Olli Mäenpää
17.3.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys tupakkalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 15/2016 vp)

Ehdotettu tupakkalaki perustuu pitkälti voimassaolevaan tupakkalakiin, johon tehtyjä muutoksia on lähinnä perusoikeusnäkökulmasta arvioitu perustuslakivaliokunnassa useaan otteeseen. Uuden lain säätämisen taustalla on tupakkatuotedirektiivin (2014/40/EU) voimaansaattaminen, minkä lisäksi lakiin sisältyy muita sääntelyn kiristämistä tarkoittavia muutoksia.

Sääntely toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä. Yksilön perusoikeuksien kannalta sääntely on merkityksellistä etenkin henkilökohtaisen vapauden, yksityiselämän suojan ja yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta. Lakiehdotuksen sisältämät rajoitukset kohdistuvat myös sananvapauteen. Sääntelyn tarkoituksen näkökulmasta ovat lisäksi huomionarvoisia perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu oikeus elämään sekä 18 §:n 1 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetetut velvollisuudet huolehtia työvoiman suojelusta ja turvata oikeus terveelliseen ympäristöön. Lakiehdotukseen sisältyy kieltoja ja rajoituksia, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta.

Lakiehdotukseen sisältyvien perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten arvioinnissa keskeinen on etenkin suhteellisuusvaatimus, jonka mukaan rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettaviin perusoikeuksiin. Rajoitusten taustalla on etenkin terveyteen liittyvien perusoikeuksien edistäminen, jota voidaan pitää merkittävänä yhteiskunnallisena intressinä (PeVL 19/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että sääntelyn tällainen tausta muodostaa epäilyksittä hyväksyttävän rajoitusperusteen, joka on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (PeVL 21/2010 vp). Rajoitusten suhteellisuutta ja tarkkarajaisuutta on joka tapauksessa välttämätöntä arvioida etenkin niiden soveltamisedellytysten, sisällön ja oikeusvaikutusten kannalta.

Vastaavat näkökohdat ovat merkityksellisiä myös EU:n perusoikeuskirjan näkökulmasta. Tältä osin voidaan todeta, että tupakkatuotedirektiivillä ei sen johdannon mukaan ”muuteta velvoitetta kunnioittaa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia ja oikeusperiaatteita. Tämä direktiivi koskee useita perusoikeuksia. Sen vuoksi on varmistettava, että tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistajille, tuojille ja jakelijoille asetettujen velvoitteiden avulla taa-

taan terveyden suojelun ja kuluttajansuojan korkea taso ja sen lisäksi kaikkien muiden perusoikeuksien suojelu ja että kyseiset velvoitteet ovat oikeasuhteisia sisämarkkinoiden toiminnan kannalta.” (59 kohta)

Lain tavoite

Ehdotetun tupakkalain tavoitteena olisi sen 1 §:n 1 momentin mukaan ”ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen”. Perustuslakivaliokunta on lähes vastaavan sisältöistä säännösehdotusta arvioidessaan pitänyt valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeänä, että tällainen yleisen poliittisen linjauksen luonteinen säännös poistetaan tai sitä ainakin olennaisesti muokataan lain sisältöä paremmin vastaavaksi (PeVL 21/2010 vp). Perusoikeuksien kannalta tällaisen säännöksen vaarana on valiokunnan mukaan, että sitä käytetään perusoikeuksia rajoittavien tulkintojen tukena sen sijaan, että ongelmatilanteissa turvauduttaisiin perusoikeusmyönteiseen tulkintaan.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei kuitenkaan mietintövaliokuntana poistanut kyseistä säännöstä, vaan totesi, että lain soveltamisessa tulee huolehtia siitä, ettei tavoitesäännöstä käytetä perusoikeuksia rajoittavien tulkintojen tukena. Vaikka tupakkalain voimassa olevilla ja muutettaviksi ehdotetuilla säännöksillä ei yksin saavuteta tupakkatuotteiden käytön loppumisen tavoitetta, valiokunta piti selkeän tavoitteen asettamista tärkeänä (StVM 14/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan esittämä arvio voidaan sinänsä kohdistaa myös nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen siltä osin, kuin säännöstä käytettäisiin yksinomaan tai muuten yksipuolisesti perusoikeuksia rajoittavien tulkintojen tukena. Toisaalta ehdotettua tavoitesäännöstä voidaan pitää lain soveltamisen kannalta tärkeänä ja perusteltuna lääketieteellisin ja kansanterveydellisin perustein, joihin myös tupakkatuotedirektiivi osaltaan tukeutuu.

Tavoitteen konkreettista merkitystä arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon, että viranomaisen on osana julkista valtaa turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Myös viranomaisen on siten lakia soveltaessaan noudatettava perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Viranomaisen toimien on lisäksi hallintolain 6 §:n mukaan oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja viranomainen voi käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain nojalla ja lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Etenkin näiden lakisääteisten perusvaatimusten mukaisesti sovellettuna ehdotettua tavoitesäännöstä ei ole mahdollista käyttää ainoastaan perusoikeuksia rajoittavien tulkintojen tukena.

Henkilökohtainen vapaus

Henkilökohtaisen vapauden kannalta on paikallaan arvioida etenkin 79 §:ään sisältyvää ehdotusta uudeksi sääntelyksi, jonka mukaan asuntoyhteisö voisi hakea kunnalta tupakointikieltoa huoneistoihin kuuluville parvekkeille, huoneistojen käytössä oleviin ulkotiloihin ja huoneistojen asuintiloihin.

Tällainen kielto puuttuu henkilön itsemääräämisoikeuteen ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen samoin kuin 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan (PeVL 21/2010 vp). Kiellolla rajoitetaan tupakoivien vapautta, jotta voidaan turvata tupakoimattomien terveyttä ja vapautta olla altistumatta tupakansavulle. Kiellolle on sinänsä vahvoja perusteita, ja sitä voisi hakea vain asuinyhteisö. Asuinhuoneiston asuintilaan kohdistuva tupakointikielto edellyttäisi laissa määriteltyjä vahvoja perusteita, ja asuintilan haltijalla olisi ensin oltava mahdollisuus omilla toimenpiteillään ehkäistä haitta. Tilojen haltijoita olisi kuultava ennen päätöksen tekoa, mikä velvoite sinänsä perustuu jo hyvän hallinnon perusteisiin. Kunnan määräämän kiellon rikkominen ei olisi rangaistavaa, mutta kieltoa voitaisiin tehostaa uhkasakolla.

Sääntelyä voidaan pitää näiltä osin yleisesti arvioiden perusteiltaan hyväksyttävänä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena, sillä kiellon rajoittavaa vaikutusta tupakoivien vapauteen ei voitane pitää kohtuuttomana ja sille on varsin painavat perusteet. Kiellon määräämisen kynnys on kuitenkin hyvin matala, koska kunnan olisi määrättävä tupakointikielto pelkästään sillä perusteella, että tupakansavua ”voi” kulkeutua toiseen tilaan. Säännöksessä ei ole mitenkään kvalifioitu kulkeutumista esimerkiksi tupakansavun määrän taikka kulkeutumisen häiritsevyyden, haitallisuuden tai olennaisuuden suhteen. Tätä voidaan pitää sääntelyn tarkkarajaisuuden ja suhteellisuuden kannalta ongelmallisena. Säännöstä olisi siksi aiheellista täsmentää lisäämällä siihen tarkemmat kriteerit, joilla voidaan arvioida kulkeutumisen vaikutuksia ja niiden merkittävyyttä.

Henkilökohtaisen vapauden ja itsemääräämisoikeuden kannalta on syytä arvioida myös uutta rajoittavaa sääntelyä, joka muuten laajentaisi tupakointikieltoja ja ulottuisi sähkösavukkeisiin ja poltettavaksi tarkoitettuihin kasvisperäisiin tuotteisiin. Kiristyvää ja laajentuvaa sääntelyä voidaan riittävästi perustella terveyteen liittyvien perusoikeuksien edistämisellä, eikä sääntelyn voida katsoa muodostuvan kohtuuttoman rajoittavaksi.

Yksityiselämän suoja ja kotirauha

Viranomaisten tiedonsaantioikeutta määrittelevien säännösten kannalta voidaan pitää varsin väljänä tietojen luovuttamista koskevaa 88 §:ää. Sen mukaan Valvira tai kunta saa luovuttaa toiselle valvontaviranomaiselle liike- ja ammattisalaisuuksia, jos tiedot ovat tarpeen kyseiselle viranomaiselle säädetyn valvontatehtävän hoitamiseksi.

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (esim. PeVL 10/2014 vp). Ehdotetun säännöksen mukaan tietojen luovutus koskisi yleisesti liike- ja ammattisalaisuuksia eikä luovutettavia tietosisältöjä

ole laissa mitenkään tarkemmin määritelty. Tämän vuoksi luovuttamisen edellytyksenä tulisi vastaavasti olla se, että kyseiset tiedot ovat välttämättömiä valvontatehtävän toteuttamiseksi.

Kotirauhan suojan kannalta on merkittävä etenkin tarkastus- ja näytteenotto-oikeutta määrittelevä sääntely lakiehdotuksen 86 §:ssä. Tarkastus voidaan säännöksen mukaan ulottaa pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on perusteltua syytä epäillä rikosta, josta voidaan tuomita vankeusrangaistus. Ehdotettu sääntely mukautuu kotirauhan suojaa koskeviin vaatimuksiin perustuslain 10 §:ssä.

Henkilötietojen suoja

Lakiehdotuksen 94 §:ssä mahdollistettaisiin säännöksessä mainittujen henkilöiden nimien ja 95 §:ssä myös henkilöiden osoite- ja yhteystietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa. Henkilötietojen julkistaminen on perustuslain puitteissa mahdollista toteuttaa ehdotetulla tavalla julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 65/2014 vp; PeVL 32/2009 vp). Ehdotukselle voidaan katsoa olevan tällaiset perusteet, joita tukee myös se, että julkistamista edellyttää tupakkatuotedirektiivi, jonka mukaan tiedot on julkaistava yleisön saatavilla olevilla verkkosivustolla.

Tietoja tällaisesta yleisessä tietoverkossa julkaistavasta henkilörekisteristä tulisi kuitenkin voida hakea vain yksittäisinä hakuina käyttäen hakuperusteena henkilön nimeä tai rekisteröintinumeroa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä vaatimusta säätämisjärjestystä koskevana kysymyksenä (PeVL 32/2008 vp). Tupakkatuotedirektiivi ei rajoita tällaista vaatimusta.

Sananvapaus

Sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joihin lakiehdotuksessa kohdistettaisiin voimassa olevaa ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä lainsäädäntöä laajentavia rajoituksia. Markkinointikielto laajentuisi kohdistumaan sähkösavukkeisiin ja esilläpitokielto nikotiiniesteisiin ja tupakan vastikkeisiin. Varoitusmerkintöjä koskevaa sääntelyä tiukennettaisiin.

Rajoitusten laajennuksia on arvioitava siltä kannalta, että mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (PeVL 21/2010 vp; PeVL 17/2011 vp). Myös nyt ehdotettujen laajennusten ja rajoitusten hyväksyttävänä perusteena on lähinnä kansanterveyden edistäminen, eikä niiden voida katsoa muodostuvan suhteettomiksi sananvapauden rajoituksiksi.

Elinkeinovapaus

Lakiehdotukseen sisältyy useita myyntiä koskevia kieltoja ja rajoituksia, jotka kohdistuvat perustuslain 18 §:n 1 momentissa perusoikeutena turvattuun elinkeinovapauteen. Rajoituksia voidaan perustella etenkin toisen perusoikeuden turvaamisella, sillä niillä pyritään edistämään väestön terveyttä. Näiden perusoikeuksien välinen punninta ja yhteensovittaminen on säädännäisesti määritelty asianmukaisella tavalla.

Elinkeinovapauteen vaikuttaa myös tupakkatuotteiden vähittäismyynnin luvanvaraisuus. Lupasääntely mukautuu sitä koskeviin perusvaatimuksiin (PeVL 32/2010 vp; PeVL 13/2014 vp).

Kunnallinen itsehallinto

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Tältä kannalta asianmukaisena voidaan pitää kunnan tehtävät määrittelevää 8 §:n säännöstä.

Kunnan tehtävien lakisääteisyyden vaatimus sulkee pois sen mahdollisuuden, että kunnille voitaisiin antaa tai määritellä tehtäviä esimerkiksi pelkästään valtion viranomaisen ohjauksella. Perustuslain vaatimuksia ei tältä kannalta arvioituna näyttäisi täyttävän ehdotuksen 93 §:n säännös, jonka mukaan Valvira voisi ohjata virastolle lain mukaan kuuluvia tehtäviään kunnan toimeenpantavaksi. Pelkästään viranomaisen ohjaukseen perustuva toimeenpanovallan määrittely ja viranomaisen lakisääteisten tehtävien siirtäminen toiselle viranomaiselle olisi ongelmallista myös perustuslain 2 §:n 3 momentissa määritellyn hallinnon lainalaisuuden kannalta. Säännös on mainituista syistä perusteltua poistaa.

Perustelujen mukaan jo voimassa olevaan lakiin sisältyvä säännös tarkoittaisi lähinnä erilaisia tarkastus-, selvitys- ja tutkimustehtäviä (s. 121). Koska kunta voi kuntalain 7 §:n 2 momentin mukaan sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä, tällaisten tehtävien suorittamisesta on tarvittaessa mahdollista sopia erikseen Valviran ja kunnan välillä. Säännöstä ei siten voida pitää myöskään tarpeellisena.

Vastuu virkatoimista

Lakiehdotuksen 97 §:n mukaan kunta voi ”korvauksetta” peruuttaa myöntämänsä vähittäismyyntiluvan. Ehdotettu säännös voi antaa aihetta käsitykselle, jonka mukaan viranomaisen pitäisi yleensä muuten korvata säädettävään tupakkalakiin perustuvan päätösvaltansa käyttämisestä mahdollisesti aiheutuvat kustannukset, ellei korvausvelvollisuutta ole erikseen ja nimenomaisesti suljettu pois laissa. Tällainen käsitys on selvästi virheellinen. Toimivalta luvan peruuttamiseen perustuu lakiin ja laissa määriteltyihin perusteisiin. Luvan peruuttaminen on julkisen vallan käyttämistä, joka kuuluu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Päätöksenteon kohteena olevalla ei ole yleistä oikeutta saada tai vaatia korvausta pelkästään siitä,

että viranomainen käyttää lakiin perustuvaa päätösvaltaansa luvan peruuttamiseen.

Ehdotettu korvauksettomuutta edellyttävä säännös on myös ongelmallinen virkavastuuta ja julkisyhteisön vastuuta määrittelevän perustuslain 118 §:n kannalta. Kyseinen säännös turvaa jokaiselle oikeuden saada vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi. Oikeudesta saada korvaus säädetään tarkemmin lailla, mutta lailla ei voida täysin poistaa oikeutta saada korvaus virkamiehen tai julkisyhteisön aiheuttamasta vahingosta ainakaan ilman erityisen painavia perusteita.

Edellä mainituista syistä säännösehdotus on tältä osin (sana ”korvauksetta”) paikallaan poistaa laista. Vahingonkorvauslaissa säädetään erikseen oikeudellisista perusteista, joiden mukaan viranomainen tai virkamies on velvollinen korvaamaan virheellisen päätöksentekonsa tai laiminlyöntinsä aiheuttaman vahingon. Myös EU-oikeus edellyttää oikeutta korvauksen saamiseen, jos viranomainen toimii vastoin EU-oikeutta tai laiminlyö sen noudattamisen.