

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta (HE 141/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lakimies Laura Terho, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Reetta Honkanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Otto Ruokolainen, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkalakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022. Tuotteiden ja niiden vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistamista koskeva sääntely tulisi kuitenkin voimaan vasta 1.1.2023. Lisäksi ehdotettuun lakiin sisältyy useita siirtymäsäännöksiä.

Esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan henkilökohtaisen vapauden, henkilötietojen suojan, sananvapauden, omaisuuden suojan ja valtion veroja ja maksuja koskevan perustuslain 81 §:n kannalta.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisiä näkökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkalakia. Muutokset koskevat muun muassa tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksien ulkonäköä, tupakointikieltoja ja vuotuista valvontamaksua.

(2) Tupakkalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2016 vp). Tupakkalain sääntely toteuttaa valiokunnan mukaan julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä. Sääntelyn tarkoituksen kannalta merkityksellisiä ovat myös esimerkiksi perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu oikeus elämään sekä 18 §:n 2 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetetut velvollisuudet huolehtia työvoiman suojelusta ja turvata oikeus terveelliseen ympäristöön.

(3) Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttävänä tupakkalain tavoitetta ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppumisesta (PeVL 17/2016 vp, s. 2). Aikaisemmin valiokunta oli pitänyt vastaavaa säännösehdotusta ongelmallisena ja katsonut valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeäksi, että säännös poistetaan tai sitä ainakin olennaisesti muokataan lain sisältöä paremmin vastaavaksi (PeVL 21/2010 vp, s. 6/II). Valiokunta tarkisti nykyisen tupakkalain säätämisen yhteydessä myös kantaansa tupakoinnin kieltämiseen yksityisessä käytössä olevan kulkuneuvon sisällä (PeVL 17/2016 vp, s. 4–5, vrt. PeVL 21/2010 vp, s. 4–5).

(4) Perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin kuuluu vaatimus siitä, että rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Perustuslakivaliokunta toteaa selvyuden vuoksi, että rajoitusperuste saattaa kytkeytyä jonkin toisen perusoikeuden toteutumisen turvaamiseen mutta että muunlaisetkin perusteet voivat olla hyväksyttäviä (ks. esim. PeVL 57/2018 vp, s. 2, PeVL 35/2014 vp, s. 3, PeVL 3/2014 vp, s. 2–3). Perusoikeuden rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I).

(5) Perustuslakivaliokunta ei edellä sanottu huomioon ottaen pidä aivan ongelmattomana käsillä olevasta hallituksen esityksestäkin ilmenevää tapaa perustella perusoikeusrajoituksia osin keino-tekoisesti julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudella tilanteissa, joissa tosiasiallisesti rajoituksen yhteys perusoikeuden turvaamiseen on hyvinkin etäinen. Kun lainsäätäjän harkintamarginaali tupakkalainsäädännössä on laaja ja tupakkatuotteiden käytön lopettamiseen liittyvä yleinen yhteiskunnallinen intressi on varsin painava, ei yksittäisten rajoitusten perustelemiselle nimenomaan jonkin tietyn perusoikeuden turvaamisena ole valiokunnan mielestä perustetta tai tarvettakaan.

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota hallituksen esityksen säätämisperusteiden (s. 45) yleisluonteiseen toteamukseen siitä, että yhteiskunnalla on painavat perusteet pyrkiä lopettamaan tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinituotteiden käyttö lähitulevaisuudessa "kai-kin käytettävissä olevin keinoin". Valiokunta painottaa, että tilanteissa, joissa tämän pyrkimyksen toteuttaminen merkitsee samalla myös perusoikeusrajoitusta, on rajoitusten oltava oikeasuhtaisia ja täytettävä myös muut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. myös PeVL 17/

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2022 vp

2016 vp, s. 3). Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että tupakkalain tavoitteeseen pyritäessä käytettävissä on rajoitusten ja kieltojen lisäksi myös esimerkiksi tupakoinnin lopettamista tukevia keinoja (ks. myös PeVL 40/2020 vp, s. 4).

Tupakointikiellot

(7) Yleisiä tupakointikieltoja koskevaa tupakkalain 74 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että tupakointi on kiellettyä muun muassa yleisellä uimarannalla. Tupakointikiellon tarkoituksena on, että erityisesti lapset voivat välttyä tupakansavulta.

(8) Perustuslakivaliokunta on pitänyt tupakointikieltoja merkityksellisinä henkilön itsemääräämisoikeuden ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojatun henkilökohtaisen vapauden kannalta (PeVL 17/2016 vp, s. 3). Kieltojen sääntely toisaalta toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että yleisiä uimarantoja koskeva tupakointikielto olisi voimassa ympärivuotisesti ja siten myös ajankohtina, jolloin ihmiset eivät tyypillisesti juurikaan oleskele rannalla. Tältä osin kiellolle ei ole esitetty hyväksyttävää perustetta. Sääntelyä tulee valiokunnan mielestä muuttaa tältä osin.

(10) Perustuslakivaliokunta toistaa lisäksi käsityksensä siitä, että kaikkea, mitä yhteiskunnassa ei pidetä hyväksyttävänä tai suotavana, ei ole perusteltua lailla kieltää. Sellaisia symbolisia kieltoja, joiden valvontakin on lähinnä symbolista, tulisi valiokunnan mukaan välttää (PeVL 17/2016 vp, s. 5).

Vähittäismyyntipakkausten ulkonäköä koskeva sääntely

(11) Tupakkalain 32, 35, 35 a, 36, 36 a ja 36 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi savukkeiden, täytösäiliöiden ja nikotiininesteiden sekä vähittäismyyntipakkausten ulkoasusta. Sääntelyn keskeinen sisältö on, etteivät tuotteet tai niiden vähittäismyyntipakkaukset saa ulkonäöltään erota muista vastaavista tuotteista tai pakkauksista.

(12) Yhdenmukaistamista koskevan sääntelyn tavoitteena on vähentää tuotteiden ja niiden pakkausten houkuttelevuutta ja sitä kautta vähentää tupakoinnin aloittamista nuorten keskuudessa ja ylipäättään tupakointimääriä. Hallituksen esityksen (s. 47) mukaan muissa maissa tehdyissä tutkimuksissa on käynyt ilmi, että vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistaminen on vähentänyt pakkausten houkuttelevuutta, tupakoinnin aloittamista nuorten keskuudessa ja ylipäättään tupakointimääriä.

(13) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta.

(14) Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin. Niihin voidaan kuitenkin kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2022 vp

markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (PeVL 21/2010 vp, s. 3/II, PeVL 3/2010 vp, s. 2/I sekä PeVL 54/2006 vp, s. 2/I).

(15) Perustuslakivaliokunta on tupakkatuotteiden esilläpitokieltoa vuonna 2010 arvioidessaan pitänyt tupakkatuotteiden markkinoinnin rajoituksia tarpeettoman ankarina. Valiokunnan mukaan sääntelyn oikeasuhtaisuutta olisi ollut omiaan parantamaan jo esimerkiksi se, että asiakkaalla olisi mahdollisuus tutustua myyntipisteessä siellä kaupan olevia tupakkatuotteiden tavaramerkkejä esittelevään kuvastoon sekä saada myös mukaansa painettu luettelo kyseisessä myyntipaikassa kaupan olevista tupakkatuotteista. Näin muutettuna säännöksen voitiin katsoa täyttävän perustuslain 12 §:n 1 momentissa sananvapauden rajoittamiselle asetetut edellytykset. Tämänkaltainen muutos oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 21/2010 vp, s. 3/II).

(16) Hallituksen esityksessä ei nyt ehdoteta muutosta perustuslakivaliokunnan esilläpitokiellon vastineena edellyttämään tupakkalain 72 §:n säännökseen tupakkatuotteita koskevasta kuvastosta ja luettelosta. Kun säännökseen ei sen vuoksi sisälly poikkeamismahdollisuutta yhdenmukaistamisvelvoitteesta, ei myöskään kuvastoon ole mahdollisuutta sisällyttää tupakkatuotteiden tavaramerkkejä. Ehdotus vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistamisesta tekee siten käytännössä osin merkityksettömäksi valiokunnan säätämisyjärjestyskysymyksenä pitämän asiakkaan mahdollisuuden tutustua tupakkatuotteiden vähittäismyyntipisteessä niiden tavaramerkkejä esittelevään kuvastoon. Näin muotoiltuna ehdotus tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistamisen ulottumisesta myös tupakkalain 72 §:ssä tarkoitettuun kuvastoon on ristiriidassa perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kanssa. Sääntelyä on välttämätöntä muuttaa. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan tupakkalain 72 §:ssä tarkoitettuun kuvastoon sisällytettävistä tiedoista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 7/2022 vp

Helsingissä 17.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Petri Honkonen kesk

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Mats Löfström r

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Tuula Väätäinen sd

varajäsen Johannes Koskinen sd

varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala