Laura Terho, lakimies
Ismo Tuominen, hallitusneuvos

16.3.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Lausuntopyyntönne 2.3.2016

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TUPAKKALAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Aluksi

Esitämme perustuslakivaliokunnan 17.3.2016 järjestämässä asiantuntijakuulemisessa kunnioittavasti seuraavaa.

Tupakkalainsäädännöllä on kiistaton yhteys perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, joka koskee julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä. Hallituksen esityksessä tarkastellaan tätä suhteessa henkilökohtaiseen vapauteen, yksityiselämän suojaan, sananvapauteen, omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen. Seuraavassa nostetaan esille eräitä keskeisiä kysymyksiä.

Esilläpitokielto

Tupakkatuotteiden ja niiden tavaramerkkien esilläpito vähittäismyynnissä on ollut kiellettyä vuodesta 2012. Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellut esilläpitokieltoa omaisuudensuojan ja sananvapauden kannalta ja päätynyt siihen, että kiellolle on riittävän painavat yhteiskunnalliset intressit (PevL 21/2010 vp ja PeVL 17/2011 vp).

Esityksessä ehdotetaan, että esilläpitokieltoa laajennettaisiin koskemaan sähkösavukkeita ja niissä käytettäviä nikotiininesteitä sekä tupakan vastikkeita, kuten yrttisavukkeita, sähkösavukkeita muistuttavia ”e-karkkeja” sekä energianuuskaa (71 §). Ehdotetun esilläpitokiellon tarkoituksena on rajoittaa tuotteiden, jotka ovat terveydelle haitallisia[1] ja joiden käyttö voi madaltaa tupakoinnin aloittamiskynnystä, näkymistä lasten ja nuorten arkielämän ympäristössä. Myymälänäkyvyys on olennainen osa myynninedistämistä, joka on jo nykyisin kiellettyä useimpien mainittujen tuotteiden osalta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi sähkösavukkeiden ja niissä käytettävien nikotiininesteiden sekä tupakan vastikkeiden myynnin kieltämistä alaikäisille (53 §). Käytännössä kuitenkin tiedetään, että pelkkä ikäraja ei riitä estämään alaikäisiltä kiellettyjen tuotteiden päätymistä alaikäisten käyttöön. Ehdotetulla esilläpitokiellolla voitaisiin vähentää tuotteiden houkuttelevuutta ja nostaa niiden hankkimiskynnystä erityisesti lasten ja nuorten näkökulmasta.

---

[1] Lakiesitys perustuu sähkösavukkeiden osalta varovaisuusperiaatteelle: samalla, kun uudet nikotiinituotteet tulevat ensi kertaa markkinoille, ne asetettaisiin sääntelyssä samalle viivalle tupakkatuotteiden kanssa. Nikotiininesteet aiheuttavat ja ylläpitävät nikotiiniriippuvuutta ja ovat juotuna hyvin myrkyllisiä. Sähkösavukkeet ovat nikotiininesteiden käyttölaitteina hyvin kiinteässä yhteydessä näihin terveydelle vaarallisiin nesteisiin.

Poltettavaksi tarkoitettujen kasviperäisten tuotteiden käyttämiseen liittyy vastaavanlaisia terveyshaittoja kuin tupakointiin. ”E-karkit” sisältävät aineita, joiden inhalointiin voi liittyä terveysriskejä. Lisäksi ”e-karkkien”, samoin kuin energianuuskan, käyttötapa muistuttaa läheisesti tupakkatuotteiden (ja jopa eräiden huumausaineiden) käyttämistä, mikä voi madaltaa tupakoinnin aloittamiskynnystä.

Esilläpitokiellosta huolimatta myyjä voisi esittää ostajalle kuvaston ja luovuttaa tälle luettelon myynnissä olevista tuotteista (72 §). Kiellon oikeasuhtaisuuden kannalta on olennaista myös, että esilläpitokielto ei koskisi vähittäismyyntipaikkoja, jotka myyvät lähes yksinomaan tupakkalaissa tarkoitettuja tuotteita, jos tuotteita ei voida nähdä myyntipaikan ulkopuolelta. Kiellon rikkominen tulisi rangaistavaksi ainoastaan tupakan markkinointirikkomuksena (110 §), ei siis tupakan markkinointirikoksena (111 §).

Ehdotettuja esilläpitokiellon laajennuksia koskisi puolen vuoden siirtymäaika, jotta vähittäismyyjät ehtivät tehdä tarvittavat muutokset myyntijärjestelyihinsä. Siirtymäaika ei kuitenkaan koskisi nikotiininesteitä eikä sellaisia sähkösavukkeita, jotka on täytetty valmiiksi nikotiininesteellä. Tällaisten tuotteiden osalta siirtymäaika ei ole tarpeellinen, koska tuotteita ei vielä ole Suomen markkinoilla.

Saatavuuden rajoittaminen lapsilta

Esityksessä ehdotetaan, että tupakan vastikkeita, sähkösavukkeita tai nikotiininesteitä ei saisi myydä alle 18-vuotiaalle (53 §). Lisäksi kyseisiä tuotteita, joille ehdotetaan ikärajavalvontaa, ei saisi myydä automaattisista myyntilaitteista (57 §). Perusteluna näille tietynasteisille sopimusvapauden ja omaisuuden suojan rajoituksille olisi lasten ja nuorten suojaaminen terveydelle haitallisilta tuotteilta. Automaattisten myyntilaitteiden kiellolle ei ehdoteta siirtymäaikaa, koska tiedossa ei ole, että mainittuja tuotteita olisi ainakaan vielä toistaiseksi Suomessa myyty automaattisista myyntilaitteista.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että sähkösavukkeiden nikotiininesteiden hallussapito kiellettäisiin alle 18-vuotiailta (118 §). Nikotiininesteet aiheuttavat riippuvuutta ja ovat juotuna hyvin myrkyllisiä, minkä vuoksi niiden hallussapito alaikäisiltä tulisi kieltää vastaavalla tavalla kuin tupakkatuotteiden ja alkoholijuomien hallussapito.

Esityksessä ei ehdoteta seuraamuksia hallussapitokiellon rikkomisesta. Kyse ei kuitenkaan olisi pelkästä symbolisesta lainsäädännöstä, sillä kiellon rikkomiseen olisi mahdollista puuttua muun lain nojalla: perusopetuslain (628/1998) 36 d §:n mukaan rehtorilla tai koulun opettajalla on oikeus ottaa haltuunsa oppilaalta esine tai aine, jonka hallussapito on muussa laissa kielletty.

Etämyynti

Tupakkatuotedirektiivi valtuuttaa jäsenvaltiot kieltämään tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden ja nikotiininesteiden rajat ylittävän etämyynnin. Esityksessä ehdotetaan paitsi rajat ylittävän, myös kansallisen etämyynnin kieltämistä (58 §). Kiellolla voitaisiin ehkäistä tuotteiden päätymistä alaikäisille sekä torjua niiden markkinointia internetissä.

Etämyynnin kieltäminen merkitsisi rajoitusta tuotteiden myyjien elinkeinonvapauteen ja sananvapauteen. Kysymys on kuitenkin tuotteista, joiden esittely esimerkiksi avoimessa verkkokaupassa on markkinointikiellon vastaista. Lisäksi jo nykyisessä tupakkalaissa myyjälle säädetty velvollisuus valvoa jatkuvasti ostotilannetta merkitsee vakiintuneen viranomaistulkinnan mukaan etämyynnissä sitä, että myyjän on itse toimitettava tuotteet asiakkaalle. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole toteutunut. Tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden etämyynti on siis jo nykyisin hyvin helposti tupakkalain vastaista, joten nimen-

omainen etämyynnin kielto selkiyttäisi sääntelyä ja parantaisi lainsäädännön ennakoitavuutta elinkeinonharjoittajan näkökulmasta.

Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan sähkösavukkeiden ja nikotiininesteiden rajat ylittävä etämyynti tulisi kielletyksi vuoden 2017 alusta (120 §:n 7 momentti). Tämä johtuu siitä, että tupakkatuotedirektiivin mukaisesti sähkösavukkeiden ja nikotiininesteiden tuominen markkinoille edellyttää Valviralle tehtävää ilmoitusta kuusi kuukautta ennen vähittäismyynnin aloittamista. Ennakkoilmoituksia voidaan alkaa ottaa vastaan lain tultua voimaan, joten ilman siirtymäsäännöstä syntyisi ainakin puolen vuoden ajanjakso, jona käyttäjät eivät saisi ostettua Suomesta sähkösavukkeita ja täyttösäiliöitä eivätkä myöskään tilattua niitä ulkomailta.

Valvontamaksut

Esityksessä ehdotetaan, että kunta voisi periä vuotuisen valvontamaksun siltä, jolla on tupakkalain mukainen vähittäismyyntilupa tai joka on tehnyt tukkumyynti-ilmoituksen (91 §). Valvontamaksusta säädetään voimassa olevan tupakkalain 25 a §:n 2 momentissa, jonka mukaan valvontamaksujen on oltava kustannusvastaavia. Valvontamaksun suorittamisesta ei kuitenkaan voi kieltäytyä, ja velvollisuus valvontamaksun suorittamiseen koskee suoraan niitä toimijoita, joilla on myyntilupa. Lisäksi sitä peritään vuosittain kaikilta myyntiluvan haltijoilta riippumatta siitä, onko niiden toimintaa tarkastettu tupakkalain nojalla vai ei. Valvontamaksu on siksi hallituksen mielestä valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan pikemminkin vero kuin maksu.

Esityksessä ehdotetun valvontamaksun osalta verovelvollisuuden perusteena olisi tupakkatuotteiden tai nikotiininesteiden vähittäis- tai tukkumyynti. Veron määräytymisen perusteena olisi myyntipisteiden määrä, ja valvontamaksu olisi enintään 500 euroa myyntipistettä kohden (enintään 1 000 euroa, jos toimija on ilmoittanut myyvänsä sekä tupakkatuotteita että nikotiininesteitä).[2] Verovelvollisen oikeusturvasta säädettäisiin muutoksenhakua koskevassa 106 §:ssä.

Tupakointikiellot

Esityksessä ehdotetaan, että tupakointikiellot ja -rajoitukset koskisivat myös poltettavaksi tarkoitetun kasviperäisen tuotteen polttamista sekä sähkösavukkeen käyttämistä (73 §). Ehdotettujen kieltojen tärkein tarkoitus on turvata ihmisten oikeus puhtaaseen hengitysilmaan. Poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita ovat esimerkiksi yrttisavukkeet, joiden polttaminen altistaa sivulliset terveydelle haitallisille aineille, kuten tervalle ja hiilimonoksidille. Sähkösavukkeen käyttö tuottaa ilmaan erilaisia haitallisia yhdisteitä ja pienhiukkasia, jotka vaikuttavat haitallisesti sisäilman laatuun. Passiivinen altistus nikotiinia sisältävän sähkösavukkeen käytölle nostaa veren kotiniinipitoisuutta, joka voi nousta yhtä korkeaksi kuin altistuttaessa passiiviselle tupakoinnille.[3]

---

[2] Esityksessä ei ole päädytty sitomaan valvontamaksun määrää esimerkiksi elinkeinonharjoittajan liikevaihtoon, koska myyntipisteiden määrä kuvastaa paremmin sitä, kuinka laajaa nimenomaan tupakkatuotteiden myynti on. Jos valvontamaksu määräytyy myyntipisteiden määrän mukaan, myyjän on myös itse helppo vaikuttaa sen suuruuteen tupakkatuotteita ja nikotiininesteitä myyvien kassojen määrällä.

[3] Sähkösavukkeiden käytölle altistumisen vaikutuksia on kuvattu esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuskoosteessa (Ruokolainen, Otto – Ollila, Hanna – Sandström, Patrick – Heloma, Antero: Sähkösavukkeiden terveyteen liittyvät vaikutukset ja teho tupakoinnin lopettamisessa. Tutkimuksesta tiiviisti 19/2015. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2015).

Parveketupakointi on muodostunut merkittäväksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi. Nykyinen terveydensuojelulain (763/1994) mukainen menettely ei ole ollut riittävän tehokas suojaamaan ihmisiä naapurista kantautuvalta tupakansavulta, koska käytännössä terveyshaitan osoittaminen on osoittautunut hyvin hankalaksi. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että asuntoyhteisö voisi hakea kunnalta tupakointikiellon määräämistä hakemuksessa määriteltyihin tiloihin, esimerkiksi parvekkeille, ja kunta voisi määrätä kiellon, jos tupakansavua voi rakenteiden tai muiden olosuhteiden vuoksi levitä esimerkiksi parvekkeelta toiselle (79 §). Toisin kuin terveydensuojelulain mukaisessa menettelyssä, kunnan ei tarvitsisi kiellon tueksi osoittaa, että tupakoinnista aiheutuu naapurille terveyshaittaa.

Esitetty ratkaisu on pyritty muotoilemaan mahdollisimman tasapainoiseksi: asuntoyhteisöjen olisi nykyistä helpompaa suojella asukkaitaan tupakansavulta, mutta toisaalta asuntoyhteisö ei voisi itse päättää tupakointikiellosta (muutoin kuin nykyiseen tapaan yhtiöjärjestyksessään). Se, että kiellon määrääminen kuuluisi viranomaiselle, varmistaisi sen, että kiellolle on riittävät objektiiviset perusteet.

Omaisuudensuojan kannalta on olennaista, että kieltoa voisi hakea vain asuntoyhteisö eli rakennuksen omistaja, ei siis yksittäinen asukas tai osakas. Tällä myös rajoitettaisiin kunnille tulevien tupakointikieltohakemusten määrää, jotta kunnat käytännössä pystyvät käsittelemään niille ehdotetut tehtävät.

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on olennaista, että asuinhuoneiston asuintilaan tupakointikielto voitaisiin määrätä vain, jos savun kulkeutumista ei ole mahdollista rakenteiden korjaamisella tai muuttamisella kohtuudella ehkäistä ja asuintilan haltijalle on ennen kiellon määräämistä varattu mahdollisuus ehkäistä savun kulkeutuminen omilla toimenpiteillään. Lisäksi asuinhuoneiston asuintilaa koskeva tupakointikielto ei koskisi sähkösavukkeen käyttämistä.