

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 5/2009 vp**

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

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 5 päivänä helmikuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta (HE 227/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Kari Paaso, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Sakari Melander
- professori Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet  
— professori Dan Frände  
— professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annettua lakia muutettavaksi. Pakkausmerkinnöiltään tupakkalainsäädännön vaatimuksista poikkeavien tupakkatuotteiden yksityiselle maahantuonnille ja hallussapidolle asetettaisiin määrälliset rajoitukset. Rajoi-

tuksen rikkominen olisi tupakkatuoterikkomuksena rangaistava teko.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Esitykseen ei sisälly säätämisyjärjestysperusteluja.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Lakiehdotus*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annettuun lakiin lisättäväksi uusi 7 b §, jolla rajoitetaan omaan ei-kaupalliseen käyttöön tuotavien ja hallussa pidettävien tupakkatuotteiden määriä. Laissa ehdotetut enimmäismäärät ovat 200 savuketta, 50 sikaria, 100 pikkusikaria taikka 250 grammaa piippu- tai savuketupakkaa. Jos matkustaja tuo tällaisia tuotteita yhdistelmänä, saa tuoda ja pitää hallussa vain sen verran tuotteita, että niiden prosentuaalinen osuus enimmäismääristä on yhteensä enintään 100. Ehdotettu uusi kielto koskee sellaisia tupakkatuotteita, joiden varoitusmerkinnät poikkeavat Suomen lainsäädännön mukaisista merkinnöistä. Tällöin varoitusmerkinnät ovat siis muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä ilmaistuja.

Edellä mainittujen säännösten vastaisesti tupakkatuotteita maahan tuonutta tai niitä hallussa pitävää rangaistaan ehdotetun 31 e §:n mukaan tupakkatuoterikkomuksesta sakolla.

#### *Valiokunnan arvio*

*Arvion lähtökohdat.* Yksittäisten perusoikeuksien käyttöön liittyvien kriminalisointien sallittavuutta arvioidaan samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia ylipäätään. Tällaisten rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset. Osa näistä yleisistä edellytyksistä — lailla säätämisen vaatimus sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus — on johdettavissa jo perustuslain 8 §:ssä säädetystä rikosoikeudellisesta legaaliteettiperiaatteesta. Yleisten rajoittamisedellytysten mukaan kullakin perusoikeudella voidaan katsoa olevan sellainen ydinalue, jonka turvaama käyttäytymistä ei saa säätää rangaistavaksi. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyysoikeuden nojalla kriminalisoinnille on oltava

va esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla. Myös rangaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen. Yleisiin rajoittamisedellytyksiin luettava oikeusturvavaatimus ei muodostu rikoslainsäädännössä yleensä ongelmaksi, koska rikosoikeudenkäyttöön liittyy erityisiä perustuslain 21 §:n mukaisia oikeusturvajärjestelyjä (PeVL 23/1997 vp, s. 2).

*Sääntelyn tavoite.* Ehdotuksella pyritään sen perustelujen mukaan turvaamaan nykyisen terveystieteen eli tupakkalain mukaisten terveystieteen vaikutavuus. Samalla esityksen yhteiskuntapoliittiseksi tavoitteeksi ilmoitetaan (HE 227/2008 vp, s. 8/II) myös se, että tupakkalain mukaisesti suomeksi ja ruotsiksi merkittyjen tupakkatuotteiden osuus kaikista kulutetuista tupakkatuotteista ei saa nykyisestään vähentyä. Lisäksi esityksen vaikutusarviointiosassa (HE 227/2008 vp, s. 12/I) mainitaan, että esityksellä on myönteisiä vaikutuksia tupakkatuotteiden myyntiin liittyvään elinkeinotoimintaan, sillä jo toteutettujen ja toteutettavien veronkorotusten vuoksi todennäköisesti jonkin verran lisääntyvästä matkatavarana tuonnista huolimatta Suomessa myytävien tupakkatuotteiden osuus kokonaiskulutuksesta säilyisi vielä kestettävällä tasolla. Esityksessä katsotaan niin ikään, että matkatavarana tuonnin rajoituksilla on yhdessä tupakkaveron korotusten kanssa myönteisiä vaikutuksia valtiontalouteen.

Ehdotetulla sääntelyllä on kytkentä perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, edistettävä väestön terveyttä. Samalla lakiehdotus liittyy kiinteästi perustuslain 7 §:ssä

turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja 10 §:ssä taattuun yksityiselämän suojaan.

*Ehdotuksen peruste ja suhteellisuus.* Ehdotuksen perusteeksi on ensisijaisesti tuotu esiin terveystaloudellisia syitä. Valiokunnan mielestä esityksen perusteluista syntyy kokonaisuutena kuitenkin vaikutelma, että lakiehdotuksen tosiasiallisena tarkoituksena on rajoittaa tupakkatuotteiden tuontia omaan käyttöön ulkomailta, lähinnä Virosta.

Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että ehdotettu sääntely koskisi välittömästi ketä tahansa yksityistä henkilöä, joka tuo matkatavaranaan tupakkatuotteita tai pitää niitä täällä hallussaan. Ehdotettu sääntely rajoittaa muilla kuin suomen tai ruotsin kielellä varustetun tupakkatuotteen maahantuontia ja hallussapitoa. Lisäksi henkilön tulee lain mukaan kyetä tekemään monimutkainen laskutoimitus siitä, ylittyykö sallittu tupakkatuotteiden enimmäismäärä siinä tapauksessa, että hän tuo tai pitää hallussaan useampaa kuin yhtä tupakkatuotetta. Jos näin ei ole, hän voi syyllistyä tupakkatuoterikkomukseen.

Tuonnin ja hallussapidon rajoittaminen varoitusmerkintöjen kielen perusteella on valiokunnan mielestä keinotekoinen. Kun säännösten noudattamatta jättämiseen on lisäksi liitetty rangaistusuhka, muodostuu sääntely kokonaisuutena arvioiden suhteettomaksi sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Siten se on ristiriidassa perustuslain 7 §:ssä taatun henkilökohtaisen vapauden, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja viime kädessä myös 8 §:n mukaisen legaaliteettiperiaatteen kanssa. Ehdotetun maahantuontia koskevan sääntelyn ja siihen liittyvän kriminalisoinnin soveltamisalaa on selvennettävä, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

*Hallussapidon kriminalisointi.* Valiokunta on vielä erikseen arvioinut ehdotetun 31 e §:n 1 momenttia, jonka mukaan tupakkatuoterikkomuksesta rangaistaan myös sitä, joka pitää hallussaan tupakkatuotteita edellä selostetun 7 b §:n vastaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä,

että henkilö pitää hallussaan muulla kuin suomen- tai ruotsinkielisellä varoitusmerkinnällä varustettuja tupakkatuotteita yli säädetyn määrän.

Valiokunta on aiemmin lausunut, että hallussapidon kriminalisointia on pidettävä poikkeuksellisenä (PeVL 23/1997 vp, s. 4/I sekä PeVL 26/2004 vp, s. 4/II ja PeVL 13/2004 vp, s. 2/II). Nyt ehdotetun sääntelyn perusteeksi esitetään (esim. HE 227/2008 vp, s. 14/I) lähinnä näyttövaikeuksiin liittyviä syitä. Tällaiset syyt eivät valiokunnan mielestä ole sellainen painava peruste, että Suomen lainsäädännöstä poikkeavilla varoitusmerkinnöillä varustettujen tupakkatuotteiden hallussapito voidaan kriminalisoida. Kriminalisoinnin suhteettomuutta korostaa vielä se, että esityksen perusteluissa (HE 227/2008 vp, s. 12—13) on erillinen maininta, jonka mukaan poliisi ei käytännössä voi eikä sen ole tarkoituksenmukaistakaan erikseen valvoa omaan käyttöön tuotavien tupakkatuotteiden hallussapitoa. Ehdotetulla hallussapidon kriminalisoinnilla on siten lähinnä symbolinen merkitys. Valiokunnan aiemman kannan mukaisesti rikosoikeutta ei tule käyttää tällaiseen tarkoitukseen (PeVL 29/2001 vp, s. 4/I). Ehdotettu hallussapidon kriminalisointi on poistettava lakiehdotuksesta, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

*Voimaantulo.* Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella.

Perustuslaissa tarkoitettuna erityisenä syynä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty muun muassa sitä, että lainsäädäntö on sidoksissa Euroopan yhteisön oikeuteen (ks. esim. PeVL 21/2007 vp, s. 2/II, PeVL 46/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/I). Niin ikään lain saattaminen voimaan valtioneuvoston asetuksella on hyväksytty tapauksessa, jossa tarkoituksena oli saada aikaan lainsäädäntömuutos yhtäaikaaisesti

**PeVL 5/2009 vp — HE 227/2008 vp**

muiden Pohjoismaiden kanssa (PeVL 12/2000 vp, s. 4/I).

Hallituksen esityksen perustelujen (HE 227/2008 vp, s. 7/II ja s. 14/II) mukaan lain voimaantulo riippuu erityisesti Virossa toteutettavista tupakkaveron korotuksista ja niiden vaikutuksista tupakan hintaan. Tällöin Suomen lainsäädännön voimaantulo jäisi asiallisesti riippumaan Viron tupakkatuotteiden markkinoiden kehityksestä. Valiokunnan mielestä tämänkaltaisen seikka ei muodosta perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityistä syytä. Siksi lakiehdotuksen voimaantulosäätös on muutet-

tava tavanomaiseksi, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

***Lausunto***

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 7 b ja 31 e §:stä sekä voimaantulosäätöksestä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok  
vpj. Jacob Söderman /sd  
jäs. Tuomo Hänninen /kesk  
Elsi Katainen /kesk  
Esko Kiviranta /kesk  
Kari Kärkkäinen /kd  
Elisabeth Naucleur /r  
Ville Niinistö /vihr

Mikaela Nylander /r  
Tuula Peltonen /sd  
Veijo Puhjo /vas  
Tapani Tölli /kesk  
Tuulikki Ukkola /kok  
Ilkka Viljanen /kok  
Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.