

Helsinki

Helsingin
tupakka- ja lääkelain valvontasuunnitelma
2020–2024

Sisällysluettelo

1 Johdanto	3
1.1 Valvonnan suunnitteluelvoite	3
1.2 Kunnan valvontaviranomaisen tehtävät.....	4
2 Valvonnan henkilöstövoimavarat	5
3 Valvonnan painopistealueet, valvottavat toiminnot, riskinarviointi ja tarkastusmäärät	6
3.1 Valvonnan painopistealueet	6
3.2 Tarkastustiheys, riskinarviointi ja tarkastukseen käytettävä aika.....	6
3.3 Valvottavat toiminnot ja tarkastusmäärät.....	7
3.3.1 Myyntipaikat.....	8
3.3.2 Tupakointitilat.....	8
3.3.3 Tupakkalain säännösten noudattaminen ulkoalueilla järjestettävissä yleisissä tilaisuuksissa	9
4. Tarkastusten määrittely ja sisältö	9
4.1 Tarkastuksen määrittely	9
4.2 Tarkastuksen sisältö.....	9
5 Kunnan toimesta tapahtuva näytteenotto ja tutkiminen sekä laboratoriot, joihin valvonta tukeutuu	10
6 Suunnitelmallisen valvonnan toteutumisen arviointi	10

1 Johdanto

Tämä suunnitelma on tupakkalain (549/2016) 84 §:n 1 momentin perusteella laadittu Helsingin kaupungin ympäristöpalveluiden tupakkalain valvontasuunnitelma, joka on laadittu vuosille 2020–2024. Suunnitelmaa voidaan tarpeen vaatiessa päivittää ohjelmakauden aikana. Suunnitelma koskee kaikkea ympäristöpalveluiden suorittamaa tupakkavalvontaa sisältäen suunnitelman mukaisen valvonnan. Tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden vähittäismyyntipaikoissa valvotaan myös nikotiinivalmisteiden myyntiä.

Tupakkalain valvonnan toimintaympäristö on kokenut useita muutoksia viimeisen vuosikymmenen aikana. Toimintaympäristöön ovat vaikuttaneet muun muassa tupakkalainsäädännössä tapahtuneet muutokset, joita on odotettavissa myös ohjelmakauden 2020-2024 aikana. 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. Asuntoyhteisöjen tupakointikieltohakemusten käsittely ja kieltojen valvonta työllistävät melko paljon ja vievät resursseja muulta valvonnalta.

Suunnitelmallisen valvonnan kohteita Helsingissä ovat tupakointitilat, tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden tukku- ja vähittäismyyntipaikat, poltettavaksi tarkoitettujen kasviperäisten tuotteiden, tupakan vastikkeiden ja tupakointivälineiden vähittäismyyntipaikat sekä ulkoalueilla järjestettävät yleiset tilaisuudet.

1.1 Valvonnan suunnitteluvaihe

Tupakkalain 84 §:n 1 momentin mukaan kunnan tulee laatia ja hyväksyä säännöllistä valvontaa koskeva tupakkalain valvontasuunnitelma (kunnan valvontasuunnitelma) siten, että valvonta on laadukasta, riskiperusteista ja terveyshaittoja ehkäisevää. Tupakkalain 84 §:n 2 momentin mukaan kunnan valvontasuunnitelmassa tulee ottaa huomioon 83 §:ssä tarkoitettu valvontaohjelma paikallisten tarpeiden mukaisesti. Valvontasuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa.

Ympäristöpalvelut on huomioinut tässä valvontasuunnitelmassa 2020-2024 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) vuosille 2020-2024 laatiman valtakunnallisen tupakkalain valvontaohjelman.

1.2 Kunnan valvontaviranomaisen tehtävät

Kunnan tupakkavalvontaviranomaisen tehtävistä on säädetty tupakkalaissa (549/2016). Lain 8 § 1 momentin mukaan:

Kunta valvoo alueellaan:

- 1) tupakkatuotteiden, tupakan vastikkeiden, tupakointivälineiden, sähkösavukkeiden ja nikotiininesteiden myyntiä ja muuta luovuttamista sekä omavalvontaa koskevien säännösten noudattamista;
- 2) tässä laissa säädettyjen markkinointi- ja esilläpitokieltoja koskevien säännösten noudattamista;
- 3) tupakointikieltoja ja -rajoituksia koskevien säännösten noudattamista.

Kunnan nikotiinivalvontaviranomaisen tehtävistä on säädetty lääkelaisissa 395/1987. Lain 54 c § 1 momentin mukaan:

Kunnan tulee omasta aloitteestaan ja tehtyjen ilmoitusten perusteella tarkastaa nikotiinivalmisteiden varastointi- ja myyntipaikkoja sekä valvoa nikotiinivalmisteiden myyntiä.

Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipaikat ovat olleet hyväksymismenettelyn piirissä vuodesta 2009 alkaen. 15.8.2016 voimaan tulleen uuden tupakkalain myötä nikotiininesteiden myynti sallittiin Suomessa. Nikotiininesteiden myynti on luvanvaraista, ja niiden myynti on yhdistetty tupakkatuotteiden vähittäismyyntiin. Uusi tupakkalaki velvoittaa tukkumyyjiä tekemään toiminnastaan ilmoituksen. Tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden vähittäismyynnin ja tukkumyynnin luvanvaraisuuteen liittyviä tehtäviä ovat lupahakemusten ja ilmoitusten käsittely, luparekisterin ylläpito sekä lupiin liittyvät tarkastukset.

Tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden vähittäismyynnin kohteet on rekisteröity vuoden 2019 loppuun asti sekä Tarkastajajärjestelmä-tietokantaan että valtakunnalliseen ympäristöterveydenhuollon keskitettyyn VATI-järjestelmään. Resursseja runsaasti vaativasta kahden tietojärjestelmän rinnakkaiskäytöstä on tarkoitus luopua heti, kun laskutus saadaan integroitua VATiin. Valvira ylläpitää valtakunnallista Turre-luparekisteriä. Tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden myyntilupaa voi hakea Valviran internetsivuilta sähköisesti. Myös ilmoituksen tukkumyynnistä voi tehdä sähköisesti. Hakemus tai ilmoitus ohjautuu Turren myyntipaikan sijaintikunnan perusteella valvontayksikön käsittelylistalle. Kunnan valvontaviranomainen päivittää asian käsittelyyn ja lupakohteisiin liittyvää tietoa Turre-järjestelmään, josta lupien tiedot päivittyvät myös tupakkatuotteita ja nikotiininesteitä myyville tukkuliikkeille.

Nikotiinivalmisteiden vähittäismyyntipaikat ovat olleet hyväksymismenettelyn piirissä vuodesta 2006 alkaen. Nikotiinivalmisteiden vähittäismyynnin luvanva-

raisuuteen liittyviä tehtäviä ovat lupien käsittely, luparekisterin ylläpito sekä lupiin liittyvät tarkastukset. Nikotiinivalmisteiden vähittäismyynnin kohteet on myös rekisteröity 2019 loppuun asti sekä Tarkastajajärjestelmä-tietokantaan että valtakunnalliseen ympäristöterveydenhuollon keskitettyyn VATI-järjestelmään. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea ylläpitää valtakunnallista luparekisteriä.

Tupakointikieltojen määrääminen asuinyhteisöön on ollut mahdollista 1.1.2017 alkaen. Tupakkalaki antaa taloyhtiöille mahdollisuuden hakea kunnalta tupakointikiellon määräämistä asuntoyhteisön rakennuksen huoneistoihin kuuluville parvekkeille, huoneistojen käytössä oleviin ulkotiloihin ja huoneistojen sisätiloihin. Kunnan on määrättävä tupakointikielto hakemuksessa tarkoitettuihin tiloihin, jos tiloista voi niiden rakenteiden ja muiden olosuhteiden vuoksi muutoin kuin poikkeuksellisesti kulkeutua tupakansavua toiselle parvekkeelle, toiseen huoneistoon kuuluvan ulkotilan oleskelualueelle tai toisen huoneiston sisätiloihin.

Tupakka- ja nikotiinivalvonnan pääpaino on tupakka- ja lääkelain asiantuntija- ja neuvontatehtävissä, tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden sekä nikotiinivalmisteiden vähittäismyyntilupien käsittelyssä, tukkumyynti- ja nikotiininesteilmoitusten käsittelyssä, luparekisterien ylläpidossa sekä tupakka- ja nikotiinivalvonnan valituksissa, jotka koskevat esimerkiksi tupakkatuotteiden ja nikotiinivalmisteiden myyntiä alaikäisille, myyntiluparikkomuksia, tupakkatuotteiden mainontaa ja myyminen edistämistä sekä tupakointikieltojen tai -rajoitusten rikkomista.

Tupakka- ja lääkelain valvonnasta vastaa Helsingin kaupungin ympäristöpalveluiden ympäristöterveysyksikkö, jossa on kaksi tiimiä (asumisterveys ja terveydensuojelu).

2 Valvonnan henkilöstövoimavarat

Ympäristöpalveluissa arvioidaan käytettävän vuonna 2020 kaikkeen tupakka- ja lääkelain valvontaan 3,9 henkilötyövuotta (htv), josta suunnitelmallisen valvonnan osuus on 2,3 henkilötyövuotta. Kokonaisresurssista 1,6 henkilötyövuotta kohdistuu asuntoyhteisöjen tupakointikieltohakemusten käsittelyyn. Tupakka- ja lääkelain mukaisen valvonnan henkilöstöresurssin määrään ohjelmakauden aikana voivat vaikuttaa esimerkiksi lainsäädännön muutokset, joita on odotettavissa ohjelmakauden 2020-2024 aikana.

Aiemmin tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden sekä nikotiinivalmisteiden vähittäismyyntilupien käsittely on vienyt lähes kokonaan tupakkavalvontaan varatun henkilöstöresurssin, eikä riittävälle tarkastustoiminnalle ole ollut toteuttamismahdollisuuksia. Ohjelmakaudella 2020-2024 valvontaa pyritään helpottamaan kehittämällä ja yksinkertaistamalla toimintatapoja sekä jatkamalla digitaalisten työvälineiden käytön kehittämistä valvonnan tukena.

3 Valvonnan painopistealueet, valvottavat toiminnot, riskinarviointi ja tarkastusmäärät

3.1 Valvonnan painopistealueet

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on vuosille 2020-2024 laaditussa valtakunnallisessa valvontaohjelmassa jakanut valvonnan painopistealueet seuraavasti:

- Omavalvonnan tukeminen ja yhteistyö ehkäisevän päihdetyön kanssa 2020-2024
- Laittoman kaupan ehkäisy ja viranomaisten välinen yhteistyö 2020-2021
- Tuotevalvonta ja markkinoinnin valvonta 2022-2024.

Painopistealueena 2020-2024 on yhteistyö ehkäisevän päihdetyön kanssa. Ympäristöpalveluilla on edustaja Savuton Helsinki –verkostossa sekä Helsingin Pakka-toiminnassa.

Laittoman kaupan ehkäisy ja viranomaisten välinen yhteistyö ovat painopistealueena 2020-2021. Tarkastuksia pyritään tekemään mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Yhteistarkastuksia voidaan tehdä esimerkiksi elintarvikevalvonnan, alkoholivalvonnan, työsuojeluvalvonnan, tullin tai poliisin kanssa. Huomiota kiinnitetään viranomaisyhteistyön toimintatapojen luomiseen ja vakiinnuttamiseen sekä yhteistyön toimivuuteen. Viranomaisten välinen tiivis yhteistyö mahdollistaa tehokkaan puuttumisen tupakkatuotteiden laittomaan kauppaan.

3.2 Tarkastustiheys, riskinarviointi ja tarkastukseen käytettävä aika

Valvira on määritellyt suunnitelmalliset tarkastustiheydet tupakkalain perusteella tarkastettaville kohteille. Alla olevassa taulukossa on esitetty Valviran tarkastustiheys ja –aika valvontasuunnitelmassa esitetyille kohteille.

Tupakkalain mukainen kohdetyyppi		Tarkastustiheys/ vuosi	Tarkastukseen keskimäärin käytettävä aika (tuntia)
Tupakointikiellot ja -rajoitukset	Ravintola tai muu ravitsemisliike, jossa on tupakointitila	0,3	2
Tupakkatuotteiden ja nikotiinien myynti, mainonta ja esilläpito	Vähittäismyynti (myös tukkumyymälät, joissa on vähittäismyyntiä)	0,5	2
	Tupakkatuotteiden ja nikotiinien tukkumyynti	0,5	2

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea ei ole määritellyt suunnitelmallista tarkastustiheyttä lääkelain perusteella tarkastettaville kohteille.

Terveysturvallisuuden valvontasuunnitelman liitteenä olevassa yhteisessä taulukossa on esitetty eri tupakka- ja nikotiinivalvontakohteiden lukumäärät niiden kohteiden osalta, jotka ovat ympäristöpalveluiden tiedossa. Ohjelmakauden 2020-2024 aikana on tarkoitus saada kohdekohtaiseen rikiluokitukseen perustuva suunnitelma liitteenä olevan toimintotyyppikohtaiseen riskiluokitukseen perustuvan suunnitelman tilalle. Näin ollen suunnitelma tarkentuu jatkuvasti kohteiden tarkastusten ja tietojen päivittämisen perusteella.

Riskinarvioinnin perusteella kohdekohtaista tarkastustiheyttä voidaan lisätä tai vähentää tarpeelliseksi katsotulla määrällä. Vähimmäistarkastustiheys on 0,2 eli yksi tarkastus viiden vuoden välein. Tupakkatuotteiden ja nikotiinien myynnin osalta riskinarvioinnilla voidaan vain lisätä tarkastustiheyttä. Merkittäviä tekijöitä riskinarvioinnin kannalta ovat esimerkiksi valvontahistoriasta ilmenevät toistuvat rikkomukset tai muulla tavoin ilmenevä kielteinen tai piittaamaton suhtautuminen tupakkalain säännöksiin sekä omavalvontaan liittyvät puutteet (tupakkalain alaisten tuotteiden myynti, ravintoloiden tupakointitilat).

3.3 Valvottavat toiminnot ja tarkastusmäärät

Suunnitelmallisen valvonnan painopistealueita määriteltäessä on huomioitu Valviran määrittelemät painopistealueet sekä valvonnassa havaitut tarkastustarpeet.

Suunnitelmallisen valvonnan piirissä on toimintoja tällä hetkellä 1231. Tupakkatuotteiden myyntiluvan haltijoita on 750, tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden tukkumyyjiä viisi ja erillisiä tupakointitiloja 86. Nikotiinivalmistajien myyntipaikkoja on 370. Tupakkalain alaisten tuotteiden vähittäismyyntipaikkoja on ar-

vioitu olevan 20. Tupakkalain muutosten voidaan katsoa Helsingissä olleen tehokkaita, koska suunnitelmallisen valvonnan piirissä olevien vähittäismyyntipaikkojen määrä on vähentynyt vuosi vuodelta (2018: 861 kpl, 2019: 800 kpl, 2020: 750 kpl). Vähittäismyyntipaikkojen ja niissä olevien vähittäismyyntipisteiden määrän vähentymisen voidaan olettaa edelleen jatkuvan.

Seuraavissa kappaleissa on eritelty vuosittain tehtävät tarkastukset toimintatyypeittäin. Suunniteltujen tarkastusten määrää voidaan päivittää tarvittaessa ohjelmakauden aikana, mikäli lainsäädännössä tai kohteiden määrässä tapahtuu merkittäviä muutoksia.

3.3.1 Myyntipaikat

Vuosina 2020-2024 ympäristöpalveluissa keskitytään tupakkatuotteiden ja nikotiininesteiden sekä nikotiinivalmisteiden myyntipaikkojen tarkastuksiin ja myyntilupahakemusten käsittelyyn. Tarkastuksilla keskitytään erityisesti omavalvonnan tukemiseen ja savukkeiden sekä kääretupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten merkintöihin.

Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin tulevat vaiheittain 20.5.2019 alkaen pakollisina ominaisuuksina turvaominaisuusmerkintä sekä jäljitettävyyssjärjestelmän mukainen yksilöllinen tunniste. Näiden pakkausmerkintöjen avulla pystytään varmistumaan tupakkatuotteen aitoudesta sekä jäljittämään tuote valmistuksesta aina vähittäismyyntiin asti. Vähittäismyyntipakkausten uusien pakollisten merkintöjen tarkoituksena on ehkäistä tupakkatuotteiden laitonta kauppaa. Tupakkalain mukaisessa myynnin valvonnassa kiinnitetään vähittäismyyntipakkausten osalta erityistä huomiota uusiin pakollisiin merkintöihin. Tarkastuksia pyritään tekemään mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Helsingissä suunnitelmallisen valvonnan piiriin kuuluvat vähittäismyyntiluvallisten myyntipaikkojen lisäksi poltettavaksi tarkoitettujen kasviperäisten tuotteiden, sähkösavukelaitteiden ja tupakan vastikkeiden (esim. vesipiippukivet, yrtti-nuuska) myyntipaikat.

- Tarkastetaan 388 tupakkalain alaisten tuotteiden vähittäismyyntipaikkaa.
- Tarkastetaan 130 nikotiinivalmisteiden vähittäismyyntipaikkaa.
- Tarkastetaan kaksi tukkumyyntipaikkaa.

3.3.2 Tupakointitilat

Ravintoloiden tupakointitilojen tarkastuksilla keskitytään erityisesti omavalvonnan tukemiseen. Tarkastuksia pyritään tekemään mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

- Tarkastetaan 26 tupakointitilaa.

3.3.3 Tupakkalain säännösten noudattaminen ulkoalueilla järjestettävissä yleisissä tilaisuuksissa

Ohjelmakaudella 2020-2024 yleiset tilaisuudet eivät ole painopisteenä, mutta aiempina vuosina tarkastuksilla havaittujen puutteiden takia niihin on tarkoituksenmukaista tehdä tarkastuksia myös uudella ohjelmakaudella. Tarkastukset pyritään tekemään yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

- Tarkastetaan neljä yleistä tilaisuutta.

4. Tarkastusten määrittely ja sisältö

4.1 Tarkastuksen määrittely

Tupakka- ja lääkelain mukaisten tarkastusten tavoite on tarkastaa kohteen toiminnan ja tilojen säädöstenmukaisuus. Tarkastus voi kohdistua tiloihin, toimintatapoihin, asiakirjoihin ja tuotteisiin. Yksittäinen tarkastus voi pitää sisällään koko kohteen tarkastuksen tai vain jonkin osa-alueen tarkastuksen. Tarkastus voi sisältää useiden ympäristöterveydenhuollon lakien mukaisia toimenpiteitä.

Tarkastus on joko suunnitelmalliseen valvontaan kuuluva ennalta sovittu tarkastus tai ennalta ilmoittamatta suoritettava tarkastus. Tarkastuskäyntejä tehdään virka-aikana ja virka-ajan ulkopuolella iltaisin ja viikonloppuisin. Ennalta ilmoittamaton tarkastus on perusteltu, mikäli se on tupakkalain toteutumisen ja valvonnan kannalta oleellista. Mikäli tarkastuksella havaitaan epäkohtia, tulee viranomaisen velvoittaa ne korjattaviksi annettuun määräaikaan mennessä, minkä jälkeen suoritetaan uusintatarkastus.

Säännölliseen valvontaan liittyvä uusintatarkastus voi olla ennalta sovittu tai ennalta ilmoittamaton. Uusintatarkastuksella varmistetaan, että kohteen toiminta on saatettu tupakka- tai lääkelain mukaiseksi. Uusintatarkastus voidaan tehdä myös asiakirjatarkastuksena.

4.2 Tarkastuksen sisältö

Tarkastus ja uusintatarkastus sisältävät tarkastukseen valmistautumisen (tutustuminen kohteen asiakirjoihin ja tietojärjestelmän sekä luparekisterin kohdetietoihin), tarkastuksen suorittamisen, tarkastuskertomuksen laatimisen ja kirjausten tekemisen tietojärjestelmiin. Tarkastusprosessiin voi myös sisältyä havaituista epäkohdista ilmoittaminen muille valvontaviranomaisille.

Kaikista tehdyistä tarkastuksista laaditaan tarkastuskertomus, joka annetaan tiedoksi toimijalle ja muille mahdollisille asianosaisille. Tarkastuskertomus laaditaan aina, vaikka tarkastettavassa kohteessa asiat olisivatkin kunnossa. Tarkastuksilla käytetään VATI-lomakkeita.

5 Kunnan toimesta tapahtuva näytteenotto ja tutkiminen sekä laboratoriot, joihin valvonta tukeutuu

Helsingin kaupungin ympäristöpalveluissa ei suoriteta suunnitelmallista tupakkavalvontaan liittyvää näytteenottoa. Erityisissä tapauksissa voidaan ottaa kertaluonteinen, lyhyt ilmanäyte imemällä pumpulla ilmaa näytekeräimen läpi. Valvonta tukeutuu MetropoliLab Oy:n palveluihin, joka on Eviran hyväksymä laboratorio.

6 Suunnitelmallisen valvonnan toteutumisen arviointi

Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi on käsitelty Helsingin kaupungin ympäristöterveydenhuollon valvontasuunnitelma 2020-2024 yhteisen osion kappaleessa valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi.