Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 17.3.2016 KELLO 10.00
HE 15/16 vp tupakkalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan kokonaan uuden tupakkalain säätämistä. Lailla kumottaisiin nykyinen tupakkalaki, joka alunperin säädettiin vuonna 1976 (693/1976) nimikkeellä laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi ja jonka nimikkeeksi muutettiin tupakkalaki lailla 698/2010. Lakiehdotukseen sisältyy yksityiskohdissa nykyiseen säännöstöön verrattuna lukuisia muutoksia, joista osa johtuu EU:n uudesta tupakkatuotedirektiivistä, osa taas on kotoperäisiä. Vuonna 1976 säädetty laki ja sen muutokset ovat useaan otteeseen olleet tarkasteltavina perustuslakivaliokunnassa (ainakin pevl 4/76 vp, pevl 24/98 vp, pevl 19/06 vp, pevl 5/09 vp ja pevl 21/10 vp). Tarkastelun kohteena on ensi sijassa ollut lakiin sisältyvien rajoitusten suhde perusoikeuksiin, lähinnä sananvapauteen, elinkeinovapauteen, henkilökohtaiseen vapauteen ja omaisuuden suojaan. Valiokunnan kannanotoista käy hyvin ilmi, että valiokunta on pitänyt ko. rajoitusten aiheena olevia yksilön terveyteen ja kansanterveyteen liittyviä syitä hyvin painavina (oikeutus)perusteina rajoituksille. Tavoitteiden vahva hyväksyttävyys ei toisaalta tietysti ole poistanut tarvetta ottaa huomioon perusoikeuksien suojaan kajoamisessa aina tärkeät kriteerit kuten rajoitusten välttämättömyyden, suhteellisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. - Nyt käsiteltävän ehdotuksen perusteluihin sisältyy laajahko suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Minulla ei ole siihen yleisesti ottaen huomautettavaa. Pidän seuraavassa tarpeellisena kiinnittää erikseen huomiota vain tupakointikiellon määräämistä asuntoyhteisöön koskevaan uuteen säännöstöön (79§) sekä lyhyesti pariin muuhun yksityiskohtaan ehdotuksessa.

- - - - - - -

Tupakkalakiehdotuksen 79 §:n 1 momentin mukaan asuntoyhteisö - esimerkiksi asunto-

osakeyhtiö - voi hakea kunnalta tupakointikiellon määräämistä ”asuntoyhteisön rakennuksen huoneistoihin kuuluville parvekkeille, huoneistojen käytössä oleviin ulkotiloihin ja huoneistojen sisätiloihin”. Kiellon voi siis määrätä vain kunta ja sen määrääminen on toisaalta mahdollista vain asuntoyhteisön aloitteesta. Säännöksen 3 momentin mukaan sama pitää paikkansa myös kiellon peruuttamisesta: peruuttamisesta päättää kunta ”asuntoyhteisön hakemuksesta”. Kiellon kohteena olevaa toimintaa määrittää asiallisesti vain sana tupakointikielto ja se, että lakiehdotuksen 2 §:n määritelmissä todetaan (kohta 38) tupakoinnilla tarkoitettavan ”poltettavaksi tai muutoin kuumennettavaksi tarkoitetun tupakkatuotteen käyttämistä”. Säännöksen nojalla määrätyn tupakointikiellon rikkominen ei ole rangaistavaa, mutta kieltoa voidaan tehostaa uhkasakolla (105 §; myös yleisperusteluissa s. 74).

Säännöksen 2 momentissa säädetään kiellon määräämisen edellytyksistä. Momentin mukaan kielto ”on määrättävä”, jos säädetyt edellytykset täyttyvät, ts. kiellon määräämistä koskeva harkinta on ns. sidottua harkintaa. Sitä, että viranomaisen harkinta on tässä sidottua , ei periaatteessa muuta se, että momentissa on kiellon edellytykset ilmaistu varsin väljin muotoiluin. Momentin alun mukaan on kiellon määräämisen eräänlaisena yleisedellytyksenä se, että ko. tiloista ”voi ….kulkeutua tupakansavua”. Lisäedellytykset koskevat yhtäältä sitä, mihin tiloihin mahdollisesti tapahtuva kulkeutuminen voi tässä olla relevanttia ja toisaalta sitä, minkä seikkojen vuoksi tapahtuva kulkeutuminen voi tässä olla relevanttia. Kysymys on ts. vain tilanteista, joissa tupakansavu voi kulkeutua ”toiselle parvekkeelle, toiseen huoneistooon kuuluvan ulkotilan oleskelualueelle tai toisen huoneiston sisätiloihin” ja joissa ko. kulkeutuminen tapahtuisi ko.tilojen ”rakenteiden tai muiden olosuhteiden vuoksi”. Asuinhuoneiston asuintilaan kohdistettavalle tupakointikiellolle on momentin lopussa asetettu tiukemmat edellytykset. Asuinhuoneiston asuintilaan saadaan tupakointikielto 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.”

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on em. kieltojärjestelyä tarkasteltu vain henkilökohtaista vapautta koskevana kysymyksenä (s.138). Perusoikeutena turvattu henkilökohtainen vapaus (PL 7 §) on tässä yhteydessä tietysti relevantti. Puutteena voidaan kuitenkin pitää sitä, että säätämisjärjestysperusteluissa ei tätä ehdotuksen kohtaa ole lainkaan tarkasteltu yksityiselämän suojan ja kotirauhan suojan kannalta (joiden

merkitystä kyllä tarkastellaan ehdotuksen muiden kohtien osalta, s.139-140). Henkilökohtaista vapautta koskevan normin merkityksen tässä täysin tiedostaenkin voidaan kuitenkin ajatella, että juuri yksityiselämän suojaa ja kotirauhan suojaa koskevat normit ovat tässä merkittävämpiä - keskeisenä kysymyksenä kun ei tässä ole yleinen kysymys siitä, voidaanko henkilön oikeutta tupakoida rajoittaa, vaan konkreettinen kysymys tilanteista ja edellytyksistä, joissa rajoittaminen olisi tai vastaavasti ei olisi mahdollista.

Minusta on selvää, että kotirauhan suoja PL 10 §:ssä ei tarkoita vain suojaa viranomaisten suorittamilta tarkastuksilta, vaan se rajoittaa myös julkisen vallan mahdollisuuksia puuttua - rikosoikeudellisten järjestelyjen ulkopuolella – esim. uhkasakon asettamisella vahvistetuin kielloin siihen, miten ihmiset kotonaan käyttäytyvät. Merkittävää tässä kohden on myös se, että PL 10 § ei suojaa vain kotirauhaa, vaan suojaa samassa yhteydessä myös jokaisen yksityiselämän. Vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen johtaneessa esityksessä hallitus totesi aivan vastaavasta säännöksestä (HE 309/93 vp, s. 53):

> ”Säännös luettelisi erikseen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti yksityiselämän, kotirauhan ja kunnian. Kyseiset oikeushyvät eivät ole täysin erotettavissa toisistaan kaikissa tilanteissa. Käsite ”yksityiselämä” voidaan ymmärtää myös henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi.”

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä voidaan tässä tyytyä lyhyesti viittaamaan valiokunnan nykyisen tupakkalain muutoksia koskeneesta esityksestä antamaan lausuntoon pevl 21/10 vp. Ajoneuvossa tapahtuvan tupakoinnin rajoittamista koskevat muotoilut lausunnossa eivät ehkä ole kaikin osin ongelmattomia, mutta tässä yhteydessä merkittävää on se, että valiokunta selvästi katsoi - aikaisempiin kannanottoihinsa myös viitaten - ajoneuvosssa tapahtuvan tupakoinnin rajoitusten osin koskevan (ja loukkaavan) myös kotirauhan suojaa.

En pidä lähtökohtaisesti poissuljettuna sellaista mahdollisuutta, että lainsäätäjä tavallisella lailla kieltää tietynlaisia vaikutuksia aikaansaavan tupakoinnin kotirauhan suojan piirissä. Se, että tällainen kielto tulisi koskemaan perusoikeussuojan piirissä olevia tilanteita , asettaa kuitenkin säädettävälle laille (lainsäätäjän toimintavapaudelle) omat rajoituksensa. Tupakointi on , kuten tupakkkatuotteiden valmistus ja välittäminenkin sinänsä laillista, joskin varsin säänneltyä toimintaa. Tupakoinnin sääntelymahdollisuuksia ei siksi voida rinnastaa esim. huumausaineita ja niiden käyttämistä koskeviin sääntelymahdollisuuksiin (ellei kulttuuri aivan oleellisesti muutu). Se, että erilaiset teot

tai toiminnat voivat myös kotirauhan piirissä tehtyinä olla kriminalisoituja, ei siten tässä ole merkittävää. Se, mitä ihmiset lainmukaisesti toimien tekevät tai voivat tehdä kotonaan tai yleensä kotirauhan suojan piirissä, ei ole lainsäätäjän vapaasti käskettävissä, kiellettävissä, ohjattavissa. Kun kysymys on perusoikeuksien suojaan puuttuvasta järjestelystä, on säädettävän lain täytettävä tällaiselle laille asetettavat, erityisesti välttämättömyyttä, suhteellisuutta ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset. Minusta nyt ehdotetun 79 §:n säännös kajoaa merkittävällä tavalla kotirauhan ja yksityiselämän suojaan, mutta ei täytä tällaiselle kajoamiselle valiokunnan käytännössä asetettuja vaatimuksia.

Säännöksessä ei mitenkään osoiteta, mikä on se oikeushyvä, jonka vuoksi kielto voidaan määrätä tai mikä on se vahinko, jota kiellolla torjutaan. Tällaiseksi oikeushyväksi eivät voi riittää lain yleiset tarkoitukset tai ajatukset siitä, minkälaisia säännöksen soveltamistilanteita muiden muassa voisi esiintyä. Kun kiellon määräämisen edellytyksenä käytetään sitä, että ko. tiloista ”voi... kulkeutua tupakansavua” tiettyihin tiloihin ilman mitään viittausta esim. määrän, häiritsevyyden, voimakkuuden tai toistuvuuden kaltaisiin tekijöihin, jää täysin avoimeksi se, kuinka merkittävästä tai vähän merkkittävästä epäkohdasta voisi olla kysymys. Avoimeksi jäämistä tai epämääräisyyttä korostaa tässä vielä kriteerin sisällön kannalta merkittävä ilmaus ”voi”. Tarkempien, vaikkapa häiritsevyyttä tarkoittavien kriteerien esittäminen säännöksessä voi olla (säännöksen toimivuuden kannalta) vaikeaa. Tämä ei kuitenkaan voi poistaa tarvetta jotenkin osoittaa, mikä on se epäkohta, joka torjumiseksi perusoikeuden rajoitus on välttämätön. Säännöksen väljyys ei tässä myöskään anna asiallisia mahdollisuuksia arvioida, onko ehdotettu rajoitus oikeassa suhteessa sillä saavutettavaan etuun.

Minusta tässä pitäisi myös ainakin kysyä, onko periaatteessa asianmukaista, että päätösvalta kiellon määräämisestä osoitetaan kunnalle. Se, että kunnalle on jo nykyisessä laissa osoitettu lakiin liittyviä yleisiä valvontatehtäviä, ei automaattisesti riitä perusteluksi silloin kun kysymys on merkittävästi perusoikeuksien suojaa koskevan päätösvallan järjestämisestä. Perusoikeuksien suojaa koskevissa järjestelyissä on syytä pyrkiä valtakunnallisesti yhdenvertaisina toteutuviin käytäntöihin. Yhdenvertaisiin käytäntöihin pääseminen ei hevin onnistu, kun kysymys on hyvin väljästi muotoiltujen säännösten soveltamisesta kunnittain menettelyssä, joka riippuu yksityisen tahon aloitteesta. Yhdenmukaisuutta tuskin on omiaan lisäämään sekään, että kieltopäätöksen antamisvallan tarkempi sijoittaminen kunnan organisaatiossa ilmeisesti jää kunnittain päätettäväksi (vrt

8,2 §, jossa kielletään valvontasuunnitelman hyväksymistoimivallan siirtäminen viranhaltijalle).

Eräät yksityiskohdat 79 §:ssä voivat myös antaa aihetta kysymyksiin. Kysymykset ehkä kuuluvat lähinnä substanssivaliokunnalle, mutta voivat perusoikeussuojaa koskevan järjestelyn osina olla tässäkin huomion arvoisia. Säännöksen 1 momentin mukaan on asuntoyhteisön kuultava ko. tilojen haltijoita ennen kieltoa koskevan hakemuksen tekemistä. Menettelystä kieltopäätöksen tekemisessä ei sen sijaan lausuta mitään. Onko asianmukaista, että menettely tältä osin jätetään kokonaan yleisten säännösten varaan? Voiko säännös johtaa tupakointikiellon määräämiseen myös tilanteissa, joissa se, että ”voi... kulkeutua tupakansavua”, tosiasiassa johtuu ko. asuntoyhteisön vastuulle jäävistä, esim. ilmastointia koskevista järjestelyistä? Miksi tupakointikiellon pitää 3 momentin mukaan jäädä voimaan, vaikka sille ei enää ole perusteita, jos asuntoyhteisö ei tee peruuttamista koskevaaa hakemusta?

Minusta ehdotuksen 79 §:n säännös ei tällä väljyydellä laadittuna ole sopusoinnussa yksityiselämän suojaa ja kotirauhan suojaa koskevien perusoikeusnormien kanssa. Perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden osoittaminen vaatisi nähdäkseni muutakin kuin vain joidenkin muotoilujen hiomista (vaatisi säännöksen soveltamisalan merkittävää rajoittamista). Kiellon kohteeksi joutuneiden oikeusturva saattaisi myös vielä vaatia huomiota.

- - - - - - -

Lakiehdotukseen sisältyy lukuisia asetuksenantovaltuuksia, pääasiassa sosiaali- ja terveysministeriölle ja jossain määrin myös valtionevuostolle. Nähdäkseni nämä valtuutukset eivät ole ongelmallisia PL 80 §:n kannalta. Mainitsen kuitenkin, että ehdotuksen 43 §:n 3) kohdan asetuksenantovaltuuden muotoilu ei väljyydessään oikein vastaa sille perusteluissa kuvattua tarkoitusta ja että 85,4 §:ssä annettu valtuus voidaan käsittää merkittäväksi (tarkempia määräyksiä ko. laboratorioista ja niiden hyväksymisestä).

- - - - - - -

Lakiehdotuksen 96 § ei ole valtiosäännön kannalta ongelmallinen, mutta sisältää laeille annettavan merkityksen kannalta nähdäkseni mielenkiintoisen piirteen. Säännöksen mukaan kunta voi havaitessaan ”tämän lain tai sen säännösten vastaista toimintaa”, kieltää

tällaisen toiminnan. Tällaiseen kieltoon ilmeisesti liittyy 105 §:ssä tarkoitettu uhkasakon asettamismahdollisuus. Minusta olisi syytä suhtautua vähintäinkin pidättyvästi sellaisiin järjestelyihin, joissa jotakin ensin kielletään laissa (ko. toiminnasta tulee lain vastaista toimintaa) ja joissa sitten esim. kunta vielä erikseen päätöksellään kieltää tällaisen toiminnan. Käytännössä voisi kai olla riittävää, että esim. kunnalla olisi tietyissä tilanteissa oikeus/velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan lainvastaisuuksista poliisille tai ao. valvontaviranomaiselle.

- - - - - - -

(Pari pientä kohtaa, jotka sihteeri ehkä voisi mainita mietintövaliokunnan sihteerille:
14 §:n 3 mom. näyttäisi olevan pieni oikolukuvirhe (15 / 1-5) ja 85 §:n 1 mom. aivan alusta näyttäisi puuttuvan sana on. Periaatteellisestikin merkittävää on, että voimaantulosäännöksissä yleensä viitataan - ja on syytä viitata - kumottaviin säädöksiin täsmällisesti eikä niinkuin nyt ehdotetaan 120 §:ssä (”...kumotaan vanha tupakkalaki”).