikaisesti tupakan verottomalta matkustajatuonnilta poistettavien rajoitusten seurauksena muiden kuin Suomessa markkinoille saatettujen tupakkatuotteiden osuus tupakan kokonaiskulutuksesta voi tehtyjen arvioiden mukaan jo vuoden 2009 aikana tai viimeistään vuoden 2010 alussa nousta nykyisestä noin 18 prosentista yli 30 prosenttiin. Lisäksi on todennäköistä, että vähemmän koulutetut ja nuoret, joiden tupakointia kaikilla yhteiskuntapoliittisilla toimilla tulisi erityisesti vähentää, hankkisivat ja käyttäisivät suhteellisesti vielä tätäkin enemmän muualta maahantuotuja savukkeita.

Kuten nykyisin, osan maahantuoduista tupakkatuotteista kuluttaisivat niiden yksityiset

maahantuojat ja osan kuluttaisivat ne, jotka hankkivat jonkun muun yksityiseen käyttöön tuomia tai salakuljetettuja tupakkatuotteita itselleen.

Tupakkamarkkinat jakautuisivat erityisesti matkatavarana tuonnin lisääntymisen vuoksi kahteen osaan: Suomessa myytävien tuotteiden merkinnät olisivat suomen ja ruotsin kielellä ja maahantuotujen tuotteiden merkinnät jollakin muulla kielellä.

3. Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset

3.1. Esityksen tavoitteet

Tupakkapakkausten varoitusmerkinnöissä esitetyn tiedon tulisi välittyä laajasti kaikille kuluttajaryhmille suomeksi ja ruotsiksi. Keskimäärin Euroopan unionin jäsenvaltioissa muualta tuotujen tupakkatuotteiden osuus oli vuonna 2004 noin 13 prosenttia kokonaismarkkinoista. Suomessa muualta tuotujen tupakkatuotteiden osuus on nyt 18 prosenttia. Jos matkatavarana ja salakuljetettuna muista maista tuotujen tupakkatuotteiden osuus nousee nykyisestä, tupakkatuotteiden vaarallisuudesta kertova terveysviestintä uhkaa vaarantua ja tupakkatuotedirektiivin ja tupakkalain säännösten vaikuttavuus uhkaa vähentyä merkittävästi.

Esityksen yhteiskuntapoliittinen tavoite on, että tupakkalain mukaisesti suomeksi ja ruotsiksi merkittyjen tupakkatuotteiden osuus kaikista kulutetuista tupakkatuotteista ei saa nykyisestä merkittävästi vähentyä.

3.2. Vaihtoehtoiset ratkaisumallit

Lainsäädännöllisiä keinoja, joilla tavoite voidaan toteuttaa, on useita. Tuonti matkatavarana ja salakuljetus johtuvat keskeisesti siitä, että Suomen ja eräiden muiden jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä on hyvin suuret erot tupakkatuotteiden hinnoissa. Teoreettisena mahdollisuutena voitaisiin ajatella, että Suomessa markkinoille saatettujen tupakkatuotteiden osuutta kokonaiskulutuksesta puolustettaisiin supistamalla näitä hinnaneroja. Jos hinnanero olisi pienempi kuin ny-

kyään, tuonti matkatavarana ja salakuljetus saattaisivat tuontirajoitusten poistamisesta huolimatta jopa vähentyä. Hinnaneron pienentäminen voitaisiin toteuttaa alentamalla tupakkatuotteiden verotusta ja hintoja Suomessa. Toimenpide olisi kuitenkin terveystoimittisesti ristiriitainen, sillä juuri hinnankorotuksia pidetään tehokkaimpana keinona vähentää tupakointia. Tupakkatuotteiden vähimmäisverotasojen nostaminen Euroopan unionissa vähentäisi myös hinnaneroja, mutta ongelmaan vaikuttavia korotuksia ei ole edes ehdotettu.

Eri maiden välillä olevien hinnanerojen vaikutusta tupakkatuotteiden tuontiin matkatavarana on säännelty tehokkaasti verotonta tuontia koskevilla määrällisillä rajoituksilla. Matkatavarana tuontia kolmansista maista koskevat verolainsäädännön määrälliset rajoitukset pysyvät ennallaan. Vuoden 2009 aikana syntyvä uhka kuitenkin johtuu ennen kaikkea siitä, että järjestelmädirektiivissä kielletään jäsenvaltioita rajoittamasta tupakkatuotteiden hinnaneroja hyväksikäyttävää verotonta tuontia matkatavarana toisista jäsenvaltioista.

Varoitusmerkintöjen vaikuttavuutta voitaisiin parantaa myös siten, että suomalaisille kuluttajille muissa jäsenvaltioissa myytäviin tupakkatuotteisiin liitettäisiin mahdollisimman laajasti Suomen lainsäädännön mukaiset varoitustekstit ja merkinnät. On kuitenkin epätodennäköistä, että muissa jäsenvaltioissa toimivat elinkeinonharjoittajat ottaisivat riittävän laajasti myyntiin tupakkatuotteiden pakkausten eri kieliversioita ja kykenisivät samanaikaisesti varmistamaan, etteivät suomalaiset ostajat ostaisi muunkielisiä pakkauksia. Lisäksi tupakkatuotedirektiivin mukaan toisessa jäsenvaltiossa tai sen lipun alla kulkevassa aluksessa ei saa myydä muilla kuin kyseisen maan virallisella kielellä tai virallisilla kielillä merkittyjä tupakkatuotteita.

Voidaan ajatella, että laittomasti tuodut tupakkatuotteet olisivat tässä suhteessa suurempi uhka kuin laillinen tuonti matkatavarana omaan käyttöön toisesta jäsenvaltiosta. Näin ei kuitenkaan ole, sillä jokainen, joka siirtyy muiden kuin Suomessa myytyjen tupakkatuotteiden kuluttajaksi, jää paitsi kaikesta siitä informaatiosta, joka pakkauksiin on merkitty. Tupakkatuotteiden maahantuon-

ti ja salakuljetus jälleenmyyntiä varten valmisteveroja maksamatta on ollut tähänkin asti rikollista, ja siitä huolimatta näin kaupattujen savukkeiden osuus kokonaiskulutuksesta lähentelee 10:ntä prosenttia. Kun tuonti matkatavarana vapautuu, sekä laillinen tuonti omaan käyttöön että laitton tuonti jälleenmyyntiä varten uhkaavat lisääntyä. Käytännössä tulli ei voi rajavalvonnassa tietää, aikooko joku käyttää tuomansa 20 savukekartonkia itse vai myykö hän ne naapurilleen ja työtovereilleen. Näin ollen uhkia ei voida tehokkaasti torjua kohdistamalla toimenpiteitä yksin laittomaan tupakkatuotteiden tuontiin ja jälleenmyyntiin.

Itävallan mallin mukaisesti on myös mahdollista harkita muualta Suomeen tuotavien tupakkatuotteiden maahantuontia ja varastointia koskevien rajoitusten säätämistä tupakkalaissa. Jos tämä toimenpide kohdistuisi yksinomaan sellaisiin tupakkatuotteisiin, jotka eivät vastaa pakkausmerkintöjä koskevia tupakkalain säännöksiä, erityisesti varoitusmerkintöjen vaikuttavuus voisi säilyä tyydyttävällä tasolla.

Tässä vaihtoehdossa on kuitenkin ensisijaisesti arvioitava, voidaanko tupakkatuotteiden yksityistä maahantuontia toisista jäsenvaltioista rajoittaa terveystoimittisilla perusteilla. Yksityistä maahantuontia kolmansista maista voidaan joka tapauksessa yhteisön oikeuden mukaan rajoittaa lievemmin perusteiden toisista jäsenvaltioista tapahtuvaa tuontia. Kolmansista maista tulevien matkustajien tuomien tavaroiden vapauttamisesta arvonlisä- ja valmisteverosta annetun neuvoston direktiivin 2007/74/EY mukaan valmisteverosta vapautetuille tupakkatuomisille tulee kansallisesti edelleen säätää määrälliset rajoitukset. Lisäksi kolmansista maista tapahtuvan alkoholijuomien yksityisen maahantuonnin rajoituksia, joista säädetään alkoholilain (1143/1994) 10 §:ssä ja alkoholijuomista ja väkiviinasta annetun asetuksen (1344/1994) 8 §:ssä, on tuomioistuinkäytännössä pidetty oikeutettuina (Tuomio C-394/97 Heinonen).

Tupakkatuotteiden verotonta matkatavarana tuontia koskevat säännökset järjestelmädirektiivissä eivät puolestaan koske tilannetta lainkaan, sillä niissä säädetään ainoastaan siitä, tuleeko matkustajan suorittaa tuonnistaan valmisteveroja vai ei.

Tupakkatuotedirektiivin kannalta katsottuna kyse olisi samasta periaatteellisesta ratkaisusta, jolla direktiivissä jo nykyisin kielletään kaikkien muiden kuin jäsenvaltion virallisilla kielillä merkittyjen tupakkatuotteiden kaupallinen maahantuonti ja myynti. Direktiivissä lähtökohtana on, että jäsenvaltiot eivät saa kieltää direktiivin mukaisesti merkittyjen tupakkatuotteiden tuontia, myyntiä tai kulutusta. Tästä on yksi poikkeus, jonka mukaan jäsenvaltiossa myytävien ja muutoin käyttöön luovutettavien tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten terveystarvikkeet tulee ehdottomasti painaa kyseisen jäsenmaan omalla kielellä. Tämän lisäksi direktiivin 13 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää perustamissopimusta noudattaen tupakkatuotteiden valmistusta, maahantuontia, myyntiä ja kulutusta koskevia tiukempia sääntöjä, joita ne pitävät tarpeellisina kansanterveyden suojelemiseksi, sikäli kuin kyseisen direktiivin sääntöjen soveltamista ei rajoiteta ja jollei perustamissopimuksen määräyksistä muuta johdu.

On huomattava, että tupakkatuotedirektiivin tavoitteena on sen johdanto-osan mukaisesti tupakkatuotteiden valmistamista, esillepanoa ja myyntiä koskevien määräysten lähentäminen. Lähtökohtana on näin ollen elinkeinotoiminnassa noudatettavien sääntösten riittävä yhdenmukaisuus. Tupakkatuotedirektiivissä viitataan nimenomaisesti perustamissopimuksen 95 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan terveyden suojelun on perustuttava suojelun korkeaan tasoon ja siihen, että jäsenvaltioille on jätettävä mahdollisuus asettaa tietyin edellytyksin omia vaatimuksia, joita ne pitävät tarpeellisina kansalaisten terveyden suojelemiseksi.

Tupakkatuotteiden yksityisen maahantuonnin sallittavuudesta tai rajoittamisesta ei säädetä yhteisön oikeudessa erikseen. Tällöin tulee arvioitavaksi perustamissopimuksen 28 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä. Määräys ei kuitenkaan estä sellaisia rajoituksia, joita sovelletaan ilman syrjintää, jotka voidaan perustella perustamissopimuksen 30 artiklan mukaisilla perusteilla, jotka soveltuvat tavoitteensa saavuttamiseksi ja jotka eivät mene pidemmälle kuin on tar-

peellista määritellyn tavoitteen saavuttamiseksi. Rajoitusten sallittavuus ratkaistaan aina viime kädessä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa.

Perustamissopimuksen 30 artiklassa mainitaan ihmisten terveyden suojelu perusteena, joka voi oikeuttaa sen, että tavaroiden vapautta liikkuvuutta rajoitetaan. Lisäksi perustamissopimuksen 154 artiklan mukaan kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu. Koska tupakkatuotteiden yksityistä maahantuontia koskevia säännöksiä ei ole yhdenmukaistettu ja toisaalta tupakkapakkausten varoitusmerkintöjä koskevassa harmonisoidussa lainsäädännössä merkintöjen kielivaatimus on jo hyväksytty perusteeksi rajoittaa tavaroiden liikkuvuutta, jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti toteuttaa kansallisia toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään tupakointia ja suojelemaan ihmisiä tupakan terveystarvikkeita, vaikka näillä toimenpiteillä olisi kielteinen vaikutus tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen sisämarkkinoilla. Koska Suomessa ei juurikaan valmisteta tupakkatuotteita ja käytännössä kaikki Suomessa käytetyt tupakkatuotteet ovat maahantuotuja tuotteita, yksityisen maahantuonnin rajoittaminen erityisin perustein ei ole myöskään keino mielivaltaiseen syrjintään. Lisäksi vaihtoehtoisia ratkaisumalleja arvioitaessa on jo edellä todettu, ettei ehdotuksen tavoitteita voida riittävän kattavasti toteuttaa muilla tai sisämarkkinoiden kannalta vähemmän rajoittavilla keinoilla.

Tupakointia ja tupakan kulutusta rajoittavien toimien hyväksyttävyyttä voidaan muutoinkin perustella eri tavoin kuin tavallisia kulutushyödykkeitä koskevia rajoituksia. Tupakkatuotedirektiivin mukaan tupakan erityisen haitalliset vaikutukset oikeuttavat johtopäätökseen, jonka mukaan terveyden suojelu on sääntelyssä etusijalla. Tämän lisäksi Euroopan unioni on ratifioinut tupakoinnin torjuntaa koskevan kansainvälisen puitesopimuksen (FCTC), jonka mukaan kyseessä ovat tuotteet, jotka on valmistettu aiheuttamaan ja ylläpitämään käyttäjällään riippuvuuden ja joiden sisältämät monet yhdisteet ja niiden palamistuotteet ovat farmakologisesti aktiivisia, myrkyllisiä, perimää muutta-

via ja syöpää aiheuttavia.

On terveystaloudellisesti välttämätöntä, ettei Suomessa kulutettujen tupakkatuotteiden kokonaismäärä jakaudu tupakkalain mukaisesti merkittyihin ja muulla tavoin merkittyihin tuotteisiin. Kuten edellä on todettu, muut vaihtoehtoiset toimenpiteet kuin tupakkatuotteiden yksityisen maahantuonnin rajoittaminen eivät tässä suhteessa riitä turvaamaan terveyden suojelua koskevia yhteisön oikeuden ja kansallisen lainsäädännön tavoitteita. On erittäin epätodennäköistä, että ihmisten terveyden suojelua tupakkatuotteiden aiheuttamilta haitoilta pidettäisiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa vähemmän tärkeänä arvona kuin tavaroiden tuontiin matkatavarana liittyviä taloudellisia ja muita näkökulmia tilanteessa, jossa kaupalliseen maahantuontiin ja myyntiin on jo samalla perusteella säädetty harmonisoitua rajoittavaa lainsäädäntöä.

Tupakkatuotteiden yksityistä maahantuontia koskevien rajoitusten säätäminen on siten mahdollista perustamissopimuksen sekä kansallisten tavoitteiden ja olosuhteiden valossa. Käytännössä se on myös ainoa ratkaisu, jolla voidaan varmistaa esityksen mukaisen tavoitteen toteutuminen.

3.3. Ehdotetut muutokset

Esityksen mukaan tupakkalaissa säädettäisiin tupakkatuotteiden tuontia matkatavarana koskevat määrälliset rajoitukset siten, että matkustaja voi omaan ei-kaupalliseen käyttöönsä tuoda maahan vain laissa säädetyt määrät sellaisia tupakkatuotteita, joiden pakkausmerkinnät eivät ole tupakkalain mukaiset.

Terveysspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole välttämätöntä kieltää muulla tavoin kuin tupakkalain mukaisesti merkittyjen tupakkatuotteiden maahantuontia kokonaan. Koska tavoitteena on pitää maahantuonti enintään nykyisellä tasolla, ehdotetut määrälliset rajoitukset vastaisivat tällä hetkellä Euroopan talousalueen ulkopuolelta ja useista uusista jäsenvaltioista saapuvan matkustajan omaan käyttöön tuotavia määriä. Tämä merkitsisi, että matkustaja saisi tupakkalain mukaan tuoda maahan esimerkiksi enintään 200 sellaista savuketta, joiden pakkaukset eivät

täytä Suomen tupakkalainsäädännön vaatimuksia.

Tupakkatuotteiden maahantuontia koskevan rajoituksen tarkoituksena on ensisijaisesti turvata pakkausten varoitusmerkintöjen vaikuttavuus väestötasolla. Kuten edellä on todettu, tullivalvonnalla voidaan vain rajallisesti huolehtia maahantuontia koskevien rajoitusten noudattamisesta. Todennäköisesti ainakin tupakkatuotteiden salakuljetus kasvaisi yksityistä tuontia matkatavarana koskevasta rajoituksesta huolimatta, sillä lähivuosina toteutettavat tupakkaveron korotukset lisäävät laittoman kaupan voittomahdollisuuksia. Koska tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen vaikuttavuus määräytyy ensisijaisesti kuluttajien normaalissa käytössä eikä maahantuonnin yhteydessä, on tarkoituksenmukaista rajoittaa myös tupakkatuotteiden hallussapitoa. Tähän samaan ratkaisuun on päätyntä myös Itävalta, jossa säädetyt vastaavat rajoitukset koskevat maahantuonnin lisäksi varastointia. Tupakkalaissa ehdotetaan siten säädettäväksi myös kielto pitää hallussa muulla tavoin kuin tupakkalain mukaisesti merkittyjä tupakkatuotteita enempää kuin laissa säädetty määrä.

Siltä varalta, että yksityinen henkilö tuo maahan tai pitää hallussaan muulla tavoin kuin tupakkalain mukaisesti merkittyjä tupakkatuotteita enemmän kuin on sallittua, tupakkalaissa säädettäisiin myös kieltojen noudattamatta jättämiseen liittyvät sanktiot. Kyseessä olisi tupakkatuoterikkomus, josta voitaisiin tuomita sakkorangaistus. Rangaistus olisi sama kuin rikoslain (39/1889) 46 luvun 5 §:ssä säädetty rangaistus lievistä salakuljetuksesta.

Rikoslain 10 luvun säännöksiä menettämisseuraamuksista sovelletaan rikoslaissa ja muualla laissa rangaistaviksi säädettyjen tekojen seuraamuksena ilman erillistä viittausta. Koska tupakkalain vastaisesti maahan tuotujen tupakkatuotteiden säilyttäminen voi olla ongelmallista ja tupakkatuotteita ei saa tupakkalain 10 a §:n 2 momentin mukaan myydä tullihuutokaupalla, pidättämiseen oikeutettu virkamies saisi todistettavasti hävittää tai hävityttää sellaiset tupakkatuotteet, jotka voidaan takavarikoida, jos on syytä olettaa, että ne julistetaan menetetyiksi ja joilla ei ole sanottavaa myynti- tai käyttöar-

voa.

Säännös soveltuisi tilanteisiin, joissa jotakuta epäillään tupakkatuoterikkomuksesta ja rikoksentekoväline takavarikoidaan pakkokeinolain (450/1987) säännösten nojalla, koska se tullaan todennäköisesti julistamaan valtiolle menetetyksi joko rangaistusmääräysmenettelyssä tai oikeudenkäynnissä.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Tupakoinnin ja sairastavuuden välillä on annos/vaste-suhde eli mitä enemmän ja pitempään tupakoi, sitä suurempi sairauden riski on. Tupakkasairauksien kokonaiskustannukset yhteiskunnalle muodostuvat muun muassa sairaanhoitokustannuksista, työstä poissaoloista ja työkyvyttömyyseläkkeistä, ja niiden arvioidaan olevan jopa kaksi miljardia euroa vuodessa. Tupakoinnin vähentämiseksi toteutettavien toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset ovat onnistuessaan lähtökohtaisesti myönteisiä kansalaisille, kansantaloudelle sekä valtion- ja kunnallistaloudelle.

Jo nykyinen matkatavarana tuonnin ja salakuljetuksen taso aiheuttaa tupakkatuotteiden myyjille taloudellisia menetyksiä ja valtiolle valmisteverotuottojen menetyksiä. Vaikka esityksellä ei pyritä vaikuttamaan näihin seikkoihin, esityksellä on myönteisiä vaikutuksia tupakkatuotteiden myyntiin liittyvään elinkeinotoimintaan, sillä Suomessa myytävien tupakkatuotteiden osuus kokonaiskulutuksesta säilyisi veronkorotusten vuoksi todennäköisesti jonkin verran lisääntyvästä matkatavarana tuonnista huolimatta vielä kestettävällä tasolla. Samoin matkatavarana tuonnin rajoituksilla on yhdessä tupakkaveron korotusten kanssa myönteisiä vaikutuksia valtioneulouteen.

Tupakkatuotteiden matkatavarana tuonnin rajoittaminen ei vaikuta välittömästi lainkaan tuotteiden kaupallista maahantuontia koskeviin sääntöihin. Kaupallisessa maahantuonnissa esimerkiksi valmisteverotusta ja tuotteiden pakkausmerkintöjä koskevat säännöt säilyvät ennallaan.

Sen sijaan tupakkatuotteita omaan käyttöön saahan tuovien yksityishenkilöiden taloudellinen hyöty heikkenisi ehdotuksen

johdosta. Tupakkatuotteita on vuoden 2004 alusta voinut tuoda useista jäsenvaltioista matkatavarana omaan käyttöön. Tämä tuonti on ollut toistaiseksi niin pientä verrattuna tuontiin lähialueilta ja laivoilta, ettei sillä ole ollut yleisempää taloudellista merkitystä. Merkittävämpää on, että jos maahantuontia ei rajoitettaisi, matkatavarana tuonnin vapautuminen merkitsisi huomattavaa taloudellista kannustinta sadoille tuhansille ihmisille tuoda maahan mahdollisimman paljon halpoja tupakkatuotteita lähialueilta ja laivoilta. Mahdollinen hyöty vähenisi myös niiltä yksityishenkilöiltä, jotka haluaisivat tuoda ilman määrällisiä rajoituksia ja valmisteveroja maksamatta toisille tupakkatuotteita, sekä niiltä ulkomailla toimivilta elinkeinonharjoittajilta, jotka haluaisivat kehittää liiketoimintaansa toisesta jäsenvaltiosta tulevien tupakkatuotteiden ostajien varaan.

4.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Tupakkatuotteiden verotonta matkatavarana tuontia koskevien nykyisten rajoitusten valvonta kuuluu tullille. Esityksen mukaiset matkatavarana tuontia koskevat määrälliset rajoitukset olisivat samat, joita nykyään noudatetaan esimerkiksi Venäjän, Viron ja Latvian liikenteessä.

Tullin valvottavat maahantuontimäärät eivät näin ollen muuttuisi nykyisestä. Tullilain (1466/1994) 2 §:n 1 momentin mukaan tullilainsäädännön toimivaltuuksia voidaan käyttää yhteisön lainsäädäntöä noudattaen myös yhteisön sisäisessä liikenteessä tavaroiden maahantuontia koskevien kieltojen ja rajoitusten valvomiseksi. Ilman pistokokeitakin kansalaiset ovat kohtuullisen hyvin noudattaneet voimassa olevia verottomalle tuonnille säädettyjä määrällisiä rajoituksia. Koska ehdotetut säännökset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samalla kun verotonta tuontia matkatavarana koskevat rajoitukset päättyvät, kansalaisten lainkuuliaisuus säilyisi todennäköisesti nykyisellä tasolla, eikä erityisiä valvontaresursseja tarvittaisi.

Tullin lisäksi poliisi valvoisi erityisesti hallussapitorajoituksen noudattamista. Käytännössä poliisi ei voi eikä sen ole tarkoituksenmukaistakaan erikseen valvoa omaan

käyttöön tuotavien tupakkatuotteiden yksityistä hallussapitoa. Ehdotettu tupakkatuotteiden hallussapitoa koskeva rajoitus voi kuitenkin merkittävästi parantaa poliisin mahdollisuuksia puuttua laittomaan tupakkatuotteiden jälleenmyyntiin.

4.3. Terveysvaikutukset

Ehdotuksen merkittävimmät vaikutukset liittyvät tupakkapolitiikan tavoitteiden toteuttamiseen. Tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen terveystieteellinen vaikuttavuus liittyy erityisesti varoitusmerkintöihin, jotka kannustavat tupakoivia lopettamaan tupakoinnin. Varoitusmerkintöjen riittävä näkyvyys erityisesti yhdessä tupakkaveron korotusten kanssa vaikuttaa osaltaan siihen, että tupakoinnin aiheuttamat syövät, sydänsairaudet, halvaukset, raskauskomplikaatiot ja krooniset keuhko- ja keuhkotautit vähenevät. Tupakoivalla on kak-

sinkertainen riski sydäninfarktiin ja esimerkiksi puolet alle 50-vuotiaiden sydäninfarkteista olisi ehkäistävissä tupakoinnin lopettamisella.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu tupakkapoliittisia lain muutoksia ja toimia valmistelleen työryhmän 8 päivänä toukokuuta 2008 julkistaman väliraportin perusteella virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Esityksestä on pyydetty lausunnot valtiovarainministeriöltä, oikeusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselta, Kansanterveyslaitokselta, Tullihallitukselta, Terveystieteiden tutkimuskeskus ry:ltä, Tupakkateollisuusliitto ry:ltä, Philip Morris Finland Oy:ltä, Suomen Varustamot ry:ltä, Finnavialta ja Finnair Oyj:ltä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

4 luvun otsikko. Nykyiseen otsikkoon ”Myynti ja mainonta” ehdotetaan lisättäväksi maahantuonti.

7 b §. Ehdotuksen mukaan muita kuin tupakkalain 7 §:n 3 momentin mukaisesti merkittävät tupakkatuotteita saisi matkatavarana tuoda maahan enintään 200 savuketta tai 50 sikaria tai 100 pikkusikaria tai 250 grammaa savuketupakkaa taikka edellä mainittujen tuotteiden yhdistelmän siten, että tuotteiden prosentuaaliset osuudet sallituista enimmäismääristä ovat yhteensä enintään 100. Säännöksen mukaan tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkaukseen on merkittävä suomeksi ja ruotsiksi varoitukset tupakan aiheuttamista terveyshaitoista ja suomeksi ja ruotsiksi savukkeesta poltettaessa syntyvän terävän, nikotiinin ja hiilimonoksidin määrät.

Pykälässä ei erotella tilanteita sen mukaan, maksetaanko tuotteista valmisteverot tai tuodaanko tuotteet toisesta jäsenvaltiosta vai kolmannelta maasta.

31 e §. Maahantuontia ja hallussapitoa rajoittavan 7 b §:n rikkominen olisi ehdotuksen mukaan rangaistava teko. Tupakkatuoterikkomuksen rangaistuksena voitaisiin tuomita sakkoo. Rikkomuksen rangaistavuus edellyttää tahallisuutta.

Jos joku tuo maahan tupakkatuotteita kaupalliseen tarkoitukseen eikä maksa tuotteista valmisteveroja, hän syyllistyy veropetokseen. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä alkoholirikoksia koskevien säännösten uudistamisesta HE 84/2008 vp ehdotetaan rikoslain 46 luvun 6 §:n muuttamista siten, että laittomasta tuontitavaraan ryhtymisestä tuomittaisiin myös se, joka hankkii sellaisen valmisteveron alaisen tuotteen, jonka osalta on maahantuonnin jälkeen tehty veropetos. Esitys parantaisi osaltaan tupakkatuotteiden laittoman kaupan valvontaa, sillä säännöstä sovellettaisiin esimerkiksi tilanteissa, jossa joku ostaa toiselta henkilöltä verotta matkatavarana tuotuja tupakkatuotteita.

Tupakkalain 7 b §:n rikkomista koskeva

rangaistussäännös olisi veropetokseen ja laitomaan tuontitavaraan ryhtymiseen nähden toissijainen säännös. Säännöstä voitaisiin soveltaa esimerkiksi silloin, kun epäillyn hallusta löydetään ulkomailta tuotujen tupakkatuotteiden varasto, mutta selvää ei ole, kuka tuotteet on tuonut maahan.

Rikoslain 10 luvun säännöksiä menettämisseuraamuksista sovelletaan rikoslaissa ja muualla laissa rangaistaviksi säädettyjen tekojen seuraamuksena ilman erillistä viittausta. Käytännössä tupakkatuotteiden maahan-tuontia ja hallussapitoa koskevien rajoitusten rikkominen johtaisi myös kyseessä olevien tupakkatuotteiden takavarikointiin ja menetyiksi tuomitsemiseen rikoslain 10 luvun 5 §:n 1 momentin nojalla. Rangaistusmääräysmenettelyssä voitaisiin määrätä tupakkatuoterikkomuksesta sakkorangaistus ja enintään 1 000 euron suuruinen menettämisseuraamus.

Koska lain vastaisesti maahan tuotujen tai hallussa pidettyjen tupakkatuotteiden säilyttäminen voi olla ongelmallista ja koska tupakkatuotteita ei saa tupakkalain 10 a §:n 2 momentin mukaan myydä tullihuutokaupalla, pidättämiseen oikeutettu virkamies voisi todistettavasti hävittää tai hävityttää tupakkatuotteet, jotka voidaan takavarikoida, jos on syytä olettaa, että ne julistetaan menetyiksi, ja joilla ei ole sanottavaa myyntiarvoa. Säännös vastaa eduskunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen alkoholirikok-

sia koskevien säännösten uudistamisesta HE 84/2008 vp sisältyvää alkoholilain 60 a §:ää.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohdantana.

Laista tulee perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

Suomen lähialueilla tapahtuvien muutosten seurauksena tuontia matkatavarana koskevat verolainsäädännön rajoitukset voivat poistua lähialueiden osalta vuoden 2009 aikana. Tarkempi aikataulu riippuu erityisesti Virossa toteutetuista tupakkaveron korotuksista ja niiden vaikutuksista tupakan hintaan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä erityisenä syynä on pidetty esimerkiksi sidonnaisuutta Euroopan unionin lainsäädännön voimaantuloon. Perustuslain 79 §:n 3 momentin vaatimus erityisestä syystä siis täyttyy ja valtioneuvosto voisi ehdotuksen mukaan säätää lain tulevaksi voimaan samalla hetkellä, kun verolainsäädäntöön kuuluvat rajoitukset poistuvat.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi 13 päivänä elokuuta 1976 annetun lain (693/1976) 4 luvun otsikko sekä
lisätään lakiin uusi 7 b ja 31 e §, seuraavasti:

4 luku

Maahantuonti, myynti ja mainonta

7 b §

Omaa käyttöä varten Suomeen ei saa tuoda eikä Suomessa pitää hallussa tupakkatuotteita, joiden merkinnät poikkeavat 7 §:n 3 momentissa säädetystä, enempää kuin 200 savuketta, 50 sikaria, 100 pikkusikaria taikka 250 grammaa piippu- tai savuketupakkaa. Useampaa tällaista tuotetta saa kerralla tuoda Suomeen tai pitää Suomessa hallussa vain sen verran, että tuotteiden prosentuaalinen osuus enimmäismääristä on yhteensä enintään 100.

31 e §

Joka tuo maahan tai pitää hallussa tupakkatuotteita 7 b §:n vastaisesti, on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, *tupakkatuoterikkomuksesta* sakkoon.

Pidättämiseen oikeutettu virkamies saa todisteellisesti hävittää tai hävityttää sellaisen tupakkatuotteen päällyksineen, joka voidaan takavarikoida, jos on syytä olettaa, että se julistetaan 1 momentin perusteella menetetyksi, ja jolla ei ole sanottavaa myyntiarvoa.

Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 2008

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Peruspalveluministeri *Paula Risikko*