Tampereen yliopisto

Markus Halla-aho

TUPAKKAVALVONTA KUNNISSA

Miten vaikuttavasti tupakkaa valvotaan?

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2025

TIIVISTELMÄ

Markus Halla-aho: Tupakkavalvonta kunnissa – Miten vaikuttavasti tupakkaa valvotaan?
Pro Gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkinen talousjohtaminen
Huhtikuu 2025

Henkilöllisyystodistusta ja maksua vastaan varoitustekstien peitossa oleva tupakka-aski vaihtaa omistajaa. Tupakkatuotteen saa luovuttaa, kun toimipisteellä on näkyvissä sille myönnetty vähittäismyyntilupa, arkisen oloinen A4-arkki. Tutkielmassa pyrittiin selvittämään suomessa tehtävää tupakkavalvontaa kuntien näkökulmasta hyödyntämällä vaikuttavuuden käsitettä. Aihealuetta lähestyttiin tutkimalla, miten tupakkalain valvonta rakentuu erityisesti kuntien näkökulmasta, millä tavoin vaikuttavuuden käsitettä voidaan soveltaa kuntien harjoittamassa tupakkavalvonnassa sekä mitä havaintoja voidaan tehdä tupakkavalvonnan toimintakentästä.

Tutkielma toteutettiin laadullisena teoriaohjaavana sisällönanalyysinä. Aineisto koostui rajatusta oikeudenkäyntiaineistosta, aihealueeseen liittyvästä lainsäädännöstä, aihealueen akateemisesta, aiemmasta kirjallisuudesta sekä tupakkavalvonnan muista toimijoista. Suoritettu analyysi kuvattiin ja empiirinen aineisto kuvattiin kattavasti. Analyysissä todettiin, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, eli Valvira, on hyvin keskeinen toimija ja yhteistyökumppani kunnille niiden harjoittaessa tupakkavalvontaa. Analyysissä myös tunnistettiin lainsäädännön keskeinen rooli tupakkavalvonnan mahdollistamisessa mutta myös sen rajoittamisessa sekä hidastamisessa. Tuloksissa keskeistä oli lisäksi sähkötupakan makunesteiden juridinen tila ja siihen liittyvät valvontaprosessit, jotka usein johtivat lopulta hallinto-oikeuteen.

Tutkielman analyysistä ja tuloksista voidaan todeta, että johtuen kuntien kaksinaisesta roolista niin niin tupakkatuotteiden myynnin mahdollistajana kuin valvontaviranomaisena olemisesta, on sen harjoittaman tupakkavalvonnan tuloksia haastava arvioida. Vaikuttavuuden tarkoittaessa tulosten ja tavoitteiden välistä yhteyttä, on käsitettä haastavaa soveltaa tupakkavalvontaan. Vaikuttavuuden soveltaminen kuntien harjoittamaan tupakkavalvontaan huomattiin mahdolliseksi, mutta vain siinä tapauksessa, että toiminnassa aikaansaadut tulokset voidaan tunnistaa ja yhdistää juuri tehtyihin toimiin, eli osoittaa näiden välissä oleva kausaalisuhde. Tutkielmassa huomattiin myös, että valvontarakenteet ovat verrattain raskaita sekä hitaita. Tämän lisäksi analyysin pohjalta on aiheellista johtaa, että tupakkavalvonnan toimijakenttä on sirpaloitunut, eli se koostuu useasta toimijasta, joilla jokaisella on eritasoinen intressi ja toimivalta valvonnan suorittamiseen. Sirpaloitumisen vuoksi toimijoiden aikaansaamia tuloksia on vaikea todentaa, ja ne usein muodostuvat yhteistyön kautta, jolloin tulosketjun seuraaminen muuttuu yhä haastavammaksi. Tämän vuoksi vaikuttavuuden arviointi toimijoiden, erityisesti kuntien osalta, nähtiin vaikeaksi.

Avainsanat: tupakka, viranomaisyhteistyö, vaikuttavuus, vaikuttavuuden arviointi, hallinto, valvonta

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

☒ Ei
☐ Kyllä

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO 1
1.1 Tutkimusasetelma ja lähtökohdat 3
1.2 Tutkimuksen rakenne 6
2 TEOREETTISIA LÄHTÖKOHTIA TUPAKKAVALVONTAAN 8
2.1 Vaikuttavuus 8
2.1.1 Vaikuttavuuden arviointi 10
2.2 Toiminnan tarkastus ja tarkastuksen laatu 12
2.3 Toimijuussuhteet ja yhteistyö 13
2.4 Teoria yhteen nivottuna 16
3 TUTKIMUSMENETELMÄT 17
3.1 Valitut menetelmät 17
3.2 Laadullinen sisällönanalyysi 18
3.3 Aineiston keruu ja rajaus 19
3.4 Tutkimuksen luotettavuus 22
4 TUPAKKAVALVONTA JA KUNNAT 24
4.1 Lainsäädäntö ja juridiikka 25
4.2 Tupakkavalvonnan toimintakenttä 29
4.3 Kunnat ja valvontakeinot 32
4.4 Arviointi hallinto-oikeudessa 33
4.5 Tulokset 36
4.5.1 Tupakkavalvonta kuntien näkökulmasta 37
4.5.2 Kuntien tupakkavalvonta ja vaikuttavuus 40
4.5.3 Havainnot tupakkavalvonnasta 43
5 JOHTOPÄÄTÖKSET 46
5.1 Pohdinta 49
6 Lähteet 52

1 JOHDANTO

Tupakka, niin sanana kuin sillä mitä se edustaa, herättää todennäköisesti meissä kaikissa suuria ennakkoluuloja. Tupakkatuotteiden käyttö voi yhdelle olla sosiaalinen työkalu verkostojen rakentamiseen ja toiselle se edustaa välttämätöntä pahaa valtiolle kerätä verotuloja. Tupakkaa voidaan katso hyvin monesta eri näkökulmasta, ja usein monet näistä näkökulmista ylettyvät toistensa päälle, osittain tai täysin. Esimerkiksi henkilö voi pitää tupakointia omana kansalaisoikeutenaan mutta silti kokee erilliset tupakointialueet sekä tupakointikiellot järkevinä ja ymmärrettävinä ratkaisuina. Suomessa päivittäin tupakoi noin 11 prosenttia aikuisväestöstä, viisi prosenttia nuorista sekä viisi prosenttia eläkeikäisistä. Vuodesta 1997 vuoteen 2023 tupakointi on vähentynyt merkittävästi, varsinkin 20–64-vuotiailla miehillä. Tilastoon ei kuulu nuuskan, nikotiinipussien taikka sähkötupakan käyttäjiä, joita 2022 käytettiin merkittävästi vähemmän. Vaikka tupakan käyttö onkin yli kahdeksantoista vuotta täyttäneiden kohdalla sallittua, niin on se myös vaarallista. Sen välittömien kustannusten arvioitiin olevan vuonna 2020 1,6 miljardia euroa sekä välittömien kuolemien jopa yli 5 000 henkilöä. (THL, 2024). On myös katsottu, että tupakointi on vähentynyt odotettua paremmin (Timberlake ym., 2018). Tupakoinnin suhdetta muihin tupakkatuotteisiin käydään tarkemmin läpi empiirisessä aineistossa.

Tupakasta puhuttaessa keskustellaan itse tupakkatuotteiden kuluttamisen lisäksi yhteiskunnallisista ilmiöistä ja muutoksista. Tupakoinnin yhteiskunnallista asemaa kuvastaa loistavasti yhteiskunnallinen keskustelu vuoden 1995 tupakkalain kohdalla. Tuolloin työpaikkatupakoinnista puhuttiin todella paljon: puolesta puhujat vetosivat yhteiskunnan terveyteen ja vastustajat taas vetosivat tupakointikulttuuriin ja ”terveystotalitarismiin”. Lopulta uutta tupakkalakia kuitenkin kannatettiin, jopa erittäin selvällä marginaalilla varsinkin mediassa. (Piispa, 1996, 219–232). Tupakasta on tuolloin lehdistössä puhuttu negatiivisesti jo aikaisempinakin vuosina, ja uutisoinnissa korostui etenkin terveyshaittojen korostaminen (Piispa, 1992, 196–202).

Lienee suhteellisen turvallista sanoa, että tupakasta puhuttaessa pohdimme harvoin, miten sitä valvotaan. Lienee myös todella luontevaa, että sen ympärille kerääntyy suuri joukko sääntöjä, rajoituksia sekä kieltoja. Säännöt ja niiden näennäinen äärimmäisyys ei kuitenkaan ole uusi asia. Tupakan kohdalla on vaadittu niin äärimmäisiä rajoituksia kuin todettu nykyisten olevan ”turhia” sekä ”tehottomia” jo 90-luvulla (Piispa, 1996, 226). Tupakka-askien ulkonäkö onkin tästä näkyvin esimerkki, sekä erilliset tupakointialueet. Vanhemmat ikäpolvet muistavat vanhat ajat, jolloin tupakoida sai junassa, lentokoneessa sekä ravintoloissa muiden asiakkaiden vieressä. Junien savuttomuudesta ei ole kulunut vielä edes tusinaa vuotta, vasta hieman yli vuosikymmen (VR Group, 2013). Tupakointialueet ja muut rajoitukset tulevat laista ja viranomaisten tulkinnoista, eli valtion rooli tupakkatuotteiden käytössä onkin meille monelle yksinkertainen itsestäänselvyys. Kieltoja sekä rajoituksia on siis paljon, mutta mielenkiintoista on myös se, että suomalaisen tupakkapolitiikan tiukkuuden on jo kymmeniä vuosia sitten katsottu olevan lopulta varsinkin maltillista, vaikka viranomaisten asenteet ovatkin hyvin holhoavia (Häyry, 1987, 308). Tällä hetkellä julkishallinnon tavoitteena on tupakkatuotteiden sekä muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen vuoteen 2030 mennessä (STM, 2023).

Mutta entäpä kuntien rooli. Sitä me todennäköisesti harvoin mietimme. Kunnilla nimittäin on merkittäviä tehtäviä liittyen tupakkatuotteiden valvontaan, kuten tupakointikieltojen valvonta, vähittäismyyntilupien myöntäminen ja yleinen tupakkalaissa annettujen määräysten toteutumisen valvominen yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Tupakkalain valvontaan osallistuu useita eri viranomaisia, ja juuri kunnan rooli jää helposti vähemmälle huomiolle. Kansalaiselle kunnan rooli valvonnassa voi myös harvoin näyttäytyä, sillä harva meistä täyttää esimerkiksi tupakan vähittäismyyntilupahakemuksia taikka hakee taloyhtiön edustajana tupakointikieltoa. Kunnat, joko yksin tai yhdessä, kuitenkin harjoittavat merkittävää valvontatoimintaa. Usein tupakkavalvontaa suorittaa kunnan terveysvalvonta tai kuntien yhteinen organisaatio, Kainuussa tällainen on Kainuun ympäristöterveyspalvelut. Koska kunnilla on laissa annettuja valvontatehtäviä eikä tematiikkaa ole merkittävissä määrin aiemmin tutkittu, on kuntien harjoittaman tupakkavalvonnan suhteuttaminen toiminnan vaikuttavuuteen erittäin mielenkiintoinen ja haastava aihe.

Tässä tutkielmassa siis tarkastellaan kuntien harjoittamaa tupakkavalvontaa vaikuttavuuden näkökulmasta. Lisäksi pyritään kuvaamaan yleinen valvontarakenne sekä luomaan ymmärrys siitä, miten nämä eri koneiston komponentit toimivat ja minkälaisessa toimijasuhteessa. Aineistoa ja metodologiaa käydään tarkemmin läpi tutkielman myöhemmissä osissa. Tämä tutkielma tarjoaa siis erinomaisen katsauksen tupakkatuotteiden valvontaan kuntien näkökulmasta, sekä siihen mistä eri

rakenteista ja toimijuussuhteista tämä valvonta koostuu. Tutkielmassa pyritään kuvaamaan vaikuttavuuden käsite huolella, jotta käsitettä on helpompi soveltaa tupakkavalvontaan. Erityisen mielenkiintoiseksi aiheen tekee vähäinen aiempi tutkimuskirjallisuus sekä tupakkatuotteiden yhteiskunnallinen merkittävyys. Tupakkatuotteista on viime vuosina keskusteltu paljon, etenkin sen jälkeen, kun julki tuli Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean (jäljempänä Fimea) lääkelain uudelleentulkinta, jonka seurauksena nikotiinipussit ilmestyivät kivijalkakauppoihin (Tulli, 2023). Taustalla oli Korkeimpaan oikeuteen edennyt rikostapaus.

Selvyyden vuoksi sanottakoon jo tässäkin vaiheessa, että tässä tutkimuksessa tupakkatuotteilla tarkoitetaan sitä mitä Tupakkalain (2016/549) 2 §:ssä säädetään. Tähän kuuluvat esimerkiksi, mutta ei vain, sähkösavukkeet, savukkeet sekä ”nikotiinipussit” jotka rinnastetaan lain nykytulkinnan mukaan *tupakan vastikkeeksi,* eli ne katsotaan sisältyvän Tupakkalain 2 §:n kohtaan 14. Tutkielma on valmistunut alkuvuodesta 2025, joten tämän jälkeen tapahtuneisiin muutoksiin ei tutkielmassa oteta kantaa. Tupakkatuotteita avataan tutkimuksessa laajemmassa mittakaavassa myöhemmin. Yllä kuvatun mukaisesti tutkielman tutkimuskysymykset ovat:

- *Miten tupakkalain valvonta rakentuu erityisesti kuntien näkökulmasta?*
- *Millä tavoin vaikuttavuuden käsitettä voidaan soveltaa kuntien harjoittamassa tupakkavalvonnassa?*
- *Mitä havaintoja voidaan tehdä tupakkavalvonnan toimintakentästä?*

Kiinnostava polku kohti julkishallinnon byrokraattisia rakenteita ja tupakkavalvonnan kiemuroita on alkanut. Tutkimus on toteutettu laadullisena teoriaohjaavana sisällönanalyysinä, jossa on hyödynnetty erityisesti empiiristä tutkimusotetta.

1.1 Tutkimusasetelma ja lähtökohdat

Mielenkiintoni aihealueen pariin herätti viime vuosina monet meistä yllättänyt Fimean yli 4 milligrammaa nikotiinia sisältävien nikotiinipussien koskeva luokitus, jossa nämä tuotteet siirtyivät pois lääkelain alta ja niitä alettiin soveltamaan tupakkalaissa (Tulli, 2023). Aloin tällöin pohtia, että miten tämä tupakkavalvonta edes toimii, ja kuka siitä on missäkin vaiheessa vastuussa.

Tämän selvittäminen osoittautui yllättävän haastavaksi, ja nyt tämä selvitystyö on omalta osaltaan johtanut tämän työn tekemiseen. tutkiminen ei siis ole missään nimessä yksinkertaista, sillä toimintakentässä on useita eri toimijoita, joiden tehtävät ja velvollisuudet näyttävät ainakin näennäisesti menevän päällekkäin. Minkäänlaista selvää, yhtä vastuun ottajaa ei näytä olevan. Tähän on osittain syynä ainakin pirstaloituminen, eli vastuun jakautuminen hajanaisesti. Tupakkavalvonnan tutkiminen osoittautuikin lopulta todella antoisaksi projektiksi. Tupakkavalvontaa päätettiin lopulta tutkia kuntien näkökulmasta, ja aihealueen tutkimusilmiöksi tunnistettiin tupakkavalvonnan toimintakentän hajanaisuus sekä näennäinen puutos siinä, miten tupakkavalvonnan vaikuttavuutta tarkastellaan. Näitä ilmiöitä on tässä tutkielmassa lähdetty tarkastelemaan kolmella aiemmin mainitulla tutkimuskysymyksellä.

Miten tupakkalain valvonta rakentuu erityisesti kuntien näkökulmasta?

Tutkielmassa kuvataan millainen toimintakenttä rakentuu tupakkalain valvonnan ympärille. Tarkoituksena on kuvata kaikki ne keskeiset elementit, joista koostuu suomessa harjoitettava tupakkavalvonnallinen viranomaistoiminta. Erityisessä keskiössä toimii kunnat, ja tutkielma pyrkii piirtämään kuvan toimintakentästä kuntien näkökulman kautta. Miten nämä eri instituutiot toimivat ja minkälainen suhde niillä on kuntiin. Toimijuussuhteiden kuvaamiseen käytetään useita teoreettisia näkökulmia (kts. Ansell & Gash, 2008; Cilliers & Greyvenstein, 2012; Lewis, 2006). Tutkimuskysymykseen vastaaminen antaa kattavan yleiskuvan siitä, miten tupakkavalvontaa suomessa harjoitetaan, ja minkälaisia toimijoita siinä on. Lisäksi se taustoittaa tietä kohti vaikuttavuuden soveltamiselle tupakkavalvonnassa. Tutkimuskysymys toimii eräänlaisena ankkurina tässä työssä, ja jotta vaikuttavuuden käsitettä suhteessa tupakkavalvontaan kunnissa voidaan edes tutkia, tarvitaan kattavaa ja yksityiskohtaista tietoa siitä, miten tupakkalaki yleisesti ottaen edes toimii.

Millä tavoin vaikuttavuuden käsitettä voidaan soveltaa kuntien harjoittamassa tupakkavalvonnassa?

Koska tupakkavalvontaa harjoitetaan julkisen sektorin toimesta, on toiminnassa kyse kansankielellä sanottuna meidän kaikkien, sinun ja minun, rahojen käytöstä. Eli siihen liittyy jatkuva niukkuus ja varainkäytön perustelun tarve (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri, 2013). Tämän vuoksi lienee turvallista olettaa, että tämä varainkäyttö perustuu mittareihin, menetelmiin ja toimintamalleihin,

jotka niin kannustavat, että ohjaavat kuin pakottavat järkevään rahankäyttöön. Pelkkä järkevä rahankäyttö ei kuitenkaan riitä, koska se ei vielä tarkoita, että siitä syntyvä tulos on järkevää suhteessa panokseen. Onhan sekin verrattain järkevää rahankäyttöä, että yksilö käyttää ylimääräisistä rahoistaan vain pienen osan rahapeliautomaatteihin. Rahaa kun olisi voinut käyttää niihin enemmänkin, eikä lopputulos olennaisesti vaikuta yksilön taloustilanteeseen.

Tupakkavalvonnan osalta olisi erittäin vaikeaa tutkia rahankäytön järkevyyttä, toiminta kun on useimmiten osa jotain laajempaa organisaatiota tai tupakkavalvontaa hoitava taho hoitaa muitakin asioita. Kunnilla tupakkalakia valvoo yleensä ympäristöterveydenhuolto, ja muilla toimijoilla vastaus on aina organisaatiokohtainen. Koska rahankäyttöä olisi erittäin haastavaa arvioida, voidaan toiminnasta saatu tulos kuitenkin suhteuttaa asetettuihin tavoitteisiin. Näin on tehty tässäkin tutkielmassa. Tarkoituksena onkin siis selvittää, että miten tavoitteen ja tuloksen välistä suhdetta, eli vaikuttavuutta (Kettunen, 2018), voidaan kuntien osalta tupakkavalvonnan kentällä mitata. Onko kuntien tupakkavalvontaan liittyvät tavoitteet ja tulokset kytköksissä toisiinsa. Vai onko niin, että vaikuttavuutta ylipäätään on vaikea soveltaa tupakkavalvonnan osalta. Toisella tutkimuskysymyksellä pyritään siis selvittämään vaikuttavuuden käsitteen soveltamista kuntien tupakkavalvonnan arviointiin. Tutkielmassa tämä on toteutettu tekemällä teoriaohjaava sisällönanalyysi, jonka tulokset on pyritty kytkemään vaikuttavuuteen ja muuhun relevanttiin tutkittuun tietoon.

- *Mitä havaintoja voidaan tehdä tupakkavalvonnan toimintakentästä?*

Kun tupakkavalvonnan toimintakenttä on kuvattu ja selvitetty, toimijuussuhteet kentällä selvinneet ja vaikuttavuuden käsitettä on sovellettu kuntien harjoittamaan valvontatoimintaan, on jäljelle jäänyt vähintäänkin mielenkiintoinen analyysi sekä savupilven väistyttyä oiva mahdollisuus kaivaa aineistosta ja aiemmin avatusta tiedosta esiin vielä viimeiset ajankohtaiset ja akateemisessa mielessä mielenkiintoiset tiedonmuruset esiin. Kolmannella tutkimuskysymyksellä on pyritty maksimoimaan aineistosta ja tutkielmasta irti saatava kiinnostava sekä ajankohtainen tieto ja ymmärrys. Tutkimuskysymyksellä pyrin niin luomaan mahdollisimman paljon tietoa kuin perinpohjaisesti selvittää, että mitä kaikkea tupakkavalvonnasta on mahdollista tietää, ja miten nämä havainnot soveltuvat juuri kuntien näkökulmaan.

1.2 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen rakenne koostuu tästä johdannosta, teorialuvusta, tutkimusmenetelmien esittelystä, empiirisen aineiston kuvaamisesta, analyysistä sekä pohdiskelevista johtopäätöksistä. Johdannossa esitellään aihealueen sekä ilmiön ajankohtaisuutta ja tuodaan esiin seikkoja tarpeelle saada aiheesta enemmän akateemista kirjallisuutta. Johdannossa myös taustoitetaan mistä ilmiössä ja tematiikassa on kyse, ja miksi tutkielma on kiinnostavaa luettavaa aiheesta tavalla tai toisella kiinnostuneille. Lopuksi johdannossa kerrotaan keskeiset tutkimuskysymykset sekä tuodaan esille millä menetelmillä ja otteilla tutkielma on toteutettu, eli millaisesta tutkimusasetelmasta siinä lähdetään liikkeelle.

Teorialuvussa esitellään keskeiset käsitteet ja suhteutetaan tutkimus aiemmin tehtyyn aineistoon. Menetelmäluvussa lukijalle kuvataan, että miten aineisto on kerätty, luokiteltu sekä analysoitu. Lisäksi avataan valittujen tutkimusmenetelmien taustoja ja syitä näille valinnoille. Ennen analyysilukua esitetään relevanttia tutkimusta tukemaan itse analyysiä sekä tuodaan esille empiiristä aineistoa esimerkiksi hallinto-oikeuden ratkaisuihin liittyen tupakkavalvontaan. Analyysiluvussa selostetaan löydetyt havainnot, poikkeavuudet ja muut merkittävät löydökset. Viimeisessä luvussa lukijalle esitetään sisäistä keskustelua analyysin pohjalta, josta siirrytään johtopäätöksiin.

Toisessa luvussa esitellään tutkielman teoreettinen viitekehys, eli kuvataan tutkimuksen kannalta keskeiset teoriat sekä käsitteet. Tupakkavalvontaa lähestytään vaikuttavuuden, toiminnan tarkastamisen sekä sen laadun ja toimijuussuhteen kautta. Näillä viitekehyksen elementeillä pyritään piirtämään reunaehdot, jonka läpi aineistosta pyritään johtamaan relevantit ja huomionarvoiset tulkinnat Lopuksi esitellyt elementit nivotaan vielä yhteen hyödyntäen myös aiempaa kirjallisuutta. Tutkielman teoriaosuus perustuu vaikuttavuuden ja sen arvioinnin käsitteistöön, toiminnan tarkastukseen ja sen laatuun sekä toimijuussuhteeseen.

Kolmannessa pääluvussa esitellään tutkielman metodologia, eli menetelmälliset valinnat ja niiden perustelut. Luvussa esitellään miten tutkielma on toteutettu laadullisena sisällönanalyysinä. Lisäksi kuvataan tieteenfilosofisia ja strategisia valintoja, joita on hyödynnetty. Valitut polut myös perustellaan. Seuraavaksi kuvataan aineiston analysointimenetelmää. Tämän jälkeen avataan miten ja miksi aineisto on kerätty sekä rajattu tietyillä kriteereillä. Luvussa myös pohditaan tutkielman

luotettavuutta akateemisesta sekä subjektiivisesta näkökulmasta. Lopuksi esittelen valitut hallinto-oikeusalueet lyhyesti.

Neljännessä pääluvussa suoritetaan aineiston pohjalta tehty sisällönanalyysi. Luvun alussa taustoitetaan olemassa oleva tilanne ja ilmiö asetetaan kontekstiin. Tämä toteutetaan kuvaamalla tupakkavalvonnan ympärillä oleva toimintakenttä ja eri toimijoiden väliset toimijuussuhteet. Lisäksi tuodaan esille tuoreet, relevantit oikeustapaukset ja lakimuutokset. Taustoituksen jälkeen tuodaan esille syntyneet tulkinnat ja huomionarvoiset seikat, jotka lopuksi koostetaan tuloksiksi. Viimeisessä pääluvussa teoreettinen viitekehys, tutkimuskysymykset ja sisällönanalyysin tulokset nivotaan yhteen ja pyritään vastaamaan tutkimuksessa esiteltyihin tutkimuskysymyksiin. Tutkielman lopussa on pohdintaa tulosten mahdollisesta merkityksellisyydestä ja merkittävyydestä sekä mahdollisista jatkotutkimusaiheista.

2 TEOREETTISIA LÄHTÖKOHTIA TUPAKKAVALVONTAAN

Tässä luvussa kuvataan tutkielmaa pohjustava teoriakehys, eli teoreettinen viitekehys. Viitekehyksellä pyritään rakentamaan tutkimukselle, sekä näyttämään lukijalle, että mistä näkökulmasta tai näkökulmista muuta aineistoa tulisi tarkastella. Luvussa nämä keskeiset teorian muodostavat komponentit on eritelty omiin alalukuihinsa. Tutkielman näkökulmasta viitekehys on erityisen tärkeä johtuen tutkittavan tematiikan ympärillä olevasta vähäisestä aiemmasta kirjallisuudesta. Ensimmäiseksi avataan vaikuttavuus käsitteenä sekä mitä sillä tarkoitetaan, lisäksi pyritään piirtämään polkuja sen soveltamiseen tupakkavalvonnan osalta ja erityisesti kuntien näkökulmaan. Tämän jälkeen kuvataan miten toimintaa, eli tässä tapauksessa tupakkavalvontaa, voidaan seurata sekä arvioida. Toiminnan seurannalla tarkoittaa tutkielman kohdalla niin sitä millaista tarkastus- ja valvontatoiminta yleisesti on, että miten kuntien harjoittamaa tupakkavalvontaa voidaan seurata. Kolmantena avataan tupakkavalvonnan sfäärissä olevien tahojen välisiä toimijuussuhteita. Lopuksi nämä kaikki teoreettiset elementit nivotaan yhteen ja piirretään lukijalle helposti sisäistettävä malli, jota soveltaa aihealueeseen.

2.1 Vaikuttavuus

Pohditaan tilannetta, missä kuvitteellinen valtio allokoi tietyn kokoisen määrärahan tietyn lakisääteisen tehtävän toteuttamiseen. Samalla se säätää tavoitteet, jotka rahamäärällä tulisi saada. Lienee järkevää sanoa, että olisi hienoa tietää ovatko lopulliset toiminnan tulokset samoja kuin asetetut tavoitteet. Tätä vaikuttavuus on lyhyesti kuvailtuna, eli asetetun tavoitteen ja syntyneen tuloksen välinen yhteys (kts. Kettunen, 2018, 177; Virtanen & Vakkuri, 2016, luku 4). Lyhykäisyydessään vaikuttavuus on konseptina yksinkertainen; toiminta voidaan katsoa vaikuttavaksi, jos sille asetetut tavoitteet saavutetaan. Vaikuttavuutta on kuitenkin mahdollista lähestyä lukuisista näkökulmista, ja sille kuvattuja käsitteellistyksiä on useita, jotka ovat toisistaan enemmän tai vähemmän poikkeavia. Käsitettä voidaan lähestyä myös 80-luvulla kehitetyn kolmen E:n mallin kautta. Malli perustuu englanninkielisiin sanoihin *economy, efficiency* sekä *effectiveness*,

eli taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden käsitteisiin. (Pollit, 1986, 156–157). Tällöin vaikuttavuus on yksi tuloksellisuusajattelun käsitteistä. Ylätasolla käsitteen onkin sanottu kuuluvan tuloksellisuusajatteluun, sillä erotuksella, että vaikuttavuuden kohdalla ei niinkään keskitytä tuotannontekijöihin vaan keskeinen tavoite on juuri tavoitteen ja tuloksen välinen suhde. (Virtanen & Vakkuri, 2016, luku 4).

On tosin hyvä huomata, että käsitettä on haastava määritellä. Vaikuttavuuden kuvaaminen on lähtökohtaisesti aina riippuvainen määrittelijän itsensä arvoista ja ajattelutavoista (Cheetham, Fuller, McIvor & Petch, 1992, 9–10). Koska vaikuttavuuden käsitteen on myös sanottu olevan nykyään muotisana (Kettunen, 2018, 176), tulee sen määrittelyssä ottaa myös huomioon, milloin tätä määrittelyä on tehty. Lienee turvallista sanoa, että käsitteen käytön yleistyessä sitä myös tarkastellaan ja määritellään eri näkökulmien ja arvovalintojen kautta. Ja tästä onkin viitteitä, 80-luvun lopulla käsitettä määriteltiin pitkälti tuloksellisuuden kautta ja sitä sovellettiin rajatusti. Ajan saatossa käsite onkin muuntautunut merkittävää sanavaltaa käyttäväksi, ja yhä laajenevissa määrin asioita tarkastellaan ja muutoksia perustellaan juuri vaikuttavuuden kautta. (Rajavaara, 2007, 14–15). Tässä tutkielmassa vaikuttavuus mielletään yksinkertaisesti asetetun tavoitteen ja syntyneen tuloksen väliseen yhteyteen.

Julkisen sektorin kohdalla toiminnan järjestämistä voi tarkastella niukkuusnäkökulmasta, sillä julkishallinnolla on lähtökohtaisesti aina niukkuutta, eikä resursseja ole loputtomasti. Tämän lisäksi olemassa olevia resursseja pyritään yhä laajenevissa määrin kohdentamaan tarkkarajaisesti. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri, 2013, 187–188, 206). Tämän johdosta voidaan katsoa, että julkisella sektorilla on erittäin painava paine kyetä perustelemaan menonsa, ja tätä ajatusketjua jatkamalla voidaan johtaa, että paine ulottuu myös perustelemaan menoilla aikaansaadut tulokset. Tutkielman kontekstissa tämä näkyy siinä, että kunnalla on intressi järjestää tupakkavalvonta asianmukaisilla, mutta mahdollisimman pienillä resursseilla, jotta toiminta täyttää siltä niin lainsäädännälliset kuin yhteiskunnalliset odotukset.

Kuntasektorin näkökulmasta on olennaista ymmärtää, että tupakkavalvonta, ja muu suunniteltu toiminta yleiselläkin tasolla, liittyy pitkälti julkisten ohjelmien toimeenpanoon. Julkisten ohjelmien, englanniksi *policy*, toimeenpanossa puhutaan laajalti annetuista menetelmistä ja prosesseista, jolla pyritään aikaansaamaan ennalta määritetty yhteiskunnallinen muutos (Kettunen, 2018, 177). Tupakkavalvonnan harjoittamisen näkökulmasta julkiset ohjelmat ovat ylhäältä päin annettuja ja näkyvät erinäisinä hankkeina sekä lainsäädäntönä. Tupakkalakikin tuo tämän ilmi; lain tarkoituksena

on tupakkatuotteiden sekä muiden nikotiinituotteiden käytön loppuminen (Tupakkalaki 2016/549, § 1). Tupakkatuotteiden käytön loppumista ajavat myös organisaatiot, pääasiassa vastuussa on Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos THL sekä Sosiaali- ja terveysministeriö, STM. Tarkemmin toimintakenttää kuvataan neljännen pääluvun ensimmäisen alaluvun toisessa aliluvussa. Joka tapauksessa julkisten ohjelmien kohdalla on kyse poliittisista päätöksistä, eli tässä tapauksessa tupakkatuotteiden käytön loppumiseen tähtäävistä prosesseista, ja niiden suhteesta saatuihin tuloksiin. Kuntien harjoittaman tupakkavalvonnan kohdalla puhutaan laissa ja asetuksissa määrätyistä seikoista sekä kuntien itse asettamista tavoitteista.

2.1.1 Vaikuttavuuden arviointi

Vaikuttavuuden kuvaaminen ei vielä yksinään riitä, jotta sitä voidaan soveltaa kuntien harjoittaman tupakkavalvonnan arvioinnissa. Kuntien harjoittaman tupakkavalvonnan vaikuttavuuden tulkinta vaatii vaikuttavuusarviointia. Kuten vaikuttavuudenkin kohdalla, on vaikuttavuuden arviointikin lähtökohtaisesti haasteellista. Yksi keskeinen ongelma on vaikeus erottaa, että mitkä vaikutukset ovat suoraa seurausta toteutetuista toimenpiteistä ja mitkä taas muiden ulkoisten tekijöiden tulosta (Vedung, 2009). Arvioinnissa on kyse valvonnasta ja julkisten varojen tehokkaasta käytöstä, tai tätä lähellä olevasta kehittämisestä tutkimustiedon avulla. Valvonnan näkökulmasta tehdyssä arvioinnissa saattaa yli korostua toiminnan tehokkuus tai vastavuoroisesti toiminnasta saattaa piirtyä liian negatiivinen kuva. Vaikuttavuuden arvioinnissa on myös keskeistä tulosten yleistettävyys. (Kettunen, 2018, 177–178). Vaikuttavuuden arvioimiseksi voidaan siis sanoa tarvittavan jonkinlainen malli, jota voidaan soveltaa analyysissä esiin tulleisiin havaintoihin ja tulkintoihin.

Vaikuttavuuden arviointia heikentää palveluiden vuorovaikutteisuus, eli oletus siitä, että toimijat kykenevät hyödyntämään tarjottavia palveluita (Kettunen, 2018, 182). Tutkielman näkökulmasta tämä näyttäytyy ulkoisesti sekä sisäisesti. Ulkoinen vuorovaikutteisuus voidaan nähdä yksityisten toimijoiden kykynä hakea erinäisiä lupia ja lisenssejä tarkoitetulla tavalla sekä oikeudellisissa asioissa tuomioistuinten tehokkuutta asian eteenpäin viemisessä. Sisäisesti vaikuttavuuden arviointia vaikeuttaa nähdäkseni kunnan tupakkavalvonnasta riippumattomat, mutta heihin vaikuttavat, sisäiset prosessit ja toimintamenetelmät. Koska tässä tutkielmassa tarkastellaan vain tupakkavalvontaa, niin johtopäätöksiä kuntien hallinnollisista prosesseista ei voida tehdä. On kuitenkin nollaa suurempi

todennäköisyys sille, että kuntien harjoittaa tupakkavalvontaa heikentää jokin kunnan sisäinen toimintaprosessi.

Tämän lisäksi vaikuttavuuden arviointia vaikeuttaa hallinnollisen ohjaamiskentän muuttuminen. Tänä päivänä hallinnollisessa toiminnassa korostuu yhä merkittävämmin yksilön valinnanvapaus, osallisuus sekä hallinnon toimiminen eräänlaisena fasilitaattorina (Vartiainen ym. 2021, 12–13). Tässä mielessä kunniltakin odotetaan enemmän. Siinä missä yksilö nähtiin ennen hallinnollisena yksikkönä, ja hallinta yksinomaan viranomaisten sekä poliitikkojen tehtävänä (Vartiainen ym. 2021), nähdään yksilö nykyään enemmän osana päätöksentekoa. Monitasoiset hallintorakenteet, joissa on todella laaja toimijakenttä, ovat omiaan myös lisäämään arvioinnin systeemisiä haasteita. Tällaisia ovat esimerkiksi liian kapeat tavoitteet organisaation sisällä, organisaatioiden vaikeus osoittaa heidän panostansa, sopimattomat toiminnan seurannan mittarit, vähäinen ohjaustoiminta, organisaation ylikorostus omasta merkityksestänsä, vaillinainen toiminnan raportointi ja vastuunoton vähäisyys. (Uusikylä, 2019, 40).

Asiaa voidaan lähestyä myös ohjelmien, *policy,* vaikuttavuuden arvioinnin kautta. Rossi, Lipsey & Freeman (2004, luku 1) kuvailevat esitetyn kaltaisen menettelyn olevan sosiaalisten tutkimusmenetelmien systemaattista käyttämistä toimeenpantujen sosiaalisten ohjelmien vaikuttavuuden arvioinniksi. Sosiaalisilla ohjelmilla he tarkoittavat ohjelmia, joiden perimmäinen tarkoitus on parantaa jotain yhteiskunnassa. Keskiössä arvioinnin mahdollistamiseksi onkin ymmärtää tutkitun ohjelman tulokset sekä luoda jonkinlainen standardi tai arviointikriteeristö. Yleisellä tasolla arvioinnin tarkoituksena on lisätä tietopohjaa toiminnan parantamiseksi sekä mahdollistaa tulosten kausaalisuhde tehtyihin toimenpiteisiin (Uusikylä, 2019, 35). Sosiaalinen ohjelma tutkielman kannalta on tavoite tupakoinnin lopettamiseksi. Ohjelman arvioinnissa keskeistä on niin aineiston kerääminen, havaintojen tekeminen kuin analysointi. Menetelmien tulisi lopulta johtaa ohjelman arviointiin joko jonkun sen elementin osalta tai kokonaisuudessaan (Uusikylä, 2019, 36).

Tässä tutkielmassa vaikuttavuutta arvioidaan aineistosta tehtyjen havaintojen ja tulkintojen pohjalta, ja tarkoituksena ei ole niinkään todeta yksiselitteisesti toiminnan vaikuttavuutta puristisella tavalla, vaan johdatella polku abstraktilla tasolla lähelle mahdollista totuutta. Teoria siis kytketään aineistosta koostettuihin yläluokkiin.

2.2 Toiminnan tarkastus ja tarkastuksen laatu

Yllä kuvasin vaikuttavuuden käsitettä sekä sen soveltamista tupakkavalvontaan. Julkishallinnollisesta näkökulmasta tavoitteen ja tuloksen väliin sisältyy aina riski siitä, että tavoite epäonnistuu, eli annetulla määrärahalla ei ole saatu toivottuja tuloksia. Tällaisen lopputuloksen ollessa mahdollista rahoituksen lähteellä, eli tässä tapauksessa kunnalla, on motivaatiota *tarkastaa* toimintaa. Tarkastustoiminta on täten taloudellisesta näkökulmasta motivoitunut vastine riskille (Knechel ym. 2013, 386). Julkishallinnolla on luonteensa vuoksi synnynnäinen tarve tilivelvollisuudelle ja tarkastustoiminnon tarkoituksena onkin auttaa julkishallintoa toteuttamaan tämä tilivelvollisuuden näyttäminen (Caruana & Kowalczyk, 2021). Tarkastustoimintaa voidaan suorittaa niin toiminnan ollessa käynnissä sekä jälkikäteisarviointina. Käynnissä olevan toiminnan tarkastaminen antaa tietoa toiminnan etenemisestä keskeisille osapuolille. Jälkikäteisarvioinnin kohdalla taas luodaan tilannekuvan tapahtuneesta toiminnasta niin keskeisille osapuolille kuin esimerkiksi medialle. (Virtanen & Vakkuri, 2016, 148–149).

Tarkastustoiminnan lisäksi tärkeää on ymmärtää tarkastuksen laatu, eli *audit quality*. Tarkastustoimintaa ei voida yksiselitteisesti laskea toimintaa tukevaksi komponentiksi, jos sillä ei tosiasiallisesti saada mitään aikaiseksi. Esimerkiksi kunnan tupakkavalvontaa tarkastavan tahon ulosannilla ei ole merkitystä, jos tarkastustoiminta perustuu vanhentuneisiin tietoihin tai ulosantia ei hyödynnetä organisaatiossa, näin muutamana esimerkkinä. Yllä mainitut voidaan laskea ulkoisiksi vaikutteiksi. Tarkastuksen laatuun vaikuttaviksi sisäisiksi tekijöiksi tutkimuskirjallisuudessa on kuvattu todennäköisyys, että tarkastaja löytää toiminnasta huomautettavaa sekä osaa toimia asiaankuuluvalla tavalla, mutta tämä tarkastuksen laatu on myöhemmin haastettu sillä se ei esimerkiksi ota huomioon tarkastusriskimalleja (Knechel ym. 2013, 388). Tästä huolimatta yksinkertaistaen tarkastajalla tulee olla tarvittavat resurssit, jotta on edes mahdollista havaita ristiriitaisuuksia tarkastustoiminnassa. Asianmukainen reagointi havaittuihin seikkoihin taasen vaatii pätevyyttä työhön sekä tarkastajalta motivoitumista työhön. Kirjallisuudessa laadukkaaksi tarkastukseksi on mainittu seuraavanlainen tarkastustoiminta: se on hyvin organisoitu, että suunniteltu sekä sen toteuttaa hyvin koulutettu ja motivoitunut henkilöstö, joka ymmärtää tarkastustoiminnan synnynomaisen epävarmuuden ja pystyy muovautumaan tapauskohtaisesti toivotulla tavalla (Knechel ym. 2013, 407).

Tässä alaluvussa avattiin tarkastustoimintaa ja sen laadun ymmärtämistä. Aihealue on tärkeä, sillä tarkastustoiminta on tärkeä toiminnan seurannan muoto. Tarkastustoiminta ja toiminnan seuranta yleisesti auttaa arvioimaan kuntien käyttämiä mekanismeja sekä niiden tuloksia suhteessa tavoitteisiin. Kun pohdin analyysiluvussa tupakkavalvonnan vaikuttavuutta, peilaan sitä juuri tarkastustoiminnan kautta, eli pyrin analysoimaan vaikuttavuutta itsenäisen tarkastajan näkökulmasta. Tupakkavalvonnan kohdalla keskiössä on yhtä lailla se, miten toimintaa tarkastetaan sen ollessa käynnissä, että minkälaista jälkikäteisarviointia toimintaan sovelletaan.

2.3 Toimijuussuhteet ja yhteistyö

Tässä alaluvussa käsitellään tupakkavalvontaan osallistuvien tahojen toimijuussuhteita. Toimijuussuhteita tarkastellaan siiloutumisen sekä julkishallinnon organisaatioiden yhteistyön näkökulmista. Siiloutumisen käsite johdetaan aiemman siiloutumisen käsitteellisyyttä tarjoavan tutkimuksen pohjalta. Julkisen sektorin sisäistä yhteistyötä käsitteellistetään aiempaan poikkihallinnollista yhteistyötä käsittelevään tutkimukseen. Itse toimijat esitelleen neljännessä pääluvussa, ennen varsinaista sisällönanalyysiä. Käsitteitä tarvitaan, jotta aineistosta on mahdollista havaita mahdollisia epäkohtia tupakkavalvonnassa vaikuttavien organisaatioiden välillä.

Koska tupakkavalvonnasta on omalta osaltaan vastuussa useampi toimija, ja ilman näitä toimijoita kunnat eivät pystyisi harjoittamaan heiltä edellytettyjä valvontaprosesseja, tarvitaan julkisella sektorilla yhteistyötä. Aira (2012, 16) tuo väitöskirjassaan hyvin esiin, miten tutkimuksissa ei aina yhteistyön käsitettä edes määritellä, eli se otetaan itsestäänselvyytenä. Yhteistyötä on määritelty esimerkiksi toiminnalla, jossa keskiössä on tiedon jakaminen, yhteisten tavoitteiden toimeenpano yhdessä tai pidempään jatkuva vuorovaikutus (Lewis, 2006, 200). Yhteistyön määritelmään on äsken kuvatun lisäksi myös liitetty avoimuus ideoita ja mielipiteitä kohtaan sekä aidosti toimiva keskusteluyhteys (Lee, Jares & Heath, 1999, 263). Edellytyksinä mahdolliselle yhteistyölle on katsottu olevan osapuolten riippuvuussuhde toistensa avusta sekä toisen osapuolen antama arvostus näkemyksistä, kysymyksistä sekä ideoista (Aira, 2012, 16; viitattu Peters & Manz, 2007, 119). Tutkielman kontekstissa toimijoiden välistä riippuvuussuhdetta analysoidaan neljännessä pääluvussa. Joka tapauksessa lienee selvää, että kunnat on riippuvaisia muiden toimijoiden toiminnasta.

Yhteistyöhön voidaan myös velvoittaa. Esimerkiksi niin hallintolaissa kuin markkinavalvontalaissa säädetään viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja oikeudesta saada tietoja toiselta viranomaiselta (Hallintolaki 2016/1137, § 10; Markkinavalvontalaki 2003/434, § 11). Velvoittamisesta yhteistyöhön ei nähdäkseni kannata kuitenkaan tehdä yksioikoisesti johtopäätöksiä, sillä velvoittamisen taustalla tuskin on pelko siitä, että ilman näitä kirjauksia yhteistyötä ei tapahtuisi. Vapaaehtoisen yhteistyön olemassaolosta on viitteitä (kts. Ollila, 2019; Timberlake ym., 2018).

Siiloutuminen terminä lienee suhteellisen tunnettu, onhan siitä suomessa puhuttu varsinkin mediassa hyvinkin kattavasti (kts. Yle, 2022; Tylkkäri, 2025). Termi on laajasti käytössä, mutta sen merkitykselle ei kuitenkaan löydy yhtä keskeistä määritelmää vähäisen tutkimuksen johdosta (Cilliers & Greyvenstein, 2012, 2). Siilolla itsellään voidaan tarkoittaa organisaatiorakennetta, joka jakaa henkilöstöä eri ryhmiin (Tedo & Indra, 2024, 17). Siiloja on myös kuvailtu organisaatoiksi, jotka vertikaalisen koordinaation kustannuksella pyrkivät painottamaan organisaatiorakenteessaan horisontaalista koordinaatiota. Siilomaiset organisaatiot myös pyrkivät omavaraisuuteen, eli kehittämään organisaatiota omiin tarpeisiinsa. Siilojen toimintaa heikentävät vaikutukset ovat pirstaloitumisen, organisaatioiden kyvyttömyyden monipuoliseen asioiden tarkasteluun ja taipumuksen muovata organisaatiota etenevissä määrin yhtä tarkoitusperää palvelevaksi kokonaisuudeksi. Lisäksi siilot usein viivästyttävät päätöksentekoa ja kuluttavat resursseja. (Scott & Gong, 2021, 20–21). Yllä kuvatun pohjalta siiloksi voidaan esimerkiksi luokitella sellainen julkisen sektorin organisaatio, jonka olemassa perustuu sen itsensä luomiin tarpeisiin. Siiloilla voidaan tarkoittaa myös ihmistä, jolloin siilo on enemmän mielessä oleva rakenne; ikään kuin ajatus omasta siilosta, joka pitää muut, epätoivotut, poissa. Kuvatun kaltainen johtaa usein niin epäluottamuksen kasvuun kuin fragmentoitumiseen. (Cilliers & Greyvenstein, 2012). Yksinäisen siilon tunnistaminen organisaatiossa tuskin vielä aiheuttaa merkittävää haittaa, mutta nopeasti koko organisaatio voi eriytyä jopa itsensä sisällä, kun toimijat tavoittelevat vain omaa etuaan. Empiirisesti voisi sanoa, että Neuvostoliitto ennen romahdusta oli erittäin todennäköisesti maailman siiloutunein yhteiskunta.

Usein siiloutumista ja siiloja käsittelevässä kirjallisuudessa puhutaan myös siilomentaliteetista, jonka on katsottu tarkoittavan sektoreiden välistä kilpailua, jonka tarkoituksena on todistaa oman sektorin paremmuus ja/tai valta. Siilomentaliteetillä nähdään usein olevan taipumus johtaa negatiivisiin seurauksiin. (Cilliers & Greyvenstein, 2012). Tällaisesta sektorien välisestä kilpailusta voi hakea esimerkkejä esimerkiksi viihteestä. Yksi jos toinenkin meistä on joskus nähnyt audiovisuaalista viihdettä, jossa esimerkiksi Yhdysvaltain tiedusteluyhteisön jäsenet kilpailevat keskenään suuremmasta rahoituksesta. Sektorien välistä kilpailua on fiktiivisessä muodossa näytetty esimerkiksi

televisiosarja *Narcosissa*. Vaikka siiloutuminen ja siilomentaliteetti eivät suoraan liity tutkimuskysymyksiin tai muuhun teoriaan, sitä pyritään mahdollisuuksien rajoissa soveltamaan analyysi- ja tulosvaiheessa.

Toimijuussuhteita voidaan lähestyä myös yhteistoiminnallisen hallinnan näkökulmasta, eli *collaborative governance* -käsitteestä. Ansell ja Gash (2008, 544) ovat kuvanneet käsitteen tarkoittavan hallintojärjestelyä, jossa julkinen ja yksityinen sektori osallistuvat yhteiseen päätöksentekoprosessiin, joka on muodollinen, konsensuspainotteinen ja jonka tavoitteena on laatia tai toteuttaa julkisia ohjelmia. Ansell ja Gash (2008, 544–545) kuvaavat yhteistoiminnallisen hallinnan koostuvan kuudesta keskeisestä kriteeristä:

- Toiminta syntyy julkisen sektorin aloitteesta
- Toimintaan osallistuu myös muita kun valtiollisia toimijoita
- Osallistujat ovat suoraan mukana päätöksenteossa, eivätkä vain kuulijoita
- Toiminta on muodollisesti järjestäytynyttä ja kokoontuu yhdessä
- Toiminta pyrkii tekemään päätöksiä yksimielisyydessä
- Yhteistyön painopiste on julkisissa ohjelmissa tai julkisessa hallinnossa

Toimijuussuhteen arvioinnissa yllä kuvatun kaltaisesti tulee myös ottaa huomioon toiminnan lähtökohdat. Lähtökohdat voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: valta- ja resurssisuhteisiin, osallistumisen kannustimiin sekä aiemman yhteistyön historiaan. Valta- ja resurssisuhteissa keskeiset toimintaa vahvistavat tai heikentävät seikat ovat organisaatioiden kyvykkyys edustaa itseään sekä selvästi eritasoiset resurssit ja toimivaltuudet edistää tavoitteita. Osallistumisen kannustimissa tulee antaa erityistä huomiota organisaatioiden odotuksiin sekä nähtyyn hyötyyn yhteistyöstä. Yhteistyötä voi heikentää esimerkiksi organisaatio, jolla on hyvät suhteet muihin toimijoihin, joiden kautta se voi saada aikaiseksi hakemiaan tuloksia, tällöin yhteistoiminnallisuus voidaan nähdä lähinnä yhtenä keinona, joka on mahdollista hylätä konfliktien ilmaantuessa. Viimeisenä yhteistyön lähtökohtana on yhteistyön historia, eli minkälaista yhteistyön tai vastakkainasettelun historiaa organisaatoilla on. Aiempi vastakkainasettelu voi vaikeuttaa yhteistyötä, mutta myös kannustaa siihen, jos organisaatiot huomaavat, ettei tavoitteita voi muuten asettaa. Toimijoiden historialliset konfliktit katsotaan usein estävän yhteistoiminnallista hallintaa ellei toimijoiden välillä ole selvää keskeisriippuvuutta tai yhteistyön mahdollistamiseksi otetaan selviä askeleita luottamuksen ja sosiaalisen pääoman palauttamiseksi. (Ansell & Gash, 2008, 550–554).

Yllä kuvatun kaltaisesti yhteistoiminnallinen hallinta on hyvin tarkkarajaista toimintaa sekä sen toteutuminen kiinni useista eri tekijöistä. Toteutuessaan yhteistoiminnallinen hallinta voi tosin tuottaa merkittäviäkin positiivisia tuloksia osanottajille.

2.4 Teoria yhteen nivottuna

Tässä alaluvussa osoitetaan, miten kuvattuja teoriaosioita on mahdollista soveltaa itse työssä. Teoreettisen viitekehyksen tarkoitus on ollut kuvata tutkimukselle keskeiset käsitteet ja teoreettiset ilmiöt, jotta aineistoa ja aihetta yleensäkin voidaan tulkita jäsennellyllä tavalla. Vaikuttavuuden käsite on tutkielman kannalta keskeinen, sillä sen kautta pyritään vastaamaan tutkimuskysymykseen siitä, että millä tavoin tupakkavalvonnan vaikuttavuutta voidaan mitata, ja käsitettä ylipäätään soveltaa. Vaikuttavuuden käsite nivoutuu tiiviisti toiminnan tarkastamiseen, sillä myöhemmin pohtiessani tupakkavalvonnan vaikuttavuutta, omaksun tarkastajan lasit, ja pyrin täten kuvailemaan kunnan tupakkavalvontaa tarkastustoiminnan periaattein. Kolmannessa alaluvussa kuvattu toiminnan tarkastus ja tarkastustoiminnan laatu auttaa analyysissä tarkastelemaan kuntia ja niiden harjoittamaa valvontatoimintaa. Neljännessä alaluvussa käyty yhteistyön ja siiloutumisen käsitteet auttavat löytämään aineiston osalta mahdollisesti merkkejä siiloutumisesta tai yhteistyön harrastamisesta. Yhdessä käsitteet ja kuvattu teoria toimii taustoittavana ja ohjaavana viitekehyksenä.

3 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tässä luvussa esitellään tutkielmaan valitut tutkimusmenetelmälliset, eli metodologiset valinnat. Tulen perustelemaan menetelmät, joilla aineisto on kerätty sekä kuvailemaan aineiston keruun, perustelen myös valitun tutkimusotteen sekä avaan aiheen rajauksen taustoja sekä syitä. Luvun tarkoituksena on tuoda lukijalle ilmi, miten tutkielma on syntynyt ja asettaa tutkielman reunaehdot. Luvussa lisäksi esitellään erikseen hallinto-oikeudet, joiden tupakkalakiin liittyviä päätöksiä myöhemmin analysoidaan. Tutkimuksessa on tavoitteena tarkastella rajatusti kuntien roolia tupakkavalvonnassa ja tämän valvonnan vaikuttavuutta.

3.1 Valitut menetelmät

Tutkimus on menetelmällisesti toteutettu laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimuksena. Laadullisella tutkimuksella voidaan tarkoittaa monia asioita, jotka usein vain ovat määrittelijän omia tulkintoja (Tuomi & Sarajärvi, 2018, luku 1). Tässä tutkielmassa laadullinen tutkimus nähdään tutkielman aihealueen mahdollisimman monipuolisella kuvaamisella, jolla pyritään löytämään aineistosta tutkimuskysymysten kannalta tärkeitä seikkoja (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 157).

Tutkielman menetelmäksi valikoitui laadullinen tutkimus, sillä se sopii hyvin aineiston analyysiin, onhan iso osa aineistosta laadullista. Laadulliselle tutkimukselle on ominaista, että sen kohteena on yhteiskunnallisesti ajankohtainen kysymys sekä, että sen aineiston käsittely perustuu subjektiiviseen tulkintaan ja analysointiin (Juhila, 2023). Vaikka tutkielmassa on useampi teoria viitekehyksenä, ovat nekin lopulta teorioita, joiden soveltaminen väistämättä vaatii subjektiivista analysointia ja tulkintaa. Kvalitatiivisen menetelmän valintaa puoltaa sekin, että tutkielman tutkimuskysymykset tulevat perustumaan empiiriseen tulkitsemiseen; tupakkavalvonnan rakennetta, että toimijuussuhteita voi aihealueen kontekstissa tarkastella lähinnä laadullisesta näkökulmasta. Määrällistä tutkimusta olisi puoltanut vaikuttavuuden toteaminen, mutta kaikki seikat huomioon ottaen on perusteltua soveltaa työssä laadullista tutkimusmenetelmää. Tutkielmassa on huomioitu ja ymmärretty se, että suoraa kausaalisuhdetta ei laadullisessa tutkimuksessa voida tehdä (Juhila, 2023). Tarkoituksena onkin

analysoida aineistoa sekä tuoda esiin relevantit seikat. Johtopäätöksissä on tarkoitus nivoa yhteen löydökset, eikä osoittaa staattisia tuloksia.

Viimeinen seikka, joka puoltaa laadullista menetelmää on päätös sisällyttää hallinto-oikeuden päätöksiä tutkielmaan. Hallinto-oikeuden antamien ratkaisujen määrällinen tutkiminen ei otoksen pienen määrän kannalta olisi järkevää tai tarkoituksenmukaista, lisäksi tuomioistuinten päätösten analysointi subjektiivisesti mutta kriittisesti on oiva tapa peilata kuntasektorin tupakkavalvontaa jälkikäteisarvioinnin myötä. Tuomioistuinten luomaa ulottuvuutta kuvataan sekä perustellaan vielä myöhemmin tässä luvussa.

Laadullista tutkimusta voidaan lähestyä usealla eri tavalla. Vaikka laadulliselle tutkimukselle on tavanomaista sisällyttää haastattelu aineistoon, voidaan laadullinen tutkielma tehdä myös pelkällä käsin kerätyllä aineistolla. Näin on myös toimittu tässä tutkielmassa. Strategisesta näkökulmasta tutkielmassa on sovellettu empiiristä tutkimusotetta, eli keskiössä on ollut empiirinen aineisto, jonka kautta tutkimuskohdetta pyritään analysoimaan ja siitä johtamaan havaintoja (Lähdesmäki ym. 2014.). Keskeiset havainnot ja analyysiprosessi kuvataan analyysiluvussa.

3.2 Laadullinen sisällönanalyysi

Tutkielman analyysivaihe on toteutettu laadullisena sisällönanalyysinä. Tutkimuksen analyysivaiheelle on tavanomaista, että kerätty aineisto esitetään tiiviimmin ja lopuksi se nivotaan yhteen synteesin muodossa. Sisällönanalyysin keskeisenä tehtävänä on päätyä tulkintoihin, ei niinkään suoriin vastauksiin. Laadullisessa sisällönanalyysissä syntyviä huomioita on tarkoitus tulkita, ja aineistosta tuoda esiin yleisiä huomioita. (Puusa & Juuti, 2020). Analyysissä on kuitenkin tuotu mahdollisimman selvästi esille perustelut tiettyjen aineistojen korostamiselle. Ei olisi muutenkaan tarkoituksenomaista kohdella aineistoja tasavertaisesti, sillä ne eivät ole suoraan toisiinsa vertailukelpoisia. Laadulliselle tutkimukselle ominaista on induktiivisuus, eli yleisten havaintojen nostamista aineiston yksityiskohdista (emt). Induktiivisen sisällönanalyysin lisäksi voidaan puhua deduktiivisesta sisällönanalyysistä, jossa huomio yleisistä nostoista johtaminen yksittäisiin tulkintoihin (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 79–80). Analyysin muodot voidaan myös luokitella toisella tavalla; teorialähtöiseen, teoriaohjaavaan sekä aineistolähtöiseen analyysiin. Tässä tutkielmassa on hyödynnetty teoriaohjaavaa analyysiä, jossa asetettu teoreettinen viitekehys toimii

analyysin apukätenä, mutta ei suoraan ohjaa aineiston valintaa tai luokittelua eikä aineisto pohjaudu teoriaan. Teoriaohjaavasta analyysistä puhuttaessa ei yleensä tarkoiteta induktiivista taikka deduktiivista analyysitapaa, vaan abduktiivista; määritelty teoria ja aineistolähtöisyys malleina toimivat yhteistyössä. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 80–82). Analyysistä on siis mahdollista tunnistaa aikaisempi tietopohja, mutta ei merkittävissä määrin. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 109).

Teoriaohjaava sisällönanalyysi tehtiin kolmivaiheisesti, eli aineistoon sovellettiin redusointi, klusterointi ja lopuksi abstrahointi. Aluksi aineisto redusoitiin, eli pelkistettiin. Pelkistämisellä tarkoitetaan koko aineiston epäolennaisen tiedon pois karsimista (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 92), tutkielmassa se näkyi yksinkertaisesti olennaisten asiakirjakohtien ja tarkoitusten löytämistä ja niiden keräämistä. Redusoinnin jälkeen aineisto klusteroidaan, eli ryhmitellään. Tarkoituksena on tutustua jäljelle jääneeseen aineistoon ja ryhmitellä samankaltaiset käsitteet luokiksi ja luoda niille omat alaluokat, luokittelun täytyy perustua johonkin luokitteluyksikköön. Luokituksen lopputuloksena on entistä tiiviimpi aineisto, joka toimii pohjana tutkittavalle ilmiölle. Aineisto lopuksi abstrahoidaan, eli käsitteellistetään. Abstrahoinnissa yhdistettiin tutkielman empiirinen aineisto teoreettisen viitekehyksen käsitteisiin. Luokituksia hiotaan niin kauan, kun se on mahdollista ja siten, että alkuperäisestä aineistosta johdettu luokittelu on mahdollista yhä havaita. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 92–93).

Tutkielman kannalta sisällönanalyysi toteutui odotetusti, ja analyysiluvussa niin luokittelu- kuin pohdintaketju kuvataan kattavasti. Tutkielmassa on päädytty käyttämään teoriaohjaavaa sisällönanalyysimenetelmää, sillä se mahdollistaa teoreettisen viitekehyksen kytkemisen analyysiin siten, että aineistosta nousseille havainnolle ja niistä johdetuille tulkinnoille jää tilaa. Seuraavaksi esitellään sekä perustellaan aineiston keruutapa ja tehdyt rajaukset.

3.3 Aineiston keruu ja rajaus

Tutkielman aineisto koostuu useista eri aineistotyypeistä. Tietokantoja on hyödynnetty laajasti. Hyödynnettyjä tietokantoja ovat olleet Google Scholar, Tampereen Yliopiston Andor -palvelu, digitaalinen arkisto JSTOR sekä Researchgate. Jälkimmäisessä ei lähtökohtaisesti suoriteta vertaisarviointia eikä ymmärtääkseni sivustolla ole minkäänlaista omaa arviointiorganisaatiota. Tästä

syystä Researchgate -tietokannasta luetut, ja varsinkin sieltä aineistoksi nostetut aineistot, on etsitty myös toisesta tietokannasta ja tekijät vahvistettu. Aineiston valinnassa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, onko teos ollut vertaisarvioitu, ja onko muut vertaisarvioidut julkaisut viitanneet siihen. Viimeisenä on mietitty julkaisun relevanttiutta. Aineistoksi on pyritty valitsemaan erityisesti kirjallisuutta, joka on verrattain uutta sekä subjektiivisesti tarkasteltuna lähellä aihealuetta.

Akateeminen aineisto on etsitty kohdennetuilla hakusanoilla, joita oli useita. Aineistoa on pyritty etsimään hakusanoilla kuten *tobacco control, tupakkalaki* ja *tupakkavalvonta*. Aineiston valinta on kuitenkin lopulta suoritettu subjektiivisesti, eikä valintaan ole sovellettu systemaattisia hakukriteerejä. Pieni osa lähteistä on myös ohjaajalta saatuja. Koska tupakkavalvonnasta ei nähdäkseni ole tuoretta tutkimuskirjallisuutta, perustuu itse valvonnan taustoittaminen pitkälti asiakirja-aineistoon. Aineiston etsimiseen on myös sovellettu lähdeviitteiden läpikäymistä, jos löytynyt aineisto on skannaamisen perusteella saattanut sisältää relevantteja lähteitä. Empiiristä aineistoa on rajattu suosimalla tuoreempaa kirjallisuutta sekä sellaista, joka on vertaisarvioitu ja johon on todennettavasti viitattu. Kuten todettua, aineistoon ei ole kohdistettu systemaattisia hakumenetelmiä, vaan se on lähinnä käsin poimittua.

Akateemisen aineiston lisäksi tutkielmaan on sisällytetty kaikki tarkoituksenmukaiset lainsäädännöt kuten tupakkalaki ja kemikaalilaki. Lainsäädäntä on haettu Finlex -palvelusta. Esimerkiksi lääkelakia ei ole eritelty erikseen, sillä sen merkitys tupakkavalvonnassa on verrattain vähäinen. Kemikaalilakia taas on hieman avattu, sillä se mahdollistaa tietyillä reunaehdoilla tupakkavalvonnan tekemisen. Lainsäädännän lisäksi virallislähteitä on tupakkavalvontaan liittyvät asetukset ja määräykset. Asiakirja-aineistoon kuuluu yllä mainitun lisäksi myös tupakkalain soveltamisesta hallinto-oikeuteen menneet oikeustapaukset. Itä-Suomen, Hämeenlinnan ja Helsingin Hallinto-oikeudelta on tietopyynnöllä pyydetty kaikki 2016 ja sen jälkeen vireille tulleet asiat sekä niiden liitteet. Tupakkalakiin liittyvät Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut on haettu Finlex -palvelusta.

Teoreettinen viitekehys on rakennettu tutkimuskysymysten ympärille. Tutkimuskysymysten perusteella on etsitty sellaisia akateemisia käsitteitä ja konsepteja, joiden on katsottu voivan auttaa tutkielman ilmiön ja tutkimuskysymysten kanssa. Viitekehyksen soveltaminen aineistoon on analyysissä perusteltu sekä kuvattu niin kirjallisesti kuin visuaalisesti taulukkojen muodossa.

Tutkielmassa on sovellettu useita aineisto- ja fokusrajauksia. Tutkielmassa on yleisesti kuvattu tupakkavalvonnan toimintakenttää, jotta kuntien harjoittamaa tupakkavalvontaa voitaisiin tarkemmin

analysoida; teoreettisen viitekehyksen lisäksi kuntien toimintaa täytyy pystyä vertaamaan johonkin. Vaikka toimintakenttää ja toimijuussuhteita on käsitelty laajasti, itse tupakkavalvonnallisia viranhaltijapäätöksiä sekä oikeustapauksia on kuvattu vain kolmen eri hallinto-oikeuden alueelta. Pääasiassa analysoidut oikeustapaukset ja viranhaltijapäätökset ovat sijoittuneet Helsinkiin, Tampereelle sekä Kuopioon. Rajaus on tehty, jotta tutkielman aineisto ei ylisaturoituisi. Aineiston saturaatiossa on kyse itseään toistavasta aineistosta, joka ei tuota enää tutkimuksen kannalta olennaista uutta tietoa. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, luku 3). Rajatun aineiston perusteella on käynyt ilmi niin eriäviä kuin yhteneväisiä käytäntöjä kuntien harjoittamassa tupakkavalvonnassa, ja tästä syystä jo tutkielman alkuvaiheilla on pitäydytty rajauslinjauksessa. Mainitut kunnat ovat valikoituneet kolmen kriteerin perusteella: 1) asukkaita yli 50 000, 2) jokainen sijaitsee omalla hallinto-oikeusalueella sekä 3) kunnat ovat hallinto-oikeusalueensa suurimpia. Kriteereillä on pyritty varmistamaan relevantin aineiston olemassaolo sekä monipuolinen otos. Nyt valitut kunnat ovat niin kooltaan kuin sijainniltaan, että hallinto-oikeusalueeltaan hyvin erityylisiä.

Tutkielmassa ei oteta kantaa tupakkatuotteiden terveellisyyteen tai tulkita niiden haitallisuutta.

Perinteisen käräjäoikeuden lisäksi suomessa on hallinto-oikeutta käyttävät, riippumattomat Oikeusministeriön alaiset hallintotuomioistuimet sekä korkein hallinto-oikeus. Maassa on kuusi alueellista hallinto-oikeutta sekä Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä oleva Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Manner-suomessa hallintotuomioistuimet jakautuvat Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeuksiin. Tiettyjä hallinnollisia asioita käsitellään vain tietyissä hallinto-oikeuksissa. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudella on ainoana toimivalta käsitellä arvonlisäveroa tai tulleja koskevia asioita (OM, 2024). Hallintoasioissa päätöksissä on yleinen valitusoikeus, eli viranomaisen tekemistä päätöksistä saa lähtökohtaisesti valittaa, kunhan asiasta on ensin tehty oikaisupyyntö. Joskus päätöksistä voi valittaa suoraan. (OM, 2022).

Tutkielmaan valittiin aiemmin annettujen kriteerien perusteella Helsingin, Itä-Suomen sekä Hämeenlinnan hallinto-oikeudet. Näiltä hallinto-oikeuksilta tiedusteltiin tietopyynnöillä ratkaisuja, jotka ovat perustuneet nykyiseen *Tupakkalakiin* (549/2016). Tutkimuksen laadullisuus huomioiden ratkaisuista poimittiin esimerkkejä ja pyrittiin tulkitsemaan yhteneväisyyksiä ja eriäväisyyksiä siinä, miten kuntien tupakkalakiin perustuvista hallintopäätöksistä on ratkaistu, ja miten kunnat ovat näitä päätöksiä puolustaneet.

3.4 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkielma on koostunut niin asiakirja-aineistosta kuin käsin kerätystä empiirisestä aineistosta sekä teoreettisestä viitekehyksestä. Teoreettiseen viitekehykseen on myös sisällytetty erilaisia lähestymistapoja ilmiöön, eli tupakkavalvontaan kuntien näkökulmasta. Analyysiluvussa on siis yhdistelty hyvin erilaisia aineistotyyppejä. Kun tutkimuksessa samanaikaisesti käytetään useaa lähestymistapaa, voidaan tutkimuksessa sanoa käytettävän triangulaatiomenetelmää, joka voi lisätä tutkimuksen luotettavuutta. (Grant, 2018, 101–103). Aineiston monipuolisuus auttaa niin lukijaa saamaan kattavan ja monitasoisen kuvan tutkittavasta ilmiöstä sekä nostamaan luotettavuutta, sillä havainnot ja pohdinta eivät perustu esimerkiksi yhteen tai kahteen näkökulmaan.

Laadullisen tutkimuksen kohdalla voidaan luotettavuuden syntyvän kolmesta tekijästä: uskottavuudesta, eettisyydestä sekä luotettavuudesta. Uskottavuus perustuu siihen, että minkälainen perseptio tutkimuksesta syntyy lukijalle, eli onko tutkimustulos syntynyt uskottavalla tavalla. Tähän voidaan katsoa kuuluvan myös lukijan usko siitä, että tutkija on käsitellyt ja analysoinut aineistoa oikein. Luotettavuudella tarkoitetaan sitä, että lukijalle syntyy usko siitä, että tutkimuksen menetelmät ja tutkimuskysymykset ovat asianmukaiset. Viimeinen elementti laadullisen tutkielman luotettavuutta on eettisyys. Tutkimuksessa täytyy tulla ilmi, että siinä on seurattu koko prosessin ajan yleisiä eettisiä periaatteita ja aineisto on kerätty oikeaoppisesti ja säilytetty oikein (Puusa & Juuti, 2020). Toisaalta laadullisen tutkimuksen on katsottu heikentävän yleistettävyyttä verrattuna määrälliseen tutkimukseen (Alasuutari, 2011, 231).

Luotettavuutta voidaan tarkastella myös reliabiliteetin ja validiteetin kaksoiskäsitteellä. Ensimmäisellä tarkoitetaan tutkimuksen toistettavuutta, eli toisen tutkijan mahdollisuutta tehdä vastaavanlainen tutkimus. Validiteetilla taas tarkastellaan kuinka onnistuneesti tutkimuksessa on tutkittu juuri niitä asioita, joita on ollut tarkoitus tutkia. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 160). Tässä tutkielmassa ei ole sovellettu reliabiliteetin ja validiteetin käsitteitä luotettavuuden ylläpitämiseksi. Syynä näiden kahden käsitteen poisjättämiselle johtuu niiden olemassaolon syntyneen lähinnä määrälliselle tutkimustyypille (emt, 163–164). Aiemmassa kappaleessa esitetyt luotettavuuden tekijät on tutkielman suunnitteluvaiheessa todettu riittäviksi luotettavuutta ylläpitäviksi komponenteiksi.

Tässä tutkielmassa luotettavuutta on pidetty erittäin keskeisenä asiana. Menetelmät on selostettu monipuolisesti sekä kattavasti, ja tutkimuskysymykset on tuotu esiin useammin kuin kerran. Analyysiluvussa pohdintoja on jatkuvasti peilattu teoriaan ja tutkimuskysymyksiin. Lisäksi niin analyysi, aineiston esittely kuin johtopäätökset perustuvat valittuihin ja perusteltuihin menetelmiin. Tutkielmassa tietopyynnöillä kerätyt aineistot on säilytetty tietoturvaohjeiden mukaisesti, eikä niitä ole luovutettu eteenpäin. Tutkielmassa ei tuoda esiin yksityishenkilöiden henkilötietoja, eikä tietopyynnöillä saatuja asiakirjoja ole säilytetty julkaisun jälkeen, vaan ne on poistettu lopullisesti. Tutkielman toistettavuutta heikentää vähäinen aiempi tutkimuskirjallisuus asiasta sekä aineiston keräämisen silmämääräisyys. Toisaalta toistettavuuden vastapainoksi tutkielma kuvaa keskeisiä tupakkavalvonnan komponentteja ja instituutioita kattavasti mahdollistaen aiheeseen perehtymisen, joka saattaa lukijaa kannustaa tämän tutkielman tematiikan ja ilmiön jatkojalostamisen.

4 TUPAKKAVALVONTA JA KUNNAT

Tässä luvussa kuvataan suoritettu sisällönanalyysi tupakkavalvonnasta kuntien näkökulmasta. Analyysi on kirjoitettu aineistoa kuvaavaan sävyyn, jonka lisäksi siihen tuodaan omaa tulkintaa. Koska aineistona ei ole haastatteluaineistoa eikä tutkielmassa analysoida diskurssia, on aineiston kuvaus katsottu keskeiseksi analyysiluvun osioksi. Kattavalla kuvauksella saadaan samalla perusteltua, miksi tiettyjä havaintoja ja tulkintoja on nostettu esille. Luvun perimmäisenä tarkoituksena on siis analysoida ja tuoda esille tupakkavalvonnan toimintakenttä ja vastata tutkimuskysymyksiin, eli 1) Miten tupakkalain valvonta rakentuu erityisesti kuntien näkökulmasta, 2) millä tavoin tupakkavalvonnan vaikuttavuutta voidaan mitata, ja miten käsitettä voidaan edes soveltaa sekä 3) Millaisia havaintoja voidaan tehdä tupakkavalvonnan toimijoiden suhteesta toisiinsa. Analyysissä on pyritty välttämään määrällisiä mittareita, yhtenä monista syistä on standardisoinnin puute ja vaikeus lukujen asettamisessa asianmukaiseen kontekstiin. Tutkielmassa on kuitenkin käsitelty laajasti taloudellisuutta, jossa yleinen ongelma on juuri raportoitujen lukujen vertailukelpoisuus. Ei ole aina selvää millä mekanismeilla tiettyjä lukuja on laskettu, ja näitä mekanismeja voi olla laajoissa katsauksissa yhtä paljon kuin tutkittavia yksiköitä. (Virtanen & Vakkuri, 2016, luku 4).

Analyysin alkuvaihe suoritettiin lukemalla aineisto ja järjestelemällä asiakirja-aineisto, akateeminen aineisto sekä teoreettisen viitekehyksen elementit. Järjestely tehtiin huolellisesti ja eri aineistoluokat jaettiin omiin verkkokansioihin. Teoreettinen viitekehys koostettiin teoriakansion perusteella. Lopun aineiston perusteella analyysissä kuvataan tupakkavalvonnan toimintakenttä, keskeinen lainsäädäntö ja havainnot kuntien harjoittamasta tupakkavalvonnasta. Aineistosta poimittiin kaikki viittaukset ja implikaatiot tupakkalain valvontaan kuntien näkökulmasta, vaikuttavuuden soveltamiseen kuntien harjoittamassa tupakkavalvonnassa ja muut havainnot tupakkavalvonnan toimintakentästä. Poimitut kohdat taulukoitiin, jonka jälkeen ne tiivistettiin, eli redusoitiin. Tiivistäminen toteutettiin siten, että ilmaisut ja havainnot muutettiin mahdollisimman lyhyeksi. Tämän jälkeen suoritettiin klusterointi, eli tiivistetyt kohdat ryhmiteltiin. Tämä menetelmä toteutettiin koko aineistosta kolme kertaa, jotta jokainen tutkimuskysymys saisi tasa-arvoisesti huomiota. Lopulta klusterit abstrahoitiin pääluokkiin, eli abstrakteihin tematiikkaa kuvaaviksi typistyksiin. Pääluokkien tarkoituksena on ollut pyrkiä vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Pääluokkiin on sovellettu teoreettista viitekehystä

mahdollisuuksien mukaan, ja analyysin tulososiossa tämän soveltamisen tulos ja kuvailu teorian kytkemisestä analyysiin näytetään. Tutkielman tutkimuskysymyksiä olivat:

- *Miten tupakkalain valvonta rakentuu erityisesti kuntien näkökulmasta?*
- *Millä tavoin vaikuttavuuden käsitettä voidaan soveltaa kuntien harjoittamassa tupakkavalvonnassa?*
- *Mitä havaintoja voidaan tehdä tupakkavalvonnan toimintakentästä?*

Ennen varsinaista analyysiä ja sen tuloksia on hyvä tuoda esille kattavammin niin sanottujen nikotiinipussien tulo suomen markkinoille. Fimea on huhtikuussa 2023 katsonut, että muuhun kuin lääkinnälliseen käyttöön tarkoitettuja nikotiinipusseja ei voida luokitella lääkkeiksi eikä niihin täten voida soveltaa lääkelakia (Tulli, 2023). Lääkelaissa (1987/395) säädettyihin nikotiinivalmisteisiin kuuluu yhä lääkinnälliseen tarkoitukseen tarkoitetut nikotiinipussit, joita myydään myös vähittäismyyntipisteissä. Nyt nikotiinipusseihin sovelletaan siis tupakkalakia ja soveltuvilta osin kemikaalilakia. Lisäksi nikotiinipussien maksimiannos on tällä hetkellä rajattu 20 mg/pussi. Rajaus tehtiin kemikaalilain nojalla. (Valtioneuvosto, 2023). Tällä hetkellä nikotiinipusseille ei ole olemassa omaa lainsäädäntöä, mutta sellainen on valmistelussa; hallitus on tammikuussa 2025 antanut eduskunnalle esityksen tupakkalain muuttamisesta, ja valtiopäivillä se kulkee tunnisteella HE 221/2024. Selvyyden vuoksi sanottakoon tässäkin vaiheessa, että tässä tutkimuksessa tupakkatuotteilla tarkoitetaan sitä mitä Tupakkalain (2016/549) 2 §:ssä säädetään. Tähän kuuluvat esimerkiksi, mutta ei vain, sähkösavukkeet, savukkeet sekä ”nikotiinipussit” jotka rinnastetaan lain nykytulkinnan mukaan *tupakan vastikkeeksi,* eli ne katsotaan sisältyvän Tupakkalain 2 §:n kohtaan 14. Tutkielma on valmistunut vuonna 2025, joten tämän jälkeen tapahtuneisiin muutoksiin ei analyysissä oteta kantaa. Huomattakoon myös se, että analyysin aineiston kuvaus ei ole tyhjentävä, vaan kuvaileva. Koko aineiston esittely perinpohjaisesti ei liene tarkoituksenmukaista tai järkevää.

4.1 Lainsäädäntö ja juridiikka

Tässä analyysin kohdassa esitellään tupakkavalvonnan osalta keskeinen lainsäädäntö. Esitetyt lait eivät kata jokaista tupakkalakiin tai tupakkavalvontaan vaikuttavaa lainsäädäntöä, vaan ainoastaan tärkeimmät ja eniten vaikuttavat. Lyhyesti voi mainita kemikaalilain, jossa esimerkiksi

valtioneuvoston sallitaan päätöksellään rajoittaa tai kieltää kokonaan kemikaalin valmistuksen, maahantuonnin tai markkinoille saattamisen (Kemikaalilaki 2013/599, § 45 b). Tätä oikeutta, kuten yllä on kerrottu, onkin käytetty nikotiinipussien nikotiinipitoisuuksien rajoittamiseksi.

Laki ja yhteiskunta kulkevat käsi kädessä. Jokaisen, mutta etenkin julkista valtaa käyttävän tulee tarkoin pidättäytyä toiminnassaan sellaisilta toimilta, jotka ylittävät laissa annetut rajat. Aina tämä ei kuitenkaan ole niin yksinkertaista, koska lainsäädännässä voi olla tulkintaan johtavia pykäliä. Lähtökohtaisesti voi kuitenkin sanoa, että jokaisen oikeuksista, velvollisuuksista sekä yhteiskunnan peruspilareista säädetään perustuslaissa. Perustuslain lähtökohtana on, että julkisen vallan tulee perustua lakiin, ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (Perustuslaki 1999/731, § 2). Näin ollen se myös asettaa niin kunnille kuin muille tupakkavalvontaa harjoittaville toimijoille vahvimman mahdollisen toimintaa säätelevän reunaehdon sekä toimii filosofisessa mielessä portinvartijana mielivaltaisuutta vastaan. Laissa säädetään myös virkamiehen virkavastuusta; virkatoimen ohella tehty laiminlyönti tai lainvastainen toiminta oikeuttaa asianomistajan vaatimaan asiassa rangaistusta (Perustuslaki 1999/731, § 118).

Yleisesti hallintoasioista säädetään Hallintolaissa. Hallintolain yksi keskeinen osio on hallinnon oikeusperiaatteet. Viranomaisen tulee kohdella virkatoiminnassa kaikkia osapuolia tasapuolisesti ja käytettävä valtaansa vain siten kuin laissa on säädetty ja tarkoitettu. Oikeusperiaatteisiin kuulu myös vaatimus siitä, että toiminnan tulee olla puolueetonta ja suhteessa tavoitteisiin. Laissa myös säädetään tarkasti, miten hallintoasioita tulee selvittää, kuinka asianosaisia kuulla ja miten asia ratkaistaan sekä kuinka ratkaisusta voi valittaa suoraan tuomioistuimelle tai oikaisuvaatimuksen muodossa viranomaiselle. Keskeistä on, että päätökset tulee lähtökohtaisesti perustella. Tarvittaessa viranomainen voi tehostaa antamaansa ratkaisua hallinnollisella seuraamuksella kuten uhkasakolla. Laissa myös säädetään, että viranomaisen tulee mahdollisuuksien mukaan avustaa toista viranomaista sekä pyrittävä edistämään yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. (Hallintolaki 2003/434). Hallintolaki siis parantaa niin yksityisten toimijoiden oikeusturvaa kuin asettaa julkisen vallankäytön raamit. Laki ei ole erityisen rajoittava kumpaakaan osapuolta, eli viranomaista tai yksityishenkilöä, kohtaan. Positiiviseksi yksityishenkilön kohdalla voidaan ainakin katsoa tarkka ohjeistus koskien muutoksenhakua tai valittamista kohtaan. Viranomaisen kohdalla voidaan positiiviseksi asiaksi lukea mahdollisuus korjata virhe ilman suoraa ja merkittävää rangaistusta tai sanktiota.

Julkisen sektorin, tässä tapauksessa lähinnä kuntien, hallintoasioiden jälkikäteisarviointia suoritetaan hallintotuomioistuimissa. Oikeudenkäynti- ja valitusprosessista säädetään laissa oikeudenkäynnistä

hallintoasioissa. Lain keskeinen tarkoitus on turvata jokaisen oikeus saada puolueeton käsittely hallintoasioissa, eli suojella niin asianomaista kuin arvioida viranomaisen tekemiä päätöksiä. (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 2019/808). Laki on tutkielman kannalta lähinnä teknisluonteinen, eikä sillä ole suurta merkitystä niin positiivisessa kuin negatiivisessa mielessä kuntien harjoittamaan tupakkavalvontaan. Kuntien kannalta laissa on jossain mielessä positiivista kuitenkin se, että oikeudellisen epäselvyyden vaikuttaessa hallintotuomioistuimen ratkaisuun voidaan oikeudenkäyntikuluja kohtuullistaa. Lisäksi, vaikka kunnan viranomaispäätös kumottaisiin hallintotuomioistuimessa, niin voidaan toinen osapuoli määrätä korvaamaan omat oikeudenkäyntikulunsa, jos asiassa katsotaan osittain, tai täysin, olleen kyse oikeudellisesta epäselvyydestä. (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 2019/808, § 95–99).

Markkinavalvontalaissa säädetään laajasti erinäisten tuote- ja palveluryhmien markkinoinnista ja tuotteiden markkinoinnista ja maahantuonnista. Laissa määrättyä sovelletaan myös tupakkalain osalta, ja kunnat yhdessä Valviran kanssa toimivat tupakkalain osalta markkinavalvontaviranomaisina. Tupakkavalvonnan kohdalla keskeisimmät säädökset laista ovat markkinavalvontaviranomaisen oikeus suorittaa tarkastuksia sekä tutkia tuotteita, tehdä tuoteostoja valehenkilöllisyydellä sekä antaa määräyksen tai kiellon, jos sille on aihetta. Tärkeimpänä mainituista on määräyksen tai kiellon antaminen, sillä markkinavalvontaviranomainen voi niin katsoessaan langettaa hallinnollisen seuraamuksen toimijalle, vaikka tuote täyttäisi laissa annetut vaatimukset. Perusteena kuvatun kaltaiseen toimenpiteeseen on tuotteen aiheuttama vakava riski terveydelle, turvallisuudelle, ympäristölle omaisuudelle tai yleiselle edulle. (Markkinavalvontalaki 2016/1137). Laki antaa markkinavalvontaviranomaiselle siis hyvinkin paljon tulkintavaraa valvontatoimien harjoittamisessa. Tupakkalain osalta lain merkitys onkin keskeinen, sillä tupakkalain mukaiset tarkastukset ovat yksi kuntien tupakkavalvonnan keskeisiä toimenpiteitä. Laki antaa laajat oikeudet suorittaa tarkastuksia, myös valehenkilöllisyydellä, sekä niin katsoessaan määrätä esimerkiksi myyntikielto, jonka voi katsoa olevan hyvin painava seuraamus. Langetettua seuraamusta on mahdollista tehostaa uhkasakolla tai teettämisuhalla, eli tekemättä jätetyn toimenpiteen teettämistä laiminlyöjän kustannuksella (Markkinavalvontalaki 2016/1137, § 28).

Tupakkaa ohjaa pääasiassa tupakkalaki. Laissa säännellään esimerkiksi tupakkatuotteiden myynnistä, hallussapidosta, markkinoinnista, käytöstä, valmistuksesta sekä eri viranomaisorganisaatioiden tehtävistä ja vastuualueista. Keskeistä laissa tutkimuskysymysten kannalta on tupakkatuotteiden markkinointi- ja makukielto, yleiset tupakointikiellot, kunnille annetut vastuut mutta myös oikeus langettaa erinäisiä hallinnollisia seuraamuksia sekä asuntoyhteisöjen oikeus hakea tupakointikieltoa.

Lain noudattamista valvovat lähinnä Valvira sekä kunnat. (Tupakkalaki 2016/549). Tupakkalaissa määritellään hyvin kattavasti kuntien tupakkavalvonnalliset tehtävät sekä oikeudet tehostaa ratkaisujaan esimerkiksi uhkasakolla tai teettämisuhalla. Mielenkiintoisesti lain 109 §:ssä hallintoviranomaiselle annetaan oikeus panna täytäntöön antamansa päätös, vaikka siitä olisi valitettu ja täten päätös olisi vailla lainvoimaa. Kuten aiemmassa kappaleessa mainittua, tämä on ristiriidassa yleisen hallintoprosessikäytännön kanssa. Se kuitenkin antaa kunnille tosiasiallista valtaa, sillä langetettu kielto voi merkittävästi vaikuttaa toimijan elinkeinoon. Koska tupakkalakiin viitataan tässä tutkielmassa useasti ja useita siinä olevia kohtia kuvataan muissakin osioissa, ei tässä vaiheessa ole tarkoituksenmukaista kuvata itse tupakkalakia kattavammin.

Tupakkalakiin on vuosien aikana tehty useita säädöksiä tarkentamaan lakia. Säädöksillä on pyritty selkeyttämään lain kohtia sekä tarkentamaan kohtia määräämällä niistä yksityiskohtaisemmin. Yhdessä säädöksessä on tarkennettu tupakointitilan vaatimuksia muun muassa määrittelemällä poistoilmavirran vähimmäisvaatimuksia sekä etäisyyttä oven yläosasta tupakointitilan kattoon. Tupakointitilaa tulee myös pystyä valvoa ja ilmanvaihtoa tarkastettava; poistoilmavirtausta pitää pystyä tarkastelemaan tupakointitilan ulkopuolella olevasta mittarista. (Valtioneuvoston asetus, 2016/601). Laissa on siis säädetty hyvinkin yksityiskohtaisesti tupakointitilan määritelmistä, joka tekee lain kirjaimen noudattamisesta selkeää elinkeinoharjoittajan kohdalla, toisaalta vaatimukset vaikuttavat hyvin raskailta ja kustannuksia nostavilta. Tupakkalakiin on säädetty myös tarkennus vähittäismyyntiluvan paperiarkin koosta, miten tupakkatuotteiden ikärajasta tulee ilmoittaa, miten tupakkamyyntiä liikkeessä valvotaan ja minkälaisen kuvaston tai luettelon myytävistä olevista tuotteista saa painattaa (Sosiaali- ja Terveysministeriön asetus 2016/593). Asetuksessa määritellään siis hyvinkin tarkasti ja yksityiskohtaisesti jopa sallittavat kirjaintyypit. Asetus helpottaa kunnan harjoittamaa tupakkavalvontaa, sillä sen tarkastaessa vähittäismyyntiluvallista elinkeinoharjoittajaa, voi vaadittavat ilmoitukset ja muut velvollisuudet todeta asianmukaiseksi helposti. Toisaalta se myös vaatii valvontaa suorittavan tarkastamaan hyvinkin yksityiskohtaisia ja näennäisesti epäolennaisia asioita. Tupakkalakiin on annettu useita muita säädöksiä, mutta ne eivät suoraan tai vahvan välillisesti liity kuntien harjoittamaan tupakkavalvontaan.

Viimeinen keskeinen lainsäädäntään ja juridiikkaan vaikuttava kokonaisuus on EU-tason sääntely sekä tupakkatuotteisiin liittyvät kansainväliset sopimukset. Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä sopimuksia, kuten Maailman terveysjärjestön tupakkapuitesopimuksen (2004). Sosiaali- ja Terveysministeriön verkkosivuilla (n.d) on kattava listaus EU-sääntelystä tupakkatuotteisiin liittyen. Ei liene tarkoituksenmukaista listata jokaista direktiiviä aiheeseen liittyen, mutta tiivistäen EU-

sääntelyn voi kuvailla tuovan lainsäädäntäkehikkoja, eräänlaisia lähtökohtia tupakkavalvontaan. Suomen on katsottu sääntelevän esimerkiksi sähkösavukkeita EU:n muihin jäsenmaihin suhteellisen ankarasti (Ollila, 2019). Euroopan Unioni keskeinen oma lainsäädäntökehikko keskittyy tupakkatuotedirektiiviin (2014/40/EU) sekä liitännäisiin asetuksiin. Useassa asiassa kansallinen lainsäädäntömme on ollut edellä EU:ta (Timberlake ym., 2018).

4.2 Tupakkavalvonnan toimintakenttä

Tupakkavalvonta on monimutkainen toimintakenttä ja se kattaa useita eri julkishallinnollisia instituutioita eri hallinnon tasoilta. Jokaisella näistä tahoista on omat tehtävänsä sekä intressinsä asioiden hoitamista ja edistämistä kohtaan. Kaikkia näitä toimijoita yhdistää kuitenkin tavoite tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinituotteiden käytön lopettamiselle. Huomioiden tämän laajan toimintakentän on keskeistä ymmärtää mistä toimijoista tupakkavalvonta koostuu ja etenkin, miten nämä toimijat toimivat suhteessa kuntiin. Tässä alaluvussa analysoidaan tupakkavalvonnan toimintakenttää aineiston ja teorian avulla. Kuntia käsitellään erikseen erillisessä alaluvussa. Toimintakenttään ei lueta kuuluvan lainsäätäjää, eli tässä tapauksessa eduskuntaa. Syynä on se, että tutkielmassa keskitytään julkisen sektorin toimintaan eikä erityinen fokus ole politiikassa. Myös tutkielman tutkimuskysymykset keskittyvät juuri poliittisten ohjelmien toimeenpanoon, eikä niinkään ohjelmien luontisyihin ja poliittisiin prosesseihin.

Kansallisella tasolla tupakkapolitiikasta, eli myös tupakkavalvonnasta, vastaa Sosiaali- ja Terveysministeriö, eli STM (Valtioneuvoston asetus 2017/491, § 1; Tupakkalaki 2016/549, § 4). Koska julkisen sektorin yleisenä tavoitteena on tupakkatuotteiden käytön loppuminen (STM, 2023), heijastuu tämä vahvasti myös STM:n toimintaan. Tupakkavalvonnan näkökulmasta ministeriö pyrkii edistämään tupakkatuotteiden käytön lopettamista sekä ehkäisemään käytön aloittamista. Ministeriö edistää useita toimenpiteitä tupakan käytön lopettamiseksi, näihin kuuluu esimerkiksi, mutta ei vain, hinta- ja veropolitiikka, savuton elinympäristö, markkinoinnin kieltäminen, saatavuuden rajoittaminen sekä ”tupakoimattomuutta tukeva viestintä” (STM, 2022). Ministeriöllä on siis luontainen intressi käsitellä tupakkatuotteisiin liittyviä kysymyksiä yksipuolisesti. Tosin sanottakoon myös se, että sen vastuut ja tehtävät ovat suurilta osin valmisteluun ja kansallisiin ohjelmiin liittyviä. Operatiivisesta toiminnasta vastaa lähinnä kuntien lisäksi sen hallinnonalaan kuuluvat virastot. Ministeriön hallinnonalaan kuuluu tupakkavalvontaan suoraan kytköksissä olevia organisaatioita.

Näitä on Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL (Valtioneuvoston asetus 2017/491, § 2). Ministeriöllä ja kunnilla ei vaikuta olevan suoranaista, merkittävää yhteyttä tupakkavalvonnan osalta.

Kuntien kannalta ehkä merkittävin toimija tupakkavalvonnan näkökulmasta lienee Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto eli Valvira. Viraston toimivalta tupakkatuotteisiin liittyvistä tehtävissä on lailla säädettyä, ja niihin kuuluu esimerkiksi tupakkatuotteiden ominaisuuksien valvonta, vastuu markkinoinnin ja myyntipakkausten valvonnasta sekä ohjaustoiminta tupakkavalvonnassa. (Laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta 2008/669, § 2; Tupakkalaki 2016/549, § 6). Virasto antaakin pyydettäessä apua lain tulkinnassa ja luo kunnille ohjeistuksia haastavissa tilanteissa; näin on tehty esimerkiksi sähkösavukkeiden makunesteiden kohdalla. Kunnat sovelsivat Valviralta saatuja ohjeita. (Ollila, 2019). Valvira on myös tupakkalain osalta markkinavalvontaviranomainen (Markkinavalvontalaki 2016/1137, § 4). Tupakkavalvonnan osalta virasto on hyvin monitasoinen, se suorittaa niin operatiivista valvontaa, antaa kieltoja sekä määräyksiä, koordinoi valvontaa muiden kanssa sekä ylläpitää eri aineistorekistereitä. Aineiston kohdalla Valvira tuli organisaationa hyvin usein esille joko välillisesti tai suoraan. Mielenkiintoisena havaintona sanottakoon, että Valvira on suhtautunut esimerkiksi nikotiinipussien vapautumiseen hyvin kriittisesti, sekä todennut lakisääteisten valvontatehtävien lisääntyvän, jos nikotiinipussien asema vahvistettaisiin tupakkalaissa. (Valvira, 2024). Valviran harjoittaman tupakkavalvonnan on katsottu lisääntyneen ainakin sähkötupakkaan liittyvissä asioissa (Ollila, 2019).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, eli THL, on sosiaali- ja terveysministeriön alainen virasto, jonka keskeisiä tehtäviä on esimerkiksi harjoittaa tutkimusta, tutkia väestön hyvinvointia sekä terveyttä ja harjoittaa tutkimustoimintaa. Sen tehtäviin kuuluu myös väestön terveyttä ja hyvinvointia edistävien aloitteiden ja esitysten tekeminen. Laitoksen tehtävät ja toimiala on lailla säädettyä. (Laki Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta, 2008/668). Lisäksi laitos pyrkii myös edistämään tupakoinnin lopettamista (Tupakkalaki 2016/549, § 5). Vaikka laitos kuuluu STM:n hallinnonalaan, on se toiminnassaan itsenäinen. Laitos on erittäin merkittävä akateeminen julkaisija. Tarkastushetkellä se oli Julkari -arkistossa julkaissut yli 25 tuhatta eri nimikettä. Tupakka ja tupakkapolitiikka muodostavat varteenotettavan osan julkaisuista. Laitoksen aloitteet, julkaisut sekä tavoitteet ovat linjassa STM:n ja julkishallinnon tupakkapoliittisten tavoitteiden suhteen. THL ei ole suoraan yhteydessä kuntiin tupakkavalvonnan osalta, sillä se on enemmän kansallinen asiantuntijalaitos.

Mainittujen lisäksi tupakkavalvontaan on osittain kytköksissä Tulli, poliisi sekä aluehallintovirastot. Tullin keskeisiä tehtäviä on rajan yli kulkevan tavaraliikenteen valvonta, erinäisten maksujen kerääminen sekä laittoman ulkomaankaupan estäminen. Tulli myös valvoo asetettuja maahantuontirajoituksia. Tullin toiminnasta ja valtuuksista säädetään tullilaissa. (Tullilaki 2016/304). Tullin vastuut ja toiminta suhteessa tupakkavalvontaan on lähinnä toimia operatiivisena rajoitusten ja kieltojen valvojana. Hyvänä esimerkkinä Tullin tupakkavalvonnasta lienee lääkelain valvonta, eli nikotiinipussien takavarikointi ennen niiden vapauttamista markkinoille. Tullilaissa ei nähdäkseni jätetä Tullille merkittävää harkintavaltaa. Tätä näkemystä tukee myös se, että tullitoimintaa säädellään myös hyvin paljon Euroopan Unionissa (kts. EU, 2016/341; EU, 2021/234). Osittain, lähinnä välillisesti tai toisen syyn kautta, kytköksissä tupakkavalvontaan on suomen poliisi. Poliisi saattaa virkatehtävien hoidossa saada esimerkiksi selville, että tupakkatuotteita myyvässä toimipisteessä ei ole tehty vaadittavaa ikärajavalvontaa. Lisäksi poliisin tehtävä on valvoa tupakointikieltojen- ja rajoitusten noudattamista yleisissä tilaisuuksissa (Tupakkalaki 2016/549, § 9). Selvitetyn perusteella yllä mainitun kaltaiset valvontatehtävät muodostavat suurimman osan poliisin harjoittamasta toiminnasta, joka linkittyy tupakkavalvontaan. Tutkielman aiheen kannalta poliisi ja sen harjoittama toiminta ei ole erityisessä keskiössä. Viimeisenä tupakkavalvontaan osallistuva viranomainen on aluehallintovirasto, eli AVI. Aluehallintovirastojen yksi lukuisista tehtävistä on tupakkalain ohjaus: se ohjaa kuntien harjoittamaa tupakkavalvontaa sekä arvioi niin itse valvontasuunnitelmia kuin niiden toteutumista. (Aluehallintovirasto, 2023; Ollila, 2019).

Alla olevassa kuviossa (kuvio 1) esiteltynä tiivistetysti tupakkavalvonnan toimintakenttä kuntia lukuun ottamatta sekä niiden suhde kuntiin.

Toimija	Päätehtävä	Suhde kuntiin
STM	Kansallisen tupakkapolitiikan ohjaus	Uusien velvollisuuksien valmistelu
Valvira	Tupakkavalvonta, kuntien ohjaus	Auttaa ja ohjeistaa kuntia, suuri merkitys
THL	Tupakan asiantuntija- ja tutkimustoiminta	Tarjoaa kunnille tutkimustietoa
Tulli	Tupakkavalvonta maahantuonnin osalta	Todella vähäinen
Poliisi	Yleisten alueiden tupakointikiellot	Ilmoittaa havaitessaan jotain
AVI	Kuntien ohjaus ja suunnitelmien arviointi	Auttaa ja ohjeistaa kuntia

Kuvio 1: Toimijoiden tehtävä ja suhde kuntiin typistetysti.

4.3 Kunnat ja valvontakeinot

Kuntien vastuulla tupakkavalvonnassa tupakkalain osalta ovat oman alueensa tupakkatuotteiden myynnin sekä toimijan omavalvonnan laillisuusvalvonta, markkinointi- ja esilläpitokieltoja koskevien lainkohtien valvominen ja tupakointikieltojen sekä rajoitusten valvominen. Lisäksi kunnan vastuulla on tupakointikiellon määrääminen asuntoyhteisöön, eli taloyhtiöön, ja tätä edeltävän hakemuksen käsittely. (Tupakkalaki 2016/549, § 8 & 79). Kunnat ovat myös tupakkalain osalta markkinavalvontaviranomaisia (Markkinavalvontalaki 2016/1137, § 4). Markkinavalvontaviranomaisena toimiminen tuo kunnille lisää oikeuksia harjoittaa tupakkavalvontaa sikäli, kun toimintaa harjoitetaan juuri markkinavalvontalain osalta. Yleisesti kuntien keskeisistä lainsäädännällisistä vastuista ja valtuuksista säädetään hallintolaissa, markkinavalvontalaissa ja tupakkalaissa.

Kuntien tupakkavalvonnallisiin toimenpiteisiin kuuluu valvontasuunnitelmien mukainen tarkastus. Aineiston perusteella tarkastuksessa käydään lävitse ennalta määrättyjä asioita tupakkalain ja muiden relevanttien lakien noudattamisesta. Epäkohtia huomatessa määrätään toimija korjaamaan menettelyänsä ja sovitaan tarkastuskäynnistä. Tarkastuskäynnin jälkeen, jos moitittava menettely jatkuu, järjestetään vielä hallintolain § 34 mukainen kuuleminen. Lopuksi toimivaltainen kunnan viranomainen ottaa asiassa huomioon saadut selvitykset, lainsäädännän ja muut olosuhteet ja tekee asiasta päätöksen. Kunta voi tupakkalain 12 luvun sekä markkinavalvontaviranomaisen asemassa tilanteen mukaan peruuttaa toimijan vähittäismyyntiluvan, antaa markkinointikiellon, myyntikiellon, uhkasakon tai teettämisuhan. Kuntien tekemistä tarkastus- ja valvontakäynneistä ei ole määrällisessä mielessä tarkkaa tietoa. Aiemmin on arvioitu, että vuosittain näitä käyntejä olisi noin 2700 (Ollila, 2019).

Keskeisen osan kuntien tupakkavalvonnasta muodostaa asuntoyhteisöille määrätyt tupakointikiellot. Asuntoyhteisö voi, yhtiökokouksen sitä puoltaessa, hakea kunnan viranomaiselta tupakointikieltoa kiinteistön huoneistoparvekkeille. Kieltoa voi myös hakea huoneistoihin, jos savun kulkeutumista ei kohtuudella voida ehkäistä ja jos huoneiston haltijalle on annettu mahdollisuus ehkäistä savun kulkeutuminen itse (Tupakkalaki 2016/549, § 79). Aineiston perusteella kieltoja on haettu koskemaan niin parvekkeita, ulkotiloja kuin huoneistoja sekä näiden yhdistelmiä. Asuntoyhteisön tupakointikiellon hakemisesta säädetään tupakkalakia täydentävässä valtioneuvoston asetuksessa (2016/601). Ennen varsinaisen hakemuksen käsittelyä asukkailla on vielä mahdollisuus jättää alueen

käräjäoikeuteen moitekanne hakemisesta. Tämän jälkeen kunnan täytyy järjestää asiasta virallinen kuuleminen tupakkalain § 79 mukaisesti. Kokonaisuutena, siitä kun asuntoyhteisö järjestää kuulemisen siihen, kun asiasta on annettu päätös, voi kestää yli vuosi. Jos asiasta valitetaan hallinto-oikeuteen voi prosessi viedä useita vuosia.

Nikotiinipussien vapautuessa markkinoille ja niiden rinnastuessa nyt tupakkalakiin, on seurauksena kunnille syntynyt lisää valvontatehtäviä, kun nikotiinipussien valvonta on jatkossa osa tupakkavalvontaa, eli myös kuntien vastuulla. Nikotiinipussien kohdalla ei nykyisen käytännön mukaan voida puhua täysin tupakkatuotteeseen rinnastettavasta tuotteesta, joten sen myyntiin ei tarvita lupaa, ja myyjän vastuulla on noudattaa muuten vallitsevaa lainsäädäntöä ja rajoituksia.

Jo mainitun lisäksi kunnat ovat vastuussa tupakkatuotteita myyvien tahojen omavalvontasuunnitelmien valvonnasta.

4.4 Arviointi hallinto-oikeudessa

Viime kädessä kuntien tekemää tupakkavalvontaa päätösten osalta arvioidaan hallinto-oikeudessa. Kolmelta hallinto-oikeudelta pyydettiin tupakkalain perusteella annettuja ratkaisuja. Tässä alaluvussa selostetaan aineistosta nousseet keskeiset havainnot sekä kuvataan yleisesti, miten hallinto-oikeus on ratkaissut ja mistä asioista. Alaluvussa esitetyt ratkaisut muodostavat tiivistelmän aineistossa olevista oikeusasiakirjoista. Käytännössä oikeudessa arvioidut, tupakkalakiin perustuvat, ratkaisut voidaan jakaa kolmeen eri kategoriaan. Näitä ovat proseduraaliset ratkaisut, tulkinnalliset erimielisyydet sekä tunnusomaisten makujen, kuten elintarvikemakunesteiden ja aromitiivisteiden, myynti tupakkatuotteiden myyntiin erikoistuneessa liiketilassa. Jäljempänä näitä kutsutaan makunesteiksi.

Proseduraalisiksi ratkaisuiksi luettiin sellaiset hallinto-oikeusasiat, jossa keskiössä on ollut erimielisyys jonkin maksun, päätöksen tai muun niihin rinnastettavan asian soveltamisesta, eli niissä riitautettuna ei ole ollut lain tulkinta viranomaisen, eli kunnan, näkökulmasta. Proseduraaliseksi ratkaisuksi luettiin esimerkiksi Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisu (10.9.2018 dnro 01418/17/1299) tupakkatuotteiden vähittäismyyntiluvista. Asiassa oli kyse tupakan vähittäismyyntilupien määrästä; valittaja oli vaatinut luvan muuttamista koskemaan vain yhtä myyntipistettä, sillä myyntipaikassa oli vain yksi tupakkatuotteiden myyntipiste. Ratkaisussaan

oikeus hylkäsi valituksen muun muassa siksi, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan (Tupakkalaki 2016/549, § 49) luvan hakija on vastuussa myyntipisteiden määrän ilmoittamisesta. Kunta oli asiassa lisäksi tiedustellut kahteen otteeseen valittajalta (myyntipistekohtaisen valvontamaksun korottamisen sekä valittajan yhteydenoton yhteydessä), että haluaako tämä muuttaa luvassa olevien myyntipisteiden määrää. Proseduraaliseksi ratkaisuksi luettiin lisäksi Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös (18.09.2023 dnro 16113/2022), jossa taloyhtiön osakas valitti kunnan viranomaisen määräämästä parveketupakointikiellosta, jota taloyhtiö oli hakenut. Asiassa oli kyse proseduraalisesta virheestä, sillä valittaja oli siinä vedonnut seikkoihin, jotka oli lailla seikkaperäisesti kirjoitettu toisin. Mielenkiintoisesti tässä asiassa oli katsottu tapahtuneen menettelyvirhe viranomaisen osalta, sillä tarkastuskäynnistä ei luotu raporttia. Menettelyvirheen ei kuitenkaan katsottu vaikuttaneen asian kokonaisarviointiin.

Aineistossa proseduraalisia ratkaisuja oli 31 kappaletta. Aineiston proseduraalisissa ratkaisuissa on poikkeuksetta hylätty valitus. Tästä ei voida vielä vetää merkittäviä johtopäätöksiä, sillä jo luonteensakin mukaisesti proseduraalisissa ratkaisuissa oikeuden arviointi ja perustelu on perustunut valittajan esittämiin seikkoihin eikä niinkään kunnan viranomaisen tekemiin päätöksiin ja antamiin selvityksiin. Joka tapauksessa voi sanoa, että ainakaan yllä kuvatun kaltaisissa tapauksissa ei ole ilmennyt selkeitä systemaattisia tai satunnaisia virheitä kunnallisen viranomaisen toiminnassa.

Toisen kategorian muodostivat tulkinnalliset erimielisyydet. Niissä kyseessä oli erimielisyys laista tai näytöstä. Tällaisiksi luettiin esimerkiksi Itä-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisu (14.10.2021 dnro 02431/20/5151), jossa oli keskeisiltä osin kyse siitä, miten parveketupakoinnista syntyvä savu kulkeutuu asuntoyhtiön parvekkeilta toisille parvekkeille. Erimielisyydestä oli kyse myös, kun oikeus tulkitsi tupakkalakia tupakointitilan säädösten osalta (Helsingin hallinto-oikeus, 31.10.2018 dnro 06123/17/5151). Tällöin sikariklubin tupakointitilan katsottiin olevan lainvastainen, eli kunnan viranomaisen määräämä tupakointikielto pysytettiin. Ratkaisusta äänestettiin, joten sen merkitys oikeuskäytännön kannalta lienee vähäinen. Tulkinnallista erimielisyyttä nähtiin myös, kun hallinto-oikeus kumosi kunnan viranomaisen päätöksen kieltää tupakointi huoneistojen sisätiloissa (Helsingin hallinto-oikeus, 20.06.2022 dnro 22346/2021). Tällöin niin kunta kuin asuntoyhteisö oli kiellon puoltamisen kannalla, mutta oikeus katsoi, että esitetyt selvitykset eivät riittäneet oikeuttamaan tupakoinnin kieltämistä sisätiloissa.

Tulkinnallisia erimielisyyksiä löytyi aineistosta kolme kappaletta. Yhdessä tapauksessa kunnan viranomaisen päätös kumottiin. Lopuissa kahdessa valitus hylättiin. Tulkinnallisia erimielisyyksiä

aineistossa oli hyvin vähän, joten niistä on vaikea vetää minkään laisia yleistettäviä tulkintoja. Vaikka tilanne, jossa kunnan viranomaisen päätös tupakointikiellosta kumottiin hallinto-oikeudessa, voidaan laskea kunnan kannalta häviöksi, on asiassa kyseessä hyvin vaikeasta juridisesta tilanteesta. Vuosine saatossa tilanne saattaa toki muuttua, kun asiasta saadaan oikeuskäytäntö muodostettua.

Kolmannen kategorian muodosti tulkintaeriäväisyydet koskien makunesteiden suhdetta tupakkalakiin, kun makunesteitä myydään tupakkatuotteisiin erikoistuneessa kaupassa. Hallinto-oikeuden antamiin ratkaisuihin on vaikuttanut silloin voimassa oleva lainsäädäntö sekä huhtikuun 2020 jälkeen ennakkopäätös tupakkalain 25 § soveltamisesta; ylempi oikeusaste katsoi, että johtuen toimittamattomasta tiedonannosta EU:lle, ei artiklaa ole voitu soveltaa. (KHO 2020:77). Aineiston oikeustapauksien tapahtumaketjut sijoittuvat vuodesta 2017 vuoteen 2023. Toukokuun 2018 ja huhtikuun 2019 välillä laitettiin vireille yhdeksän valitusta hallinto-oikeuteen liittyen kuntien päätöstä kieltää makunesteiden myynti valittajan toimipaikassa. Näistä kahdeksasta vaadittiin myös täytäntöönpanokieltoa asian ratkaisuun asti, joka myös hakijalle jokaisessa tapauksessa myönnettiin. Asiassa on keskiössä mitä lakia makunesteisiin sovelletaan. Valittajat näkivät, että koska makunesteet olivat teknisesti elintarvikenesteitä, tulee niihin soveltaa elintarvikelakia, vaikka tuotteita myydäänkin tupakkatuotteisiin erikoistuneessa kaupassa. Kunnat taas perustelivat makunesteihin sovellettavan tupakkalakia, sillä tosiasiallinen käyttötarkoitus makunesteillä oli tupakkatuotteiden käyttö. (Ollila, 2019). Ensimmäinen ratkaisu annettiin 2019 kun erään toimijan valitus hylättiin (Itä-Suomen hallinto-oikeus, 15.5.2019, dnro 01284/18/7299). Päätöksestä valitettiin, ja lopulta siitä annettiin aiemmin mainittu ennakkopäätös KKO 2020:77. Tähän ennakkopäätökseen suurimmilta osin vedoten hallinto-oikeudet antoivat ratkaisuja, joilla loputkin ennen kesäkuuta 2019 tehdyt päätökset kumottiin. Vuonna 2023 oikeus kumosi kaksi kunnan tekemää makunesteiden myyntikieltoa (Hämeenlinnan hallinto-oikeus, 02.05.2023 dnro 22364/2023; 24371/2023). Päätökset erosivat hieman toisistaan perusteluiden osalta, mutta molemmissa todettiin, että näissä tapauksissa myytäviin makunesteisiin ei oltu voida soveltaa tupakkalakia. Toisaalla kuitenkin saman kaltaisessa tilanteessa ratkaistiin hylkäämällä valitus (Helsingin hallinto-oikeus, 14.06.2023 dnro 24371/2021). Asiassa ratkaisuun vaikutti muun muassa saman yhtiön muut oikeustapaukset.

Makunesteiden osalta aineistossa oli yhdeksän oikeustapausta. Kahden kohdalla valitus hylättiin, joskin toisen kohdalla ylempi oikeusaste ratkaisi valittajan eduksi. Lopuissa seitsemässä kunnan viranomaisen päätös kumottiin, näistä kuudessa vedottiin korkeimman hallinto-oikeuden aiemmin mainittuun ennakkopäätökseen. Yhden kohdalla asia ratkaistiin muihin asioihin perustuen. Oikeustapauksista voidaan johtaa erityisiä huomioita. Ensinnäkin oikeuksien tulkinnoissa ei näytä

olevan merkittäviä tulkintaeriäväisyyksiä. Toiseksi makunesteitä lukuun ottamatta kunnan päätös on yhtä kohtaa lukuun ottamatta pysytetty. Kolmantena keskeisenä huomiona on, että todella merkittävän enemmistön oikeusaineistosta muodostaa valitukset tupakointikieltopäätöksistä.

4.5 Tulokset

Tässä luvussa selostetaan analyysin tulokset ja kytketään havainnot tutkielmassa määriteltyyn teoriaan siten, kun se on mahdollista. Aineistossa esiintyi paljon pelkistettyjä ilmauksia, jotka tulkintatavasta riippuen voitiin sijoittaa usean tutkimuskysymyksen alle. Tämän vuoksi tutkimuskysymyksissä on havaittavissa selkeää päällekkäisyyttä. Katson, että tämä päällekkäisyys on tutkielman kannalta oikeastaan positiivista, sillä se viittaa ilmiön kompleksisuuteen ja tutkielman kykyyn tunnistaa aineiston osista kontekstisidonnaisia ominaisuuksia. Saman kaltaisia yläluokkia käsitellään tuloksissa siis eri sana- ja merkityskääntein riippuen tutkimuskysymyksestä, johon osiossa pyritään vastaamaan.

4.5.1 Tupakkavalvonta kuntien näkökulmasta

Yläluokat	Pääluokat
Tupakointikiellon määrääminen byrokraattisesti raskasta	
Lopulta hidasta laajan valitusoikeuden vuoksi	Rakenne- ja prosessitason haasteet
Toiminta perustuu tarkastuksiin	
Laajat oikeudet harjoittaa valvontaa	Kunnalliset työkalut
Valviran korostunut rooli	
Laaja toimijakenttä	
Lopullinen laillisuusvalvonta tapahtuu oikeudessa	Hallinnolliset ulottuvuudet
Toiminnan pitää perustua lakiin	
Sähkötupakka ja siihen rinnastettavat asiat ristiriitaisia	

Kuvio 2: Ensimmäisen tutkimuskysymyksen luokittelu

Aineistosta muodostettiin alla olevan taulukon mukaisesti yhdeksän (9) yläluokkaa, joista johdettiin kolme pääluokkaa vastaamaan tutkimuskysymykseen ”*Miten tupakkalain valvonta rakentuu erityisesti kuntien näkökulmasta?”*. Pääluokiksi muodostui selvästi toisistaan eroavia kokonaisuuksia. On suoraan havaittavissa, että aineiston pohjalta tupakkavalvonta on kuntien näkökulmasta hyvin lainsäädäntösidonnaista. Tämä huomio ei yllättänyt ensinnäkään siksi, koska aineistosta merkittävä osa perustui lainsäädäntöön. Toiseksi lienee jollain tavalla jopa oletettavaa, että viranomaisen toimintaa ja menettelyä säädellään hyvin tarkasti.

Rakenne- ja prosessitason haasteiksi kuntien näkökulmasta luettiin tupakointikieltoon liittyvä byrokratia. Tupakointikiellon määrääminen tunnistettiin selvästi raskaaksi prosessiksi. Se koostuu useista eri toimenpiteistä ja menetelmistä, jotka vaativat kunnalta resursseja. Varsinkin huoneistojen tupakointikiellon määrääminen nähtiin jopa yllättävän raskaana. Toisena pääluokan haasteena nähtiin

valvontatoiminnan lopullinen hitaus laajan valitusoikeuden vuoksi. Kuntien näkökulmasta valvontatoiminnan tosiasiallista toimeenpanoa, eli määräyksien antamista, voidaan vähintään väliaikaisesti estää useassa eri vaiheessa. Esimerkiksi myyntikiellon määräämisen osalta tuomioistuinkäsittelyä ennen oikeus on usein teettänyt selvitys- ja lausuntopyyntöjä. Myös valittajan niin vaatiessa, käsitellään välipäätöksen muodossa, ennen varsinaista käsittelyä, täytäntöönpanokiellon hakeminen. Yksinomaan kuntien näkökulmasta laaja valitusoikeus näyttäytyy toimintaa hidastavana ja epävarmuutta edistävänä tekijänä. Vartiaisen ym. (2021) mukainen hallinnollisen kentän muutos näkyy tupakkalain valvonnassa. Yksilöille, tässä tapauksessa elinkeinoharjoittelijoille, tarjotaan todella kattava mahdollisuus tulla kuuluksi ja korjata toimintaansa. Suoraan aineiston perusteella ei pystytä johtamaan uskottavasti, että valitusoikeus, tai etenkin käynnissä oleva oikeustapaus, merkittävästi vähentäisi valvontahalukkuutta oikeudessa olevaa asiaa kohtaan. Tämä on kuitenkin mahdollista.

Yhdeksi kunnalliseksi työkaluksi luettiin tarkastusperustainen toiminta. Aineistossa korostui, että tupakkavalvonta perustuu suurilta osin tarkastusten tekemiseen. Tämä näkyi etenkin tupakkatuotteisiin erikoistuneiden liikkeiden kohdalla, mutta myös esimerkiksi tupakointikiellon määräämisen kohdalla. Vaikka aineisto ei tietenkään kata kaikkea, niin lienee suhteellisen turvallista sanoa, että aineiston tarkastuspainotteinen valvontatoiminta kuvastaa hyvin todellisuutta. Toisena työkaluna nähtiin laajat oikeudet valvonnan harjoittamiseksi. Kunnille on eri laeissa myönnetty useita merkittäviä valvontaoikeuksia. Näistä mainittakoon oikeus tehdä kontrolliostoja valheellisella henkilöllisyydellä sekä oikeus määrätä myyntikielto. Ensimmäinen on valvontakeinoksi hyvinkin poikkeuksellinen. Myyntikielto taas on määräyksenä hyvin merkittävä, sillä se vaikuttaa suoraan toimijan elinkeinon ansaintamahdollisuuksiin.

Viimeinen tunnistettu pääluokka oli tupakkavalvonnan hallinnalliset ulottuvuudet kuntien näkökulmasta. Tähän luettiin Valviran korostunut rooli, joka on tuotu, ja tuodaan vielä myöhemminkin, useasti esille. Kunta viittasi niin antamissaan päätöksissään kuin selvityksissä, että lausunnoissaan oikeudelle Valviran ohjeistuksiin ja tulkintoihin. Valviran rooli kunnan tupakkavalvonnassa on aineiston perusteella erittäin keskeinen. Kuntien näkökulmasta Valvira näyttäytyi eräänlaisena käsinojana, johon luottaa, kun toimintaa perusteltiin tai kun sitä harjoitettiin. Valviran roolista onkin myös akateemista näyttöä (Ollila, 2019). Toiminta näyttää täyttävän Lewisin (2006, 200) määritelmän yhteistyölle; toimijat jakava tietoa, auttavat tavoitteiden toimeenpanossa ja ovat vuorovaikutuksessa. Vähemmän yllätyksellisesti kuntien osalta tupakkavalvonta koostuu laajasta toimijakentästä. Toimintakentästä ei aineiston perusteella voida johtaa merkittäviä havaintoja

tai tulkintoja. Yleisesti tarkasteltuna, ja aiempaan vedoten, suhde Valviraan vaikuttaa läheiseltä. Muiden toimijoiden merkitystä kuntiin ei voi aineiston perusteella korostaa. Esimerkiksi STM:n keskeinen rooli tupakkapolitiikassa vaikuttaa kuntiin vain välillisesti sillä kuntien tehtävänä on hoitaa heille säädettyjä tehtäviä, ja koordinointi tupakkavalvonnan osalta tapahtuu Valviran kautta. Aineistossa ei tullut esiin aluehallintovirastoja tai niiden roolia merkittävissä määrin. Sivumainintoja lukuun ottamatta virastoa ei mainittu kertaakaan.

Hallinnolliseksi ulottuvuudeksi tunnistettiin toiminnan lopullisen laillisuusvalvonnan tapahtuminen oikeudessa. Viranomaisen antaessa määräyksen tai käyttäessä hallintovaltaa yleisesti, on hän vastuussa menettelyistään. Tosin tämä vastuu ei realisoidu automaattisesti, vaan tuomioistuimissa. Päätöksen laillisuutta arvioidaan hallinto-oikeudessa, jos menettelyn kohde on siihen tyytymätön. Tähän rinnastuu pääluokan neljäs yläluokka, eli toiminnan lakisidonnaisuus. Kuntien tupakkavalvonta on hyvin pitkälti rakennettu lainsäädännön ympärille. Lainsäädännön merkitys koostuu siis tässäkin kohtaa**.** Laillisuusvalvonta nähtiin eräänlaisena viimeisenä viranomaisen menettelyn laillisuuden portinvartijana. Vahva lakisidonnaisuus ja viranomaisen toiminnan tarkka sääntely vahvistaa Vartiaisen ym. (2021) käsitystä hallintorakenteiden muutoksesta ja yksilön roolin korostumista yhteiskunnassa.

Viimeisenä hallinnollisen ulottuvuuden yläluokkana nähtiin sähkötupakkaan liittyvät ristiriidat. Kuntien näkökulmasta sähkötupakan, etenkin makunesteiden, valvonta on ollut kompleksista ja alati muuttuvaa. Kunnilla on ollut vaikeuksia harjoittaa sähkötupakkaan ja siihen rinnastettavien tuotteiden valvontaa, ja suurin osa hallinto-oikeuteen menneistä makunesteiden myyntikielloista kumottiinkin oikeudessa. Makunesteisiin liittyvät tapahtumaketjut nähtiin ilmentävän epäselvää lainsäädäntöä ja vääräksi oikeudessa todettuja tulkintoja. Kokonaisuudessa on kyse rakenteellista vinoumasta, sillä laissa säädettyä ei ollut tiedoksi annettu EU:lle, lakia tulkitsi väärin, milloin Valvira ja milloin kunnan viranomaiset. Jopa oikeuden päätöksissä lakia kuvattiin oikeudellisesti epäselväksi. Sijoittaminen tähän pääluokkaan tehtiin, sillä kokonaisuudessaan asiassa ei ole kyse kunnallisista työkaluista, eikä myöskään suoraan rakenne- ja prosessitason haasteesta; vaikka epäselvyys asiassa on omiaan lisäämään tehottomuutta, tulee makunesteiden osalta katsoa enemmän hallinnon rakenteisiin ja lainsäädännön toimivuuteen. Se, että kunnat eivät osaa valvoa makunesteitä ei kieli proseduraalisesta ongelmarakenteesta, vaan enemmän kokonaisvaltaisesta hallinnollisesta ongelmasta. Tämä sijoittelu on kattavasti perusteltu, sillä ensisilmäyksellä yhdistely voi tuntua epäintuitiiviselta.

4.5.2 Kuntien tupakkavalvonta ja vaikuttavuus

Yläluokat	Pääluokat
Valvontaa mahdollistava lainsäädäntö	
Toiminnassa havaitut onnistumiset	Mahdollistaa vaikuttavan toiminnan
Toimintaa tehostavat seikat	
Valvontaa heikentävä lainsäädäntö	
Toiminnassa havaitut epäonnistumiset	Heikentää vaikuttavaa toimintaa
Tavoitteet eivät kuntien käsissä	
Tulkintavaraa antava lainsäädäntö	
Valviraan tukeutuminen	Neutraali tai tulkinnanvarainen vaikutus
Tarkkarajainen lainsäädäntö	

Kuvio 3: Toisen tutkimuskysymyksen luokittelu

Aineistosta muodostettiin yllä olevan taulukon mukaisesti yhdeksän (9) yläluokkaa, joista johdettiin kolme pääluokkaa vastaamaan tutkimuskysymykseen ”*Millä tavoin vaikuttavuuden käsitettä voidaan soveltaa kuntien harjoittamassa tupakkavalvonnassa?”*. Yläluokat yhdisteltiin normatiivisiksi arvoväittämiksi, jotta niihin saatiin sovellettua teoreettisen viitekehyksen elementtejä. Vaikka ensisilmäyksellä moni yläluokka voi vaikuttaa joko mahdollistavan tai heikentävän vaikuttavaa toimintaa, osassa oli havaittavissa selvää kontekstiriippuvuutta. Tämän vuoksi kahden pääluokan lisäksi luotiin kolmas, neutraalit ja tulkinnanvaraiset yläluokat käsittävä pääluokka. Pääluokka käsittää siis sellaiset yläluokat, jotka olisivat aineistosta, ja jopa yhden aineiston kohdasta riippuen, voitu sijoittaa kumpaan vain alkuperäiseen pääluokkaan.

Valvontaa mahdollistava lainsäädäntö, toiminnassa havaitut onnistumiset sekä toimintaa tehostavat seikat katsottiin mahdollistaviksi tekijöiksi kuntien vaikuttavassa tupakkavalvonnassa. Mahdollistavaksi lainsäädännöksi luettiin aiemmin esiin tulleet laaja-alaiset valvontaoikeudet. Yläluokka muodostui lähinnä ilmaisuista, jotka kuvailivat annettuja oikeuksia, eikä yläluokasta ole

mahdollista johtaa muita erityisiä havaintoja. Toiminnassa havaituiksi onnistumisiksi luettiin esimerkiksi havainto laadukkaasta päätösten valmistelusta sekä toiminnan johdonmukaisuus. Yläluokka kytkeytyy vahvasti toimintaa tehostavien seikkojen kanssa. Tehostaviksi seikoiksi luettiin yhteistyö Valviran kanssa, selkeät kansalliset tavoitteet ja juridinen ennakoitavuus: kunnat aineiston perusteella ymmärsivät, että pitkän aikavälin suunta on tupakkavalvonnan osalta kiristyvä. Kaikki kolme vaikuttavaa toimintaa mahdollistavat yläluokat ovat selkeästi toisiinsa kiinnittyneitä.

Heikentävät tekijät muodostuivat lainsäädännöstä, havaituista epäonnistumisista sekä tavoitteiden olemisesta kunnista täysin eriytettynä. Lainsäädännällisesti valvontaa heikentää laaja valitusoikeus päätöksistä ja korkea kynnys määrätä huoneistoihin tupakointikieltoa. Vaikka yleisesti ajateltuna valitusoikeutta ja yksilön oikeutta tupakoida voidaan pitää hyväksyttävänä, yksinomaan kuntien vaikuttavan toiminnan näkökulmasta ne heikentävät sitä. Vuosien oikeusprosessit paitsi vievät resursseja myös lisäävät toiminnan epävarmuutta. Mielenkiintoisena filosofisella tasolla pidän sitä, että tulisiko oikeustapausten olla osa vaikuttavuusarviointia vai ei. Pohdinta on yllättävän haastava, sillä viranomainen ei voi etukäteen tietää, että miten päätöksen saanut osapuoli siihen reagoi. Viimeisenä heikentävänä yläluokkana nähtiin tavoitteiden olevan irti kuntien käsistä. Jos katsotaan mitä voidaan tavoitteiksi todentaa, niin jäljelle ei aineiston perusteella jää kuin tupakoinnin lopettamisen edistäminen. Tässä mielessä kunnilla ei voi juuri olla muita tavoitteita, ainakaan sellaisia, jotka ovat millään tavalla ristiriidassa kansallisen tavoitteen kanssa, onhan tämä kansallinen tavoite lakiinkin kirjattu.

Neutraali tai tulkinnanvarainen vaikutus -pääluokka sisältää sellaiset yläluokat, joiden kohdalla ei voida piirtää minkäänlaista selvää vastausta vaikuttavuuden kytkemisestä kuntien tupakkavalvontaan. Aineiston analyysissä tuli jatkuvasti esiin kuntien systemaattinen tukeutuminen Valviraan. Tämä nähtiin kaksiteräisenä asiana. Valviraan tukeutuminen nähtiin kyllä keskittävän asiantuntijuutta sekä tehostavan yhteistyötä mutta toisaalta se voi heikentää kuntien mukautumiskykyä, jos ne ovat tottuneet luottamaan Valviran ohjeistukseen. Täten myös pitkällä aikavälillä heikentää kuntien asiantuntijuutta. Analyysissä ilmennyt yhteistoiminta Valviran ja kuntien välillä näyttäytyy vertikaalisena yhteistyönä, joka siilon määritelmään (Scott & Gong, 2021, 20–21) verrattuna on tästä vastakohta. Myöskään Cilliersin & Greyvensteinin (2012) määrittelemää siilomentaliteettia, eli organisaation välistä kilpailua ei ole tunnistettavissa aineiston perusteella.

Tulkintavaraa antava lainsäädäntö, että tarkkarajainen lainsäädäntö nähtiin niin ikään myös vaikutukseltaan vaikuttavuuden soveltamiseen neutraalina tai tulkittavissa olevana. Tulkintavaraa

jättävän lainsäädännön kohdalla katsottiin, että positiivisena asiana se antaa kunnille joustovaraa tupakkavalvonnan harjoittamisessa, mahdollistaa eri menettelyjen ja toimintaprosessien käyttämisen ja olemassa olevien parantamisen siten, kun se lainsäädännöllä voisi muussa tapauksessa olla estettyä. Negatiivisena nähtiin tulkintaa mahdollistavan lainsäädännön tuoma epävarmuus ja eriävät tulkinnat. Huonona asiana nähtiin myös epäröinti valvontatoimenpiteissä, jotta toiminnalla ei puututa muiden vastuualueisiin. Valvonnan epäröinnistä on kirjallisuudessakin viitteitä (Ollila, 2019). Aineiston perusteella tupakkalaissa tunnistettiin olevan tulkinnan varaisuutta.

Tarkkarajaisen lainsäädännön kohdalla hyväksi tunnistettiin sen asettamat selvät toimintaraamit ja ohjeistuksen valvonnan tekemiseen. Tarkkarajaisesti kirjoitettua lakia ei ole mahdollista tulkita merkittävän erilaisesti, joten se tuo ennakoivuutta niin yksilöille kun hallinnon eri instituutioille. Toisaalta huonoksi nähtiin jäykän lainsäädännön vähentävän oma-aloitteisuutta ja heikentävän alueellisten mallien kehittämistä. Tarkkarajaiseksi lainsäädännöksi luettiin erityisesti hallintolaki sekä laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Joka tapauksessa molemmat lainsäädännön ilmenemismuodot nähtiin eräänlaisena vaakana, joka on täysin vertikaalinen, ja jonka molemmilla puolilla on yhtä painavat kivet; kontekstista riippuen toinen kivi poistetaan. Kummankaan ilmenemismuodon ei voida katsoa olevan yksioikoisesti vaikuttavuutta lisäävä tai heikentävä.

Tutkimuskysymykseen vastaamiseksi on keskeistä tunnistaa, että mikä sitten on kuntien *tavoite*. Ilman sitä vaikuttavuutta, eli tavoitteen ja tuloksen yhteyttä ei voida arvioida. Tästä tullaan siihen, että on vaikea arvioida neutraalisti ja todennettavasti kuntien tupakkavalvontaan liittyviä tavoitteita. Selkeää on se, että viranomaisen tarkoituksena tupakkalakia soveltaessa on edistää tupakoinnin käytön loppumista. Tämä on tosin kirjauksena hieman tulkinnanvarainen. Kaiken toiminnan pitää perustua lakiin, eli tupakan käytön loppumista ei voi edistää lainvastaisilla toimilla kuten olemalla käsittelemättä vähittäismyyntilupia tai hidastelemalla hakemusten käsittelyssä. Viranomainen voisi teoriassa priorisoida asuntoyhteisöjen tupakointikieltohakemuksia, tosin kyseeseen voisi tulla tasapuolisen kohtelun laiminlyönti. Tästä päästään perustavanlaatuiseen kysymykseen: voiko kunnilla ylipäänsä edes olla tupakkavalvonnallisia tavoitteita muutoin, kun toiminnan resurssitehokkuuden kannalta?

4.5.3 Havainnot tupakkavalvonnasta

Yläluokat	Pääluokat
Kunnat pääosin menestyneet oikeudessa	
Oikeudessa käsittely toimii palautesilmukkana	Juridiikka
Valittaminen tehty helpoksi	
Nikotiinipusseihin suhtaudutaan kielteisesti	
Sähkösavukkeisiin suhtaudutaan kielteisesti	Valvonnalliset nostot
Makunesteiden osalta todella epäselvä tilanne	
Tarkastusprosessit hitaita	
Huoneistotupakointia todella vaikea kieltää	Rakenteelliset ongelmat valvonnassa
Tupakointitilojen kohdalla todella tarkat kriteerit	
Valviran korostunut merkitys	Hallintorakenteet
Kunnilla laaja työkaluvalikoima	

Kuvio 4: Kolmannen tutkimuskysymyksen luokittelu

Aineistosta muodostettiin alla olevan taulukon mukaisesti yksitoista (11) yläluokkaa vastaamaan tutkimuskysymykseen ”*Mitä havaintoja voidaan tehdä tupakkavalvonnan toimintakentästä?”*. Nämä yläluokat yhdistettiin analyysin pohjalta neljään läpileikkaavaan havaintopääluokkaan. Lopputuloksena syntyivät seuraavat havaintopääluokat: juridiikka, valvonnalliset nostot, rakenteelliset ongelmat valvonnassa sekä hallintorakenteet. Alla kuvataan pääluokkiin sisältyvät havainnot tupakkavalvonnan toimintakentästä.

Analyysin perusteella huomattiin, että juridiset prosessit ovat keskeisessä roolissa niiden niin kaitsiessa kuin vahvistavan kunnallista valvontatoimintaa. Aineiston pohjalta kunnat ovat pääosin menestyneen oikeudessa. Ne ovat viitanneet asianmukaisesti lainsäädäntöön ja näyttäneet toteen, että vaadittavat hallinnolliset prosessit oli suoritettu. Aiempaan liittyen analyysivaiheessa tunnistettiin

oikeudenkäynnin rooli palautesilmukkana: kunnat saavat siellä viime kädessä havaita menettelyjen oikeellisuuden. Havaintonäkökulmasta voinee todeta, että useassa hallinto-oikeudessa ratkaistussa asiassa kunnasta katsottuna vastapuolella oli hyvin vaillinainen ymmärrys valitettavasta asiasta taikka koherentisti aseteltuja vaatimuksia. Osa valituksista oli kirjoitettu puhekielellä. Kolmas juridinen havainto, joka tutkielman kautta on jo useasti noussut esiin, koskee valittamisen helppoutta. Havainnollisesta näkökulmasta yksityishenkilölle ei tutkituissa oikeustapauksissa langetettu vastapuolen asianajokuluja, joten päätöksestä on käytännössä voinut valittaa pelkkää voimassa olevaa oikeuden taksaa kohtaan, mikä on tutkielman julkaisuhetkellä ollut 310 euroa. Kuntien kohdalla vaikuttavuutta arvioidessa ei nähdäkseni ole asianmukaista ottaa mukaan oikeudenkäynnin kestoa, sillä tähän kunta ei pysty millään mahdollisella tavalla vaikuttamaan; yksilöllä on oikeus valittaa päätöksestä.

Valvontakentän tunnistettiin olevan murrostilassa. Muutaman vuosikymmenen sisällä markkinoille on tullut paljon uusia tupakkatuotteita. Valvontaviranomaisten näkökulmasta vaikuttaa aineiston perusteella vahvasti siltä, että toimijat suhtautuvat niin sähkötupakkaan kuin nikotiinipusseihin kielteisesti. Näin voi sanoa olevan varsinkin Valviran kohdalla, mutta myös kuntien, että THL:n kohdalla. Myös STM on suhtautunut hyvin kriittisesti nikotiinipusseihin. Tämä lienee tosin täysin ymmärrettävää, onhan näillä instituutioilla selvät tehtävänsä sekä intressinsä; terveyttä edistävillä instituutioilla ei ole lähtökohtaista insentiiviä edistää suoraan, tai edes välillisesti, talouskasvua. Ja se ei ole heidän tehtävänsäkään. Kriittiset lausunnot nikotiinipusseja ja sähkösavukkeita kohtaan tulivat aineistossa esiin useasti. Valvonnallisena havaintona nousi myös makunesteiden todella epäselvä tilanne. Julkishallinto ei ole toimittanut tiedoksiantoa makunesteiden kieltämisestä, ja tupakkalaki itsessään on epäselvä siitä, että voidaanko elintarvikenesteitä soveltaa tupakkalain mukaisiin tupakkatuotteisiin. Selvästi keskeisin havainto aineistosta oli juuri makunesteisiin liittyvä epäselvyys.

Tupakkavalvonnan kentässä huomattiin olevan selviä rakenteellisia haasteita, jotka heikentävät kuntien kykyä harjoittaa menestyksekästä valvontatoimintaa. Itse tarkastusprosessien hitaus luokiteltiin tällaiseksi. Ensimmäisestä tarkastuskäynnistä myyntikiellon määräämiseen menee poikkeuksetta yli kuusi kuukautta, vähintään. Tämän lisäksi hallinto-oikeus on asiassa pääsääntöisesti myöntänyt täytäntöönpanokiellon, joten makunesteiden myyntikielto saattaa astua tosiasiallisestivoimaan vasta vuosien päästä. Asiassa on lopulta kyse yksilön oikeuksien ja kunnan pakkokeinojen välisestä suhteesta. Asian ollessa toisinpäin, eli kunnan pystyessä matalalla kynnyksellä puuttumaan pakkokeinoilla tupakkalain mahdollisiin laiminlyönteihin, olisi kysymyksessä vallan väärinkäytön keskelle painottuva diskurssi. Tässä tutkielmassa ei oteta kantaa

mahdollisiin seikkoihin, jotka puoltaisivat valtaoikeuksien lisäämistä, vaan todetaan havaintomielessä, että nykyinen valvontarakenne on määrälliseltä kestolta hyvin joustava yksilöä kohtaan.

Kolmanneksi rakenteelliseksi ongelmaksi valvonnan osalta tunnistettiin tupakointikiellon määrääminen asuntoyhteisöihin. Nykyisessä hallintorakenteessa on selvästi painotettu ”oikeutta tupakoida”. Silmämääräisesti parveke- tai ulkotilatupakointikielto voi tuntua pieneltä asialta, mutta näissäkin tapauksissa sen voimaan saattaminen vaatii rakenteellisesti raskaan prosessin läpikäymisen. Kynnys määrätä tupakointikielto huoneiston sisätiloihin on sitäkin raskaampi prosessi. Laissa ei myöskään erikseen määritellä, että minkälaisen rahasumman kohdalla olisi kohtuutonta vaatia asuntoyhteisöä muuttamaan omakustanteisesti kiinteistön rakenteita, jotta savu ei kulkeutuisi toisiin asuntoihin. Aineiston perusteella on perusteltua pohtia, että olisiko hallintorakenteita tupakointikiellon määräämisen osalta aihetta keventää.

Viimeisenä tunnistettiin keskeisiä havaintoja yleisestä hallintorakenteista. Valviran rooli on korostunut tai tullut esille jokaisen tutkimuskysymyksen kohdalla. Viraston vaikutusvaltaa ja kuntien nojautumista sen ohjeistukseen ja neuvontaa ei voi vähätellä. Virasto on selkeästi yksi keskeinen instituutio, jonka toiminta määrittelee toimintakentän muita toimijoita, varsinkin kuntien osalta. Analyysiä tukee se, että ainakin osittain Valviran tupakkavalvonnalliset toimenpiteet ovat nousussa (Ollila, 2019). Tämän lisäksi kunnilla tunnistettiin olevan useita, hyvinkin merkittäviä valvontakeinoja lähtien valehenkilöllisyyden käyttämisestä kontrollioston yhteydessä markkinavalvontaviranomaisen rooliin asti. Kuntien kyvykkyydet hoitaa tupakkavalvontaa eivät aineiston perusteella ole ainakaan kiinni siitä, että mahdollisia valvontatyökaluja ei olisi saatavilla. Kysymykseen tuleekin enemmän, että miten hyvin näitä työkaluja osataan käyttää, ja onko olemassa jotain muita mahdollisia syitä, jotka vaikuttavat niiden käyttöön. Lisäksi kuntien valvontaresurssi ovat seikka joka aineiston perusteella ei tule esille. Lähtökohtaisena oletuksena julkisessa toiminnassa on kuitenkin niukkuusnäkökulma (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri, 2013).

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa pohditaan analyysiin, ja erityisesti sen tuloksiin nojautuen, että minkälaisia tutkimustuloksia tutkielman perusteella on mahdollista johtaa. Tutkielman tarkoituksena oli selvittää miten kuntien harjoittamaa tupakkavalvontaa ja sen vaikuttavuutta. Tutkielman tarkoitus toteutettiin kolmen tutkimuskysymyksen avulla, joihin analyysin tulososioissa vastattiin. Tutkimus toteutettiin teoriaohjaavana sisällönanalyysinä. Tutkielmaa ohjaavina tutkimuskysymyksinä olivat:

- *Miten tupakkalain valvonta rakentuu erityisesti kuntien näkökulmasta?*
- *Millä tavoin vaikuttavuuden käsitettä voidaan soveltaa kuntien harjoittamassa tupakkavalvonnassa?*
- *Mitä havaintoja voidaan tehdä tupakkavalvonnan toimintakentästä?*

Tutkimus tehtiin, koska tupakkavalvonnasta tai siihen kuuluvista toimijoista on hyvin vähän aikaisempaa kirjallisuutta. Tutkimus tarjoaakin loistavan mahdollisuuden saada lisää tietoa tupakkavalvonnan raameista, mistä toimijakenttä koostuu ja millaisessa toimijuussuhteessa ne ovat toisiinsa verrattuna. Tämän lisäksi teos tarjoaa uuden näkökulman tupakkakeskusteluun. Siinä missä tupakkaan liittyvä kirjallisuus on yleensä keskittynyt tupakoinnin lopettamiseen tai rajoittavaan sääntelyyn (kts. Ollila, 2019; Timberlake ym. 2018), nyt keskityttiin enemmän tarkastelemaan itse rakenteita, jotka mahdollistavat erilaiset ohjelmien toimeenpanon. Seuraavaksi luvussa esitellään johtopäätökset sekä tutkimuskysymyksistä johdetut vastaukset.

Analyysin perusteella tupakkalain valvonnan rakentumisesta kuntien näkökulmasta voidaan johtaa useita havaintoja. Tupakkatuotteissa on havaittavissa selvä kiristymisen trendi, jonka ainoana poikkeuksena on nikotiinipussien vapautus. Näiden kohdalla tosin kyse ei ehkä niinkään ollut vapauttamisena, vaan enemmän viranomaisen tekemän tulkinnan muutos. Lisäksi kunnilla on, yksinkertaisesti sanottuna, lain vaatimat raskaat hallintoprosessit. Näiden kahden seikan yhdistelmästä päästään kolmanteen havaintokokonaisuuteen, eli lakisääteisyyteen. Kuntien on pakko harjoittaa tupakkavalvontaa, eli käsitellä vähittäismyyntilupahakemukset sekä suorittaa raskaaksi todettu byrokratiaketju tupakointikiellon määräämiseksi. Kuntien näkökulmasta katsottuna

tupakkavalvonnan voi sanoa olevan yksi monesta pakollisesta tehtävästä. Aineiston perusteella ei pystytty vetämään johtopäätöksiä, että kunnilla olisi merkittävän erilaisia organisaatiorakenteita, taikka selvästi eroavaa toiminnan tuloksellisuutta.

Analyysin perusteella vaikuttavuuden käsitteen soveltamisesta kuntien harjoittamassa tupakkavalvonnassa voidaan lopullisesti analysoida vasta, kun sen mittaaminen on selkää. Nyt pohdiskeltava vaikuttavuus määritellään tavoitteen ja tuloksen välisenä yhteytenä (Kettunen, 2018, 177) ja tunnistetaan, että määrittelyyn vaikuttaa herkästi määrittelijän oma ajatusmaailma (Cheetham, Fuller, McIvor & Petch, 1992, 9–10). Toisena keskeisenä määrittelyn kohde on tavoite. Nyt tutkittava tavoite on tupakkalain antama tupakoinnin käytön lopettamisen edistäminen sekä julkishallinnon Savuton Suomi 2030 -hanke. Näistä ensimmäinen on enemmän staattinen tavoite ja toinen nähdäkseni tämän staattisen tavoitteen toimenpidekeino. Tässä mielessä hanke on julkinen toimenpideohjelma, eli joukko menetelmiä ja prosesseja, joiden tarkoituksena on saada ennalta määrätty muutos aikaan (Kettunen, 2018, 177). Muutos on tässä tapauksessa, kuten olettaa saattaa, savuton suomi. Seuraavana vaikuttavuuden arvioimiseksi tulee tietää, että mitä tuloksia toiminnasta on saatu. Analyysin perusteella on erittäin vaikea sanoa, että mitä määrällisiä tuloksia voidaan johtaa kuntien harjoittamasta tupakkavalvonnasta. Kansallisella tasolla tupakointi on vähentynyt odotettua paremmin (Timberlake ym. 2018), mutta kansallisia muutoksia ei voida suoraan johtaa koskemaan kuntien tilannetta tasapuolisesti. Ja vaikka näin voitaisiinkin tehdä, niin kysymykseen tulisi silti haaste tunnistaa, että miten juuri kunnan toimet ovat vaikuttaneet tulokseen, eivätkä ulkoiset tekijät (Vedung, 2009).

Keskeinen osa vaikuttavuuden soveltamisessa on sen arviointi. Vaikuttavuusarvioinnilla itsellä pyritään lisäämään tietopohjaa asiasta toiminnan parantamiseksi sekä osoittaa toimien ja tulosten kausaalisuhdetta (Uusikylä, 2019, 35). Toisin sanottuna vaikuttavuuden arvioinnin voisi katsoa olevan jälkikäteen suoritettu katsaustyyppinen oppitunti. Jälkikäteisarvioinnista ja sen funktiosta eräänlaisena tilannekuvan luomisesta on puhunut myös Virtanen ja Vakkuri (2016, 148 & 149). Vaikuttavuusarviointia tai Rossin ym. (2004, luku 1) mukaista julkisen ohjelman vaikuttavuusarviointia ei voida analyysin perusteella tehdä, sillä tuloksia ei aineistosta pystytä johtamaan. Koska tuloksia on aineistosta vaikea johtaa, on vaikuttavuutta myös vaikea arvioida. Etenkin sen vuoksi, että vaikuttavuusarvioinnissa keskeistä on tulosten yleistettävyys (Kettunen, 2018, 177 & 178). Tulosten johtaminen epämääräisesti tässä vaiheessa, tai käsin laadullisessa tutkimuksessa ylipäätään, ei olisi mielekästä taikka akateemista integriteettiä ylläpitävää. Tässä tutkielmassa on pyritty tarkastelemaan vaikuttavuutta etenkin arvioinnin näkökulmasta hyvin tarkasti.

Osittain sen vuoksi, että käsitteellä on nykyään merkittävää valtaa (Rajavaara, 2007, 14–15) joten toteen näyttämisestä tai siihen rinnastettavasta väitteestä täytyy olla varma.

Jos mietitään hypoteettisesti, että onko yksinomaan vaikuttavuuden käsitettä yleisesti mahdollista soveltaa kuntien harjoittamassa tupakkavalvonnassa, niin vastaus lienee suurella todennäköisyydellä, että on mahdollista. Tämän tutkielman kannalta tosin ei voida uskottavasti johtaa tuloksia, jotka on mahdollista sijoittaa juuri yksinomaan kunnista syntyneiksi. Tästä päästään analyysin perusteella kuntien tupakkavalvonnan keskeisimpään ongelmaan: sen harjoittaman toiminnan tuloksia on vaikea määritellä. Analyysin perusteella tulosten määrittelyn olennainen ongelma on siinä, että kunta toimii enemmänkin eräänlaisena tupakoinnin mahdollistajana (esimerkiksi vähittäismyyntiluvat) samalla kun se pyrkii rajoittamaan (toimijoille tehtävä laillisuusvalvonta). Kunnilla on siis eräänlainen dualiteetti tupakkavalvonnan osalta.

Analyysin perusteella tupakkavalvonnan toimintakentästä voidaan keskeisimpänä asiana johtaa kentän moninaisuus ja sirpaleisuus. Vaikka Scottin ja Gongin (2021, 20–21) määritelmää siilolle ei aineistosta havaittu, niin itse tupakkavalvonnan rakenne on hyvin hajanainen. Analyysin tuloksissa Valvira korostui todella useaan kertaan, ja sen katsottiin täyttävän yhteistyön määritelmän. Tässä tutkielmassa yhteistyö on määritelty usealla tavalla. Yhteistyön on katsottu myös vaativan riippuvuussuhdetta ja arvostusta (Aira, 2012, 16; viitattu Peters & Manz, 2007, 119). Analyysin perusteella katson näytetyksi toteen, että myös tämä yhteistyön määritelmä täyttyy. On siis turvallista sanoa, että tupakkavalvonnassa on merkittävää yhteistyötä kuntien ja Valviran välillä. Riippuvuussuhde heidän kohdallaan tulee niin laista mutta myös oma-aloitteisesta vuorovaikutuksesta. Kunnat ovat pyytäneet Valviralta lausuntoja ja Valvira taas on valmistellut ohjeita kunnille. Analyysin perusteella voidaan myös todeta, että Piispan (1996, 227) määrittelemä terveystotalitariasmista ei vaikuta ajankohtaisemmalta nyt, kuin 90-luvullakaan. Suomessa on havaittavissa aineiston perusteella paternalistista suhtautumista tupakointiin, mutta rajoituksia ja kiristyksiä on aina seurannut eräänlainen oikeus tupakoida. Tämä näkyy keskeisesti siinä miten laaja valituspolku toimijoilla ja yksilöillä on, sekä miten hankalaa asuntoyhteisön huoneistojen tupakointikiellon määrääminen on.

Aineiston perusteella yhteistyötä voidaan arvioida myös yhteistoiminnallisen hallinnan näkökulmasta. Ansellin ja Gashin (2008, 544–545) kuuden kohdan kautta tarkasteltuna kuntien voidaan katsoa täyttävän ainakin osittain annetut kriteerit. Vaikka kyseessä on laajalti hallinnollinen ohjaus, joka perustuu lakiin, siihen kytkeytyy myös vapaaehtoisia piirteitä; esimerkiksi neuvon

pyytäminen. Tupakkavalvonta on myös hyvin verkostomaista mikä tukee yhteistoiminnan kriteeristön täyttymistä. Kunnilla on myös yhteinen tavoite muiden toimijoiden kanssa, tavoite, joka edellyttää yhteistyötä ja on täten yhteistoiminnallista hallintaa tukeva seikka. Toimijat lisäksi jakavat tietoa ja kunnat pyytävät Valviralta esimerkiksi lausuntoja ja ohjeistusta. Toimijoiden välillä on myös riippuvuutta, koska kuntien oma asiantuntemus on rajallista. Se, että onko tupakkavalvonnassa kyse yhteistoiminnallisesta hallinnasta, riippuu pitkälti näkökulmasta. Aineiston perusteella voidaan johtaa vastaukseksi niin kyllä kuin ei. Vaikka yhteistyöhön kuuluu vapaaehtoisuutta ja yhteisiä tavoitteita, yhteistyön perimmäinen lähde on lailla säädettyä ja rakenteellisesti velvoitettua. Toiminta siis kyllä täyttää yhteistyön merkit, mutta ei välttämättä yhteistoiminnallisen hallinnan kriteeristöä. Valviran ollessa keskusviranomainen ja kuntien alueellisia toimijoita on toiminnassa lisäksi selvää hierarkkisuutta; tämä näkyy myös yhteistyön yksisuuntaisuudessa, sillä kunnat eivät niinkään neuvottele muiden toimijoiden kanssa, vaan ovat lähinnä ohjeistuksen ja neuvonnan saavana osapuolena.

Tämän lisäksi on selvää, että tupakkavalvonnalliset toimenpiteet ovat luonnostaan hitaita. Analyysissä ei nähty viitteitä siitä, että kuntien itse suorittama menettely olisi hidasta. Hitautta lisäävänä nähtiin proseduraalinen kesto, eli aika valituksen jättämisestä ratkaisuun. Tämän lisäksi esimerkiksi tarkastuksissa huomatuista laiminlyönneistä annettiin ensin vaatimus puutteen korjaamisesta, johon annettiin useita kuukausia aikaa. Vielä tämänkin jälkeen toimijalle annettiin oikeus tulla kuulluksi, jonka jälkeen viranomainen vasta sitten antoi asiasta hallintopäätöksen. Vaikka oikeusvaltion periaatteiden kannalta nämä askeleet ovat elintärkeitä, tutkielman ilmiön kannalta rakenne vaikuttaa eittämättä raskaalta.

5.1 Pohdinta

Tutkimuskysymyksiin vastaaminen onnistui tutkielman tavoitteiden kannalta suhteellisen hyvin. Tutkimuskysymyksiin vastattiin kiteyttävästi ja ne tuli käsiteltyä asianmukaisesti. Toiminnasta löydettiin kytköksiä esitettyyn teoriaan, ja tutkielma tarjosi uutta tietoa tutkittavasta aiheesta. Etenkin kattava toimintakentän ja aihealueen, eli tupakkavalvonnan, kuvailu lienee mielekästä luettavaa asiasta kiinnostuneille. Aihealuetta olisi voinut käsitellä laajemminkin esimerkiksi ottamalla aineistoksi tietopyyntöjen avulla tilastoja ja asiakirjoja ainakin Valviralta, Fimealta ja Sosiaali- ja

Terveysministeriöltä. Näin olisi saatu enemmän julkishallinnollista näkökulmaa ja kattavampaa tietoa tupakkavalvonnasta. Päätettyyn aineisto oli työn laatu huomioiden kuitenkin jo valmiiksi kattava.

Aineisto painottui lopulta suuressa osin asiakirja-aineistoon, ja siinäkin suurilta osin lainsäädäntään ja oikeustapauksiin. Tällä tavoin painottuneesta aineistosta oli hankalaa johtaa yläluokkia. Akateemisen kirjallisuuden lisääminen tasapainottamaan aineistoa ei osoittautunut mahdolliseksi, sillä tupakkavalvonnasta on hyvin vähän suomenkielistä kirjallisuutta, ja siinä tapauksessa, että sellaista olisi aineistoon saatu, niin vastaavasti aineiston koko olisi paisunut. Koska lainsäädäntä ja oikeustapaukset muodostavat merkittävän osan niin tupakkavalvonnan rakenteista kuin arvioinnista, ei niitä olisi ollut tarkoituksenmukaista jättää vastaavasti pois aineistosta. Sanottakoon kuitenkin se, että tupakkalain perusteella annettuja hallinto-oikeuksien ratkaisuja ei ole kirjallisuudessa kattavasti käsitelty.

Jälkikäteen voinee sanoa, että aihealueen ja yleisen tematiikan tutkiminen oli erittäin antoisaa, mutta valittujen menetelmien toteuttaminen raastavaa. Usean tutkimuskysymyksen sovittaminen sisällönanalyysiin ei ollut mitenkään helppoa, mutta ainakin se sai tutkimaan todella kattavasti aineistoa. Aineiston lopullinen laajuus ja eri tutkittavien yksiköiden määrä pääsi lopulta yllättämään. Tutkielma on kuitenkin pyritty kirjoittamaan tiiviisti ja helppolukuisesti. Kappaleissa on pyritty välttämään täytevirkkeitä. Nähdäkseni tutkielmassa on sen kokoon nähden saatu sisällytettyä merkittävä määrä tietoa, ja tässä mielessä se on onnistuneesti tarjonnut mielenkiintoista luettavaa pienessä paketissa.

Analyysissä on nähdäkseni osoitettu, että kunnilla on merkittävä rooli tupakkavalvonnan toteuttamisessa. Ne ovat pitkälti vastuussa ”ruohonjuuritason” valvonta- ja lupatoiminnasta. Kunnat voivat viranhaltijapäätöksillä sekä tarkastustoiminnallaan merkittävästi vaikuttaa siihen, että miten vaikuttavasti ja lainmukaisesti tupakkavalvontaa tehdään. Koska kuntia on paljon ja tupakkalain sekä muiden toimintaa määrittävien reunaehtojen soveltamisessa on aina tulkintaa, suoritetussa valvontatoiminnassa on vääjäämättä vaihtelevia, toisistaan eriäväisiä tulkintoja. Vaikka vaikuttavuuden käsitettä, eli tutkielman kannalta akateemista ydintehtävää, ei voitu kattavasti soveltaa, niin muiden aihealueen tematiikkojen kohdalla tutkielma tarjosi uutta sekä kartoitti jo tiedettyä, mutta vähän akateemisesti kuvattua.

Tutkielmassa ei käsitelty kuntien tupakkavalvontaan panostettujen resurssien määrää tai sen suhdetta muiden kuntien resursseihin. Näitä resursseja voi olla vaikea tarkkamääräisesti hahmottaa sillä

kunnissa on vaihtelevia tapoja järjestää tupakkavalvontaa. Esimerkiksi Helsingin ja Tampereen vertailu saattaisi olla antoisaa. Joka tapauksessa yksi mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe voisi olla juuri tarkastella kuinka paljon kunnat panostavat tupakkavalvontaan ja minkälaisia eroja kuntien välillä on. Mainitun kaltaisella tutkimuksella saataisiin arvokasta siitä, millä kantimilla tupakkavalvonta nykyään on. Lisäksi voisi olla mielekästä tarkastella poikittaistutkimuksena, miten kuntien velvollisuudet tupakkavalvonnan osalta ovat lisääntyneet tai vähentyneet ajan saatossa, ja suhteuttaa se silloisiin resursseihin. On myös hyvä huomata, että nykyisellä, Orpon hallituskaudella, on meneillä aluehallinnon uudistushanke, jonka keskeisenä kohtana on uuden Lupa- ja valvontaviraston perustaminen. Hankkeessa Valvira, aluehallintovirastot ja merkittävä osa ELY-keskusten tehtävistä yhdistettäisiin. (Valtiovarainministeriö, 2023). Loistava tutkimusaihe olisikin tutkia miten uusi virasto muuttaa tupakkavalvonnan vaikuttavuutta suomessa ja millaisia haasteita virastolla on hoitaa vaikuttavaa tupakkavalvontaa. Joka tapauksessa tupakkalakiin tai tupakkavalvontaan liittyvää kirjallisuutta on suomessa hyvin vähän, ja tilaa uudelle akateemiselle kirjallisuudelle on.

6 LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet

Aira, A. (2012). *Toimiva yhteistyö: työelämän vuorovaikutussuhteet, tiimit ja verkostot.* Jyväskylän yliopisto. Saatavilla: https://jyx.jyu.fi/jyx/Record/jyx_123456789_37743

Alasuutari, Pertti (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0.* Vastapaino. ISBN: 9789517683852

Ansell, C. & Gash, A. (2008). *Collaborative Governance in Theory and Practice.* Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571. Saatavilla: https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Caruana, J. & Kowalczyk, M. (2021). *The Quest for Audit Quality in the Public Sector*. Accounting in Europe, Vol. 18. Saatavilla: https://doi.org/10.1080/17449480.2020.1757731

Cheetham, J., Fuller, R., McIvor, G. & Petch, A. (1992) *Evaluating social work effectiveness.* Open University Press. Saatavilla: https://doi.org/10.1177/104973159200200303

Cilliers, F. & Greyvenstein, H. (2012). *The impact of silo mentality on team identity: An organizational case study*. SA Journal of Industrial Psychology, 38(2), 1-9. Saatavilla: DOI: 10.4102/sajip.v38i2.99

Grant, A. (2018). *Doing Excellent Social Research with Documents: Practical Examples and Guidance for Qualitative Researchers.* Routledge. ISBN 9781138038660

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita.* Tammi. ISBN 9789513148362

Häyry, H. Häyry, M. & Karjalainen, S. (1987). *Paternialismi ja suomalainen tupakkapolitiikka.* Sosiaalilääketieteellinen Aikakausilehti, 24(5–6), 304–310. Saatavilla: https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.23990/sa.156059

Kettunen, P. (2018). *Vaikuttavuusarvioinnin kytkeminen osaksi johtamista.* Hallinnon tutkimus 3/2018. Saatavilla: https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98210/56110

Knechel, R., Krishnan, G., Pevzner, M., Shefchik, L., Velury, U. (2013). *Audit Quality: Insights from Academic Literature.* Auditing: A Journal of Practice & Theory Vol. 32. Saatavilla: https://doi.org/10.2308/ajpt-50350

Lee, J., Jares, S. M. & Heath, R. L. (1999). *Decision-Making Encroachment and Cooperative Relationships Between Public Relations and Legal Counselors in the Management of Organizational Crisis.* Journal of Public Relations Research, 11(3), 243-270. Saatavilla: https://doi.org/10.1207/s1532754xjprr1103_03

Lewis, L. K. (2006). *Collaborative interaction: Review of Communication Scholarship and a Research Agenda*. Annals of the International Communication Association, 30(1), 197–247. Routledge. Saatavilla: https://doi.org/10.1080/23808985.2006.11679058

Lähdesmäki, T., Hurme, P., Koskimaa, R., Mikkola, L. & Himberg, T. (2014). *Menetelmäpolkuja humanisteille.* Jyväskylän yliopisto. Saatavilla: http://www.jyu.fi/mehu

Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L-M., Vakkuri, J. (2013). *Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä: rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma*. Teoksessa Ilari Karppi (toim.). (2013) *Governance: uuden hallintatavan jäsentyminen.* Tampereen yliopisto. ISBN 978-951-44-7619-8

Pollit, C. (1986). *Beyond the Managerial Model: The Case for Broadening Performance Assessment in Government and Public Services.* Financial accountability & Management Vol. 2 No. 3. Saatavilla: https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.1986.tb00262.x

Peters, L. & Manz, C. (2007). *Identifying antecedents of virtual team collaboration.* Team Performance Management, Vol. 13 No. 3/4, pp. 117-129. Saatavilla: https://doi.org/10.1108/13527590710759865

Piispa, M. (1996). *Uusi tupakkalaki lehdistön puntarissa.* Sosiaalilääketieteellinen Aikakausilehti, 33(3), 219–232. Saatavilla: https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.23990/sa.154760

Piispa, M. (1992). *Tupakointi julkisen keskustelun kohteena.* Sosiaalilääketieteellinen Aikakausilehti, 31(2), 196–202. Saatavilla: https://doi-org.libproxy.tuni.fi/10.23990/sa.155118

Puusa, A., Juuti, P. (2020). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät.* Gaudeamus. ISBN 9789523450646

Rajavaara, M. (2007). *Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen.* Vammalan Kirjapaino. Saatavilla: https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/f3c7efd2-0363-4d8a-bf85-207dcf5b9da6/content

Rossi, P., Lipsey, M. & Freeman, H. (2004). *Evaluation. A systemic Approach.* SAGE Publications. ISBN 0-7619-0894-3

Scott, I. & Gong, T. (2021). *Coordinating government silos: challenges and opportunities.* Global Public Policy and Governance, 2021, Vol. 1 (1), s. 20-38. Saatavilla: https://doi.org/10.1007/s43508-021-00004-z

Timberlake, D., Laitinen, U., Kinnunen, J. & Rimpela, A. *Strategies and barriers to achieving the goal of Finland's tobacco endgame.* Tobacco Control 2020;29:398-404. Saatavilla: https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2018-054779

Tuomi, J., Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.* Kustanneosakeyhtiö Tammi. ISBN 978-952-04-0011-8

Uusikylä, P. (2019). *Endeavour to find evidence. The role of evaluation in complex systems of governance.* Väitöskirja. ISBN 978-951-51-3415-8

Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N. & Niskanen, V-P. (2021). *Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus*. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminta. Saatavilla: https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2158283/Katsaus+valtion+ohjaustoiminnan+kehitykseen.pdf

Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur. ISBN: 9789144001746

Virtanen, P., Vakkuri, J. (2016). *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi.* Tietosanoma. ISBN: 9789518854091

Verkkolähteet

Aluehallintovirasto. (2023). *Tupakkalain ohjaus ja valvonta.* Saatavilla: https://avi.fi/asioi/henkiloasiakas/ohjaus-ja-neuvonta/tupakkalain-ohjaus-ja-valvonta

Juhila, K. (2023). *Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet.* Teoksessa Jaana Vuori (toim.). Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saatavilla: https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/kvaliohjeet/#Viittausohje

Oikeusministeriö. (2024). *Hallinto-oikeudet.* Saatavilla: https://tuomioistuimet.fi/fi/index/tuomioistuinlaitos/tuomioistuimet/hallintotuomioistuimet/hallinto-oikeudet.html

Oikeusministeriö. (2022). *Mitä asioita hallinto-oikeus käsittelee?* Saatavilla: https://tuomioistuimet.fi/fi/index/tuomioistuinlaitos/tuomioistuimet/hallintotuomioistuimet/hallinto-oikeudet/mitaasioitahallinto-oikeuskasittelee.html

Sosiaali- ja Terveysministeriö. (n.d). *EU-sääntely ja yhteistyö tupakka- ja nikotiinipolitiikassa.* Saatavilla: https://stm.fi/eu-saantely-ja-yhteistyo1

Sosiaali- ja Terveysministeriö. (2022). *Toimet tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön vähentämiseksi.* Saatavilla: https://stm.fi/toimet-kayton-vahentamiseksi

Sosiaali- ja Terveysministeriö. (2023). *Tupakka- ja nikotiinipolitiikka.* Saatavilla: https://stm.fi/tupakkapolitiikka

Terveyden- ja Hyvinvoinnin laitos. (2024). *Tupakkatilasto 2023.* Tilastoraportti 55/2024. Saatavilla: https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024112296045

Tulli. (2023). *Nikotiinipusseja ei luokitella enää lääkkeiksi.* Saatavilla: https://tulli.fi/-/nikotiinipusseja-ei-enaa-luokitella-laakkeiksi

Tylkkäri. (2025). *Yliopistojen politisoituminen ja siiloutuminen.* Saatavilla: https://tylkkari.fi/2025/01/20/yliopistojen-politisoituminen-ja-siiloutuminen/

Yle. (2022). *Johtava tutkija hoputtaa selkeitä toimenpiteitä kyberturvallisuuden parantamiseksi Suomessa.* Saatavilla: https://yle.fi/a/3-12351675

Valtiovarainministeriö. (2023). *Valton aluehallinnon uudistamisen lainsäädäntöhanke.* VM114:00/2023. Saatavilla: https://vm.fi/hanke?tunnus=VM114:00/2023

Valvira. (2024). *Nikotiinipussit tapetilla tupakkavalvonnassa jo kaksi vuotta*. (toim. Kauppi, R). Saatavilla: https://valvira.fi/-/nikotiinipussit-tapetilla-tupakkavalvonnassa-jo-kaksi-vuotta

VR Group. (2013). *Kaukoliikenteen junat kokonaan savuttomiksi.* Mediatiedotteet. Saatavilla: https://www.vrgroup.fi/fi/vrgroup/uutiset/kaukoliikenteen-junat-kokonaan-savuttomiksi-030520130014/

Virallislähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta. Saatavilla: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0040

Hallintolaki 2003/434. Annettu Helsingissä 6.6.2003

Kemikaalilaki 2013/599. Annettu Helsingissä 9.8.2013

Komission delegoitu asetus (EU) 2016/341, annettu 17 päivänä joulukuuta 2015, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 täydentämisestä unionin tullikoodeksin tiettyjä säännöksiä koskevilla siirtymäsäännöksillä sikäli kuin asiaankuuluvat sähköiset järjestelmät eivät ole vielä toiminnassa ja komission delegoidun asetuksen (EU) 2015/2446 muuttamisesta. Saatavilla: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0341&from=FI

Komission delegoitu asetus (EU) 2021/234, annettu 7 päivänä joulukuuta 2020, delegoidun asetuksen (EU) 2015/2446 muuttamisesta yhteisten tietovaatimusten osalta ja delegoidun asetuksen (EU) 2016/341 muuttamisesta tietyissä lomakkeissa käytettävien koodien osalta. Saatavilla: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0234

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 2019/808. Annettu Helsingissä 5.7.2019.

Laki Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta 2008/668. Annettu Helsingissä 31.10.2008

Laki Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta 2008/669. Annettu Helsingissä 31.10.2008

Markkinavalvontalaki 2016/1137. Annettu Helsingissä 16.12.2016

Perustuslavalki 1999/731. Annettu Helsingissä 11.6.1999

Tullilaki 2016/304. Annettu Helsingissä 29.4.2016

Tupakkalaki 2016/549. Annettu Helsingissä 29.6.2016

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden vähittäismyynnistä 2016/593. Annettu Helsingissä 30.6.2016

Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysministeriöstä 2017/491. Annettu Helsingissä 28.6.2017

Valtioneuvoston asetus tupakointitiloista ja tupakointikiellon hakemisesta asuntoyhteisöön 2016/601. Annettu Helsingissä 7.7.2016

Valtioneuvoston päätös eräiden nikotiinia sisältävien tuotteiden markkinoille saattamisen rajoittamisesta kemikaalilain 45 b §:n nojalla. (2023). VN/20729/2023.