Juha Lavapuro 18.4.2016
Lausunto
Asiantuntijakuuleminen 21.4.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 58/2016 vp eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2016 vp) täydentämisestä

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että yksityisessä käytössä olevan kulkuneuvon sisällä ei saisi tupakoida, kun siellä oleskelee alle 15-vuotias henkilö. Kielto ei koskisi kulkuneuvossa olevaa asuintilaa. Kiellon rikkomista ei ehdoteta säädettäväksi rangaistavaksi.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen hankaluus liittyy ennen kaikkea siihen, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 21/2010 vp pitänyt asiallisesti ottaen hyvin saman sisältöistä sääntelyä perustuslainvastaisena. Tuolloin valiokunta nimittäin katsoi, että kielto tupakoida yksityisten kulkuvälineiden sisätiloissa silloin, kun tilassa oleskelee alle 18-vuotias, oli ristiriidassa perustuslain 7 §:n 1 momentin ja 10 §:n 1 momentin kanssa siten, että kiellon poistaminen muodostui edellytykseksi lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tätä valiokunnan aiemman lausunnon taustaa vasten nyt käsiteltävänä oleva esitys on tietenkin ongelmallinen. Toisaalta samaan aikaan on muistettava, ettei perustuslakivaliokunta ole mitenkään muodollisjuridisesti sidottu aiempiin lausuntoihinsa. Vaikka sen tuleekin valtiosäännön yhtenäisyyden, johdonmukaisuuden ja ennakoitavuuden vuoksi välttää tempoilua ja pyrkiä keskenään mahdollisimman yhteensopiviin tulkintalinjauksiin, mitään ehdotonta estettä tulkintamuutoksilla ei ole. Perustuslaille on itse asiassa tyypillistä, että sitä koskevat tulkinnat on sovitettava myös ympäröivässä yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin – ne ovat tässä mielessä ”eläviä asiakirjoja”.

Tällaiset muutokset tulkintaympäristössä voivat koskea niin yhteiskunnassa vallitsevia arvostuksia (Ks. tältä osin esim. PeVL 15/2001 vp) kuin esimerkiksi tosiasioita (ks. esim. PeVL 16/2009 vp, jossa vahvaa sähköistä tunnistamista koskeva PL 124 §:n sovelta-

misalan tarkistus perustui keskeisesti juuri pankkien toimintaan liittyvien tunnistamispalvelujen kehitykseen). Toisinaan myös tulkintakäytännön asteittainen kehitys on johtanut valiokunnan tarkistamaan aiempaa yleistä tulkintadoktriiniaan (ks. esim. PeVL 32/2012 vp; hallinto-oikeudellisen valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuutta koskeva kannan tarkistus).

Pidän myös selvänä, että kun tutkimustiedolle on syytä antaa merkitystä arvioitaessa perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn sallittavuutta (ks. esim. PeVL 44/2010 vp), esimerkiksi uuden, aiemmat tiedot kyseenalaistavan, tutkimustiedon kertyminen tai aiemman tiedon merkityksen muunkaltainen uudelleenarviointi ovat hyväksyttäviä perusteita perustuslain tulkintaa koskeville muutoksille. Uusi tutkimustieto esimerkiksi tupakoinnin tai muun toiminnan terveyshaitoista voi korostaa julkisella vallalla olevaa perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta tavalla, joka samalla oikeuttaa aiempaa pitkälle menevämmät tupakointiin liittyvät itsemääräämisoikeuden rajoitukset.

Aivan mahdottomana en pidä sitäkään, etteikö perustuslakivaliokunta voisi muuttaa aiempaa tulkintalinjaa myös yksinkertaisesti sillä perusteella, että aiempi linjaus katsotaan kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioiden joiltakin osin perusteettomaksi. Tällaiset muutokset on tietenkin syytä jättää poikkeuksellisiksi ja rajata ne esimerkiksi perustuslain kannalta selvästi tulkinnanvaraisiin tilanteisiin. Silti kansainvälisistä valtiosääntökäytännöistä voidaan löytää lukuisia esimerkkejä siitä, että esimerkiksi demokraattisesta järjestelmästä johtuvat muutokset lakien perustuslainmukaisuutta valvovan päätöksentekoelinten kokoonpanossa voivat asiallisesti ottaen johtaa muutoksiin myös kyseisen elimen tavassa tulkita perustuslakia ilman että tällaista vaihtelua pidettäisiin minään perustavanlaatuisena valtiosääntöoikeudellisena ongelmana. Vastaavalla tavalla perustuslakivaliokunnan PL 74 §:n mukaisena tehtävänä on valvoa lakien perustuslainmukaisuutta, mutta toisaalta sillä on myös demokraattinen legitimiteetti muuttaa aiempia tulkintojaan silloin, kun perustuslakivaliokunnan jäsenet katsovat siihen perustellusti olevan aihetta ja kun se voidaan muutoinkin tehdä perustellusti nojautumalla sellaisiin perustuslaissa ilmaistuihin valtiosääntöperiaatteisiin, joihin perustuslakivaliokunnan toiminta on muutenkin sidottu.

Ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Yksityistä kulkuneuvoa koskeva tupakointikielto (74 § 2 momentti)

Tupakkalakiehdotuksen 74 §:ään ehdotetaan uutta 2 momenttia, jolla kiellettäisiin tupakointi yksityisessä käytössä olevan kulkuneuvon sisällä, kun siellä oleskelee alle 15-vuotias. Kielto ei koskisi kulkuneuvossa olevaa asuintilaa.

Ehdotusta on hallituksen esityksessä perusteltu laajahkoilla viittauksilla sekä asiaa koskeviin poliittisiin puheenvuoroihin että tupakoinnin terveyshaittoja koskeviin tutkimuksiin.

Osa tutkimustuloksista on tosin ollut käytettävissä jo silloin, kun perustuslakivaliokunta antoi vuoden 2010 lausuntonsa. Osa taas perustuu lausunnon jälkeen saataville tulleisiin tietoihin. Olennaista kuitenkin on, että tutkimustieto on tässä suhteessa hyvinkin yhdensuuntaista: passiivinen tupakointi on lasten terveydelle haitallista ja tupakansavun pitoisuudet nousevat henkilöautossa terveyttä vaarantavalle tasolle, vaikka autossa tuuletettaisiin siten kuin se on realistisesti mahdollista. Samoin hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että niin Euroopan unionin jäsenvaltioissa kuin useissa valtioissa muuallakin on päädytty kieltämään tupakointi yksityisautoissa silloin, kun kuljetettavana on lapsia.

Tupakkalainsäädännölle on kiistatta ominaista, että sillä pyritään yhtäältä vähentämään tupakkatuotteiden käytöstä aiheutuvia merkittäviä terveyshaittoja, mutta toisaalta se tehdään tavalla, joka edellyttää puuttumista perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin. Kuten jo edellisessä lausunnossani hallituksen esityksestä 15/2016 vp totesin, tällaiset rajoitukset saattavat olla hyvinkin syvällekäyviä, mikä osaltaan heijastaa sääntelyn tavoitteiden painavuutta. Perustuslakivaliokunta onkin jo pitkään katsonut, että tupakoinnin vähentämistä tarkoittavat toimenpiteet ovat yleisen edun vaatimia (ks. PeVL 4/1976 vp, s. 1/II) ja siihen liittyvät perusoikeuksien rajoitukset liittyvät ”epäilyksittä merkittävään yhteiskunnalliseen intressiin” (ks. esim. PeVL 21/2010 vp, s. 3/I ja siinä mainittu PeVL 19/2006 vp, s. 2/I).

Nyt ehdotettu tupakoinninrajoitus koskee tilannetta, jossa sääntelyn selvänä suojeluobjektina olisi alaikäinen henkilö. Kielto tupakoida koskisi myös tilaa, johon liittyy käytettävissä olevan tutkimustiedonkin valossa selviä passiivisesta tupakoinnista aiheutuvia terveysriskejä.

Lapsia on perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on sen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 45/I) korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta yhtäältä keskenään yhdenvertaisina, mutta myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina, ihmisinä. Toisaalta perustuslakivaliokuntakin on korostanut myös sitä, että perustuslain 6 §:n 3 momentin säännös muodostaa perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle (ks. PeVL 58/2006 vp). Tästä erityissuojelun tarpeen samoin kuin perustuslain 7 ja 19 §:n säännöksistä oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä välttämättömään huolenpitoon seuraa, että tupakointikiellosta aiheutuvat rajoitukset tupakoivan henkilön henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämän suojaan perustuvat käytettävissä olevaan kiistatta hyväksyttävään ja painavaan, perusoikeuksien suojaa koskevaan, intressiin.

Lapsiin kohdistuvan suojelutarpeen voi myös perustellusti katsoa olevan sitä korostuneempi, mitä nuoremmasta lapsesta on kysymys ja mitä vähemmän hänellä on tosiasial-

lisia edellytyksiä puolustaa oikeuttaan terveyteen ja tulla tässäkin mielessä kohdelluksi tasa-arvoisesti yksilönä.

Asiassa voidaan antaa merkitystä edelleen sille, että edellä viitatun vuoden 2010 tupakkalausunnon jälkeen perustuslakivaliokunta on täsmentänyt lasten erityissuojelun valtiosääntöoikeudellista merkitystä erityisesti terveydensuojeluun liittyvässä yhteydessä muun muassa katsoessaan, että elinkeinonharjoittajille säädetyt kiellot tarjota kosmeettisia solariumpalveluja alle 18-vuotiaille merkitsivät vain lievähköä puuttumista elinkeinonharjoittajan elinkeinonvapauteen ja omaisuudensuojaan elinkeinotoiminnassa samalla kun alaikäisten suojelu ja kansanterveydelliset syyt muodostavat epäilyksittä sellaisen merkittävän yhteiskunnallisen intressin, joka perusteli rajoituksia (ks. PeVL 5/2012 vp).

Nyt ehdotettu sääntely ei nähdäkseni merkitse mitenkään erityisen syvälle käyvää puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen tai yksityiselämän suojaan. Valiokunnan aiemmin arvioimasta vuoden 2009 hallituksen esityksestä poiketen tupakointikielto ei kohdistuisi lainkaan asumiseen käytettyihin tiloihin eikä ehdotus siten koske lainkaan kotirauhan suojan piiriin kuuluvia alueita.

Merkitystä asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa tulee antaa myös sille, että hallituksen esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi yksityisautoihin ulotettavasta tupakoinnin täyskiellosta, vaan tätä selvästi rajoitetummasta kiellosta, joka rajoittaa tupakointia yksityisautoissa ainoastaan silloin, kun autossa kuljetetaan alle viisitoista vuotiaita lapsia. Muina aikoina yksityisautoissa tupakointia ei olisi lainkaan rajoitettu. Kokonaan vailla merkitystä ei ole rajoituksen sallittavuuden kannalta sekään, että täysi-ikäisellä henkilöllä on tyypillisesti lasta paremmat edellytykset myötävaikuttaa siihen, tupakoidaanko autossa vai ei. Tupakoivalla henkilöllä on myös mahdollisuus pysäyttää auto ja poistua sen sisätiloista tupakoinnin ajaksi. Sen sijaan yksityisautossa oleskelevilla lapsilla ei välttämättä ole samanlaisia vaikutusmahdollisuuksia tai toisintoimisen edellytyksiä, jos autossa oleskeleva aikuinen henkilö, tyypillisesti varmaankin lasten huoltaja, päättää tupakoida sen sisätiloissa.

Edellä esitetyllä sekä aiemmassa tässä samassa asiassa antamassani lausunnossani esitetyillä perusteilla katson, että **perustuslaki ei estä säätämästä tavallisella lailla tupakoinnin kieltämisestä yksityisessä käytössä olevassa kulkuneuvossa, kun sääntelyn tarkoituksena on suojata autossa oleskelevia lapsia.**

Tupakointirikkomusta koskeva sääntely (113 §)

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta tupakointirikkomuksena rangaistavaksi tupakointia yksityisessä käytössä olevan kulkuneuvon sisällä, kun siellä oleskelee alle 15-vuotias. Tämä toteutetaan siten, että 113 §:n 1 momentissa viitattaisiin 74 §:n osalta ainoastaan kyseisen

pykälän 1 momenttiin eikä siis saman pykälän 2 momenttiin, jossa edellä kerrotulla tavalla säädetään yksityisessä käytössä olevaa kulkuneuvoa koskevasta tupakointikiellosta.

Perustuslakivaliokunta epäili vuoden 2010 lausunnossaan silloin esillä ollutta tupakointikieltoa osin myös sen vuoksi, ettei kieltoa voitaisi sen mukaan todellisuudessa tehokkaasti valvoa, vaan että se jäisi pikemminkin symboliseksi lainsäädännöksi, jollaista valiokunnan mielestä pitää karttaa. Tämän epäilyn taustalla vaikutti ainakin lausunnon perusteella vahvasti se, ettei kiellon noudattamatta jättämistä tuolloinkaan ehdotettu kriminalisoitavaksi. Valiokunta myös katsoi, että tupakointikiellon ”päämäärä on saavutettavissa lainsäädäntöä lievemmin keinoin terveysvalistuksella ja asennekasvatuksella.” (PeVL 21/2010 vp, s. 5).

Nyt esillä olevassa ehdotuksessa kiellon rikkomisen sanktioimattomuutta ei perustella niinkään valvonnan vaikeuksilla vaan suhteellisuusperiaatteella ja sillä, ettei tupakkalaissa esitetä kiellettäväksi tupakointia asuinhuoneiston sisätilassa ei ehdoteta kiellettäväksi silloinkaan, kun asunnossa jossa on pieniäkin lapsia. Tähän nähden olisi esityksen perustelujen mukaan suhteetonta, jos tupakoinnista yksityisessä käytössä olevassa kulkuneuvossa, jossa oleskelee alle 15-vuotias, seuraisi rikosoikeudellinen seuraamus.

Lainsäätäjällä on verraten laaja harkintamarginaali päättää erilaisista kriminalisoinneista ja niihin liittyvistä seuraamuksista (ks. PeVL 23/1997 vp), joskaan tuo harkintavalta ei ole rajaton (PeVL 9/2016 vp). Selvää myös on, ettei esimerkiksi kriminalisointeja pidä käyttää tarkoituksiin, jotka ovat lähinnä symbolisia (PeVL 29/2001 vp). Ylipäätään kriminalisoinnit tulisi rajata perusoikeuksien rajoitustestin (ks. myös PeVL 23/1997) ja rikosoikeudellisen ultima ratio –periaatteen viitoittamalla tavalla välttämättömään.

Nyt ehdotetulla tupakointikiellolla pyritään suojaamaan lapsia tupakansavulle altistumiselta olosuhteissa, joita voidaan esityksen perustelujen valossa pitää terveydelle haitallisina. Tupakkalain kokonaisuuskin huomioiden kielto ei tarkoitukseltaan poikkea muiden, sanktioitavaksi ehdotettujen, tupakointikieltojen tarkoituksesta.

Muutenkaan nyt ehdotetun kiellon kriminalisoinnille ei ole nähdäkseni ainakaan perustuslaista aiheutuvaa selvää estettä. Tällaisena esteenä en varsinkaan pidä sitä hallituksen esityksessä viitattua perustetta, ettei esityksessä ehdoteta tupakointikieltojen ulottamista sellaisiin yksityisasuntoihin, joissa oleskelee alle 15-vuotiaita. Lainsäätäjän harkintamarginaali kriminalisoinneista päätettäessä on joka tapauksessa varsin laaja. Yksityisautossa oleskelu ei myöskään normaalisti nauti kotirauhan suojaa eikä sääntelykohteita voi tämän vuoksi rinnastaa toisiinsa. Lisäksi esityksen perusteluissa viitattujen tutkimustietojen valossa yksityisautoa voidaan pitää tupakansavulle altistumisen kannalta asuntoa haitallisempana. Kyse ei yksinkertaisesti ole oikeudellisesti arvioiden toisiinsa rinnastettavista tapauksista.

Perustuslain ei toisaalta voi katsoa myöskään edellyttävän tupakointikiellon kriminalisoimista. Käsitykseni mukaan tällaistakaan sääntelyä ei ole syytä luonnehtia yksinomaan symboliseksi, vaan lainsäätäjällä voi hyvinkin olla esimerkiksi perustuslakivaliokunnan viittaamaan terveysvalistukseen tai asennekasvatukseen liittyviä perusteita säätää tietty käyttäytyminen kielletyksi, vaikka kiellon rikkomista ei syystä tai toisesta ei ole katsottu tarpeen säätää rangaistavaksi. Esimerkiksi tieliikennelain 42 §:n mukaan jalankulkijan, joka pimeän aikana liikkuu valaisemattomalla tiellä muualla kuin jalkakäytävällä tai pyörätiellä on yleensä käytettävä asianmukaista heijastinta. Tieliikennelain 90 §:ssä säädetään puolestaan polkupyöräilijän ja polkupyörän matkustajan velvollisuudesta käyttää ajon aikana yleensä asianmukaista suojakypärää. Kummankaan säännöksen rikkomista ei ole säädetty rangaistavaksi. Tästä huolimatta en pidä niitä perustuslainvastaisin. Lainsäätäjälle perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kuuluva varsin laaja harkintamarginaali päättää kriminalisoinneista sisältää väistämättä myös vallan päättää olla kriminalisoimatta tiettyä käyttäytymistä – silloinkin kun kyseinen käyttäytyminen on määritelty kielletyksi.

Katson edellä esitetyllä perusteella, että **ehdotettu tupakointirikkomusta koskeva 113 §:n sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Totean samalla, ettei perustuslaki myöskään ole esteenä tässä puheena olevan tupakointikiellon kriminalisoimiselle.**

Kiellon soveltamisalaan liittyvä ikäraja

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tupakointikiellon rajaamista ainoastaan sellaisiin yksityisautoihin, joissa oleskelee alle 15-vuotias. Ikäraja ei ole täysin yhdenmukainen sen kanssa, että myös 15-17 -vuotiaat ovat oikeudelliselta kannalta vielä lapsia (ks. myös lasten oikeuksien yleissopimuksen 1 artikla) ja että julkisen vallan lapsiin kohdistuva erityissuojelun tarve koskee näin ollen myös heitä. Kiellon ikärajasääntelyä on säätämisjärjestysperusteluissa perusteltu oikeasuhtaisuusvaatimuksella ja sillä, että tupakointikielto on syytä rajata vain sellaisiin olosuhteisiin, joissa lapsi ei tosiasiallisesti vielä yleensä tee terveyteensä liittyviä päätöksiä eikä ikänsä puolesta vielä kykene puolustamaan terveyttään.

Ehdotus ei ole aivan ongelmaton. Perustuslakivaliokunta ei ole esimerkiksi pitänyt perustuslain kannalta lainkaan ongelmallisena tupakkatuotteiden hallussapidon kieltämistä alle 18-vuotiailta, minkä sinällään voi lukea osoitukseksi julkisen vallan vastuusta suojata myös 15-17 -vuotiaiden oikeutta terveyteen. Samoin edellä viitatussa solariumpalveluja koskevassa lausunnossaan valiokunta ei lainkaan arvioinut tarvetta alentaa suojaikärajaa esimerkiksi sen perusteella, että 15-17 -vuotiaiden tulisi jo antaa tehdä terveydentilaansa koskevia päätöksiä myös solariumpalveluihin liittyvissä tilanteissa. Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että lainsäädäntöön voi sisältyä perusoikeuksien osalta erilaisia järjestysluonteisia, vajaavaltaisia koskevia säännöksiä, jotka on kuitenkin voitava perustella perusoike-

ussuojan kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 33/1997 vp, s. 2—3). Nähdäkseni perustuslain kannalta olisi sinänsä ongelmatonta ulottaa tupakointikielto myös niihin kulkuneuvoihin, joissa oleskelee 15-17 –vuotta täyttänyt henkilö, mutta toisaalta nyt ehdotettua sääntelyä voidaan myös pitää sellaisena järjestysluontoisena vajaavaltaisia koskevana sääntelynä, joka osaltaan perustuu ajatukselle vajaavaltaisten henkilöiden oikeudesta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Tältä kannalta katsoen **vajaavaltaisen ikään perustuva sääntely ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.**