Perustuslakivaliokunnalle

21.4.2016

Mikael Hidén:

Lausunto hallituksen esityksen HE 15/16 vp tupakkalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi täydentämisestä annetusta esityksestä HE 58/16 vp.

Koska en ole voinut tulla asiassa kuultavaksi valiokunnan kokoukseen, on minua pyydetty toimittamaan siinä kirjallinen lausunto.

- - - - - - -

Täydentävän esityksen tarkoituksena ja sisältönä tässä on vain lisätä esityksessä HE 15/16 vp ehdotettuun uuteen tupakkalakiin säännös, jolla kiellettäisiin tupakointi yksityisessä käytössä olevan kulkuneuvon sisällä, kun siellä oleskelee alle 15 vuotias henkilö. Lisäksi tupakkalakiin tehtäisiin pari muuta tähän säännnökseen liittyvää vähäistä muutosta. Esitys HE 15/16 vp on tiettävästi edelleen perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä lausunnon antamista varten. Se, että em. muutosehdotus nyt tuodaan eduskunnan käsiteltäväksi täydentävässä esityksessä, ei nähdäkseni vaadi tässä enenmpää huomiota valtiosäännön kannalta. Voidaan kuitenkin todeta, että nyt ehdotettu muutos on suppeasta sisällöstään huolimatta periaatteellisesti - ja myös perustuslakivaliokunnan ko. asiakysymykseen liittyvän aikaisemman kannanoton huomioon ottaen - sillä tavoin merkittävä, että nyt tarkoitetun säännöksen lisäämiseksi eduskunnassa jo käsiteltävänä olevaan tupakkalakiehdotukseen on ollut asianmukaista turvautua täydentävän esityksen antamiseen. Tarkastelen seuraavassa vain nyt ehdotetun uuden säännöksen sisällön suhdetta perustuslakiin.

- - - - - - -

Täydentävässä esityksessä ehdotetaan nyt, että eduskunnassa käsiteltävänä olevaan tupakkalakiehdotukseen (HE 15/16 vp) lisätään yleisiä tupakointikieltoja koskevaan 74 §:ään uusi näin kuuluva 2 momentti:

> ”Tupakoida ei myöskään saa yksityisessä käytössä olevan kulkuneuvon sisällä, kun siellä oleskelee alle 15-vuotias. Kielto ei koske kulkuneuvossa olevaa asuintilaa.”

Kohta on valtiosääntöoikeudellisesti mielenkiintoinen PL 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan (yksityiselämän suojan) kannalta.

Perustuslakivaliokunta on viimeisten parin vuosikymmenen aikana ottanut eri yhteyeksissä kantaa kotirauhan suojaa koskevan perusoikeuden merkitykseen (mm.) erilaisten kulkuneuvoissa olevien tilojen yhteydessä. Vuoden 1994 valtiopäivillä – ja siis ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta – valiokunta totesi telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskeneen esityksen käsittelyssä mm. (pevl 8/94 vp):

> ”Teknistä kuuntelua ja teknistä katselua koskevat säännösehdotukset ovat merkityksellisiä kotirauhan suojan kannalta niiltä osin kuin näitä toimenpiteitä saadaan kohdistaa epäiltyyn hänen ollessaan yleisellä paikalla olevassa kulkuneuvossa taikka hotelli- tai muussa sellaisessa huoneessa. On mahdollista, että epäillyn kannalta myös tällaiset tilat on luettava hallitusmuodon turvaaman kotirauhan suojan piiriin. Valiokunta viittaa esimerkinomaisesti siihen, että asuntovaunua saatetaan käyttää asuntona ja hotelli- tai matkustajakotimajoitus voi olla pitempiaikainen. Kaiken kaikkiaan kysymys on kuitenkin kotirauhan suojan kokonaisuuden kannalta yksittäisistä toimenpiteistä, jotka lisäksi jäävät kotirauhan eräänlaiselle raja-alueelle.”

Vuoden 1998 valtiopäivillä valiokunta totesi liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämistä koskeneessa asiassa lyhyesti mm. (pevl 6/98 vp), että

> ” ajoneuvoa tai sen perävaunua ei voida pitää kotirauhan piiriin kuuluvana tilana, paitsi milloin kysymyksessä on asuntovaunu tai matka-auto”.

Vuoden 1998 valtiopäivillä valiokunta otti mm. pakkokeinolain muuttamista koskeneen esityksen käsittelyssä kantaa mahdollisuuteen sijoittaa teknisessä kuuntelussa tarvittavia tarkkailulaitteita ajoneuvoon. Valiokunta totesi tästä mm. (pevl 12/98 vp):

> ”...Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään katsonut, että asuntovaunua ja matka-autoa voidaan pitää kotirauhan piiriin kuuluvina tiloina (esim. PeVL 6/1998 vp). Niitä ei kuitenkaan ole ehdotuksessa suljettu tarkkailumahdollisuuden ulkopuolelle. Tämä ei ole sopusoinnussa hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin kanssa siltä osin kuin tarkkailu olisi mahdollista mainitunlaisessa kulkuvälineessä silloin, kun se on asuntomaisessa käytössä.”

Erityisesti tarkastusten suorittamisvaltuuksia koski kannanotto, jonka valiokunta esitti samoin vuoden 1998 valtiopäivillä rajavartiolaitosta koskeeen esityksen käsittelyssä. Valiokunta totesi siinä mm. (pevl 17/98 vp):

> ”Lakiehdotuksen 16 §:n 2 ja 3 momentti koskevat kulkuneuvojen tarkastamista....Asia on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä siltä osin kuin tarkastusvaltuus ulottuu myös asuntovaunuun tai matka-autoon (PeVL 12/l998 vp) taikka aluksen vakinaisesti tai muutoin pitkäaikaisesti asumiseen käytettäviin tiloihin.
> - - - -
> Yllä mainitut kulkuneuvot ja niihin kuuluvat asumistilat jäävät valiokunnan mielestä yleensäkin kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle (ks. PeVL 8/l994 vp). Niitä

> käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen, ja tällainen kaksinaiskäyttö voi olla valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomionarvoinen seikka. Kyseiset kulkuneuvot on rajavalvonnan ja rajatarkastusten kannalta nähtävä ennen muuta välineinä liikkua maasta toiseen. Rajavalvonnan ja rajatarkastusten tarkoitusten saavuttamiseksi niitä tuleekin voida kohdella rajanylityspaikoilla ja 16 §:n 3 momentissa mainitulla alueella lähtökohtaisesti samoin kuin muita kulkuneuvoja. Valiokunta näin ollen katsoo, viitaten kyseisten kulkuneuvojen erikoiseen asemaan kotirauhan perustuslainsuojan kannalta, että lakiehdotuksen 16 §:n 2 ja 3 momentti eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.”

Vuoden 2004 valtiopäivillä valiokunta otti erään valtiosopimuksiin liittyvän esityksen käsittelyssä kantaa myös säännöksiin, joiden mukaan turvatarkastuksia ei saanut tehdä yksinomaan asuintiloina käytettävissä rakennusten tai alusten osissa, mutta tarkastuksia voitiin kuitenkin perustelujen mukaan toimittaa sellaisissa asuintiloissa, joita käytettiin myös liikepaikkana tai liiketoimintaan. Valiokunta viittasi erityisesti lausunnon pevl 17/98 vp kannanottoon ja totesi sitten (pevl 16/04 vp):

> ”Nämä lähtökohdat soveltuvat valiokunnan mielestä myös alusten turvatarkastuksiin. Ehdotus aluksissa olevien, yksinomaan asuintiloina käytettävien osien rajaamisesta tarkastustoimivallan ulkopuolelle ei edellä esitetyn perusteella muodostu perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi.”

Valiokunnan edellä viitatusta käytännöstä näyttäisi hahmottuvan sellainen ”linja”, että valiokunta ei ole ainakaan nimenomaisesti pitänyt kulkuvälineen (ajoneuvon tai aluksen) tiloja sellaisenaan PL 10 §:ssä turvatun kotirauhan piiriin kuluvana, että kulkuvälineessä olevia asumiseen käytettyjä tiloja on pidetty tällaisina tiloina , mutta jotenkin suojan reuna-alueeseen kuuluvina, että valiokunta on halunnut tässä kohden tehdä ainakin jonkinlaisen eron pysyvästi asumiseen käytettyjen ja muiden asumiseen käytettyjen tilojen välillä ja että valiokunta on rajatarkastusten kohdalla pitkälle rinnastanut asumiseen käytetyt kulkuneuvojen tilat muihin ko. kulkuneuvojen tiloihin.

Edellä todettu ei kuitenkaan osoita valiokunnan tuoreinta käytäntöä. Tässä yhteydessä huomattava merkitys voi olla valiokunnan vuoden 2010 valtiopäivillä tupakoinnin vähentämistä koskevasta esityksestä antamalla lausunnolla ja siinä erityisesti kannanotolla , joka koski juuri ajoneuvossa tupakoinnin rajoittamista. Esityksen (HE 180/09 vp) lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin 6) kohdan mukaan tupakointi oli kielletty ”yleisten kulkuneuvojen sisätiloissa ja muiden kulkuneuvojen sisätiloissa silloin, kun tilassa oleskelee alle 18-vuotias.” Tästä ”muita kulkuneuvoja” koskevasta kiellosta perustuslakivaliokunta totesi mm.(pevl 21/10 vp):

> ”Pykälän 1 momentin 6 kohtaan sisältyy kielto tupakoida yleisten kulkuneuvojen sisätiloissa samoin kuin muiden kulkuneuvojen sisätiloissa silloin, kun tilassa

> oleskelee alle 18-vuotias. Kielto liittyy henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämän suojaan. "Muiden kulkuneuvojen" osalta kiellossa on kyse tupakoinnista esimerkiksi yksityisautoissa. Viranomaisten puuttuminen tällaiseen toimintaan kajoaa valiokunnan mielestä varsin syvälle yksityiselämän piiriin.
>
> Pykälän 2 momentista käy ilmi, että kyseeseen voi tulla mm. tarkastuksen toimittaminen. Jos tarkastus on tarkoitus ulottaa esimerkiksi yksityisauton sisätiloihin, käsillä on valiokunnan mielestä toimenpide, joka ei enää ole oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Erityistapauksen muodostavat vielä ne yksityiset kulkuneuvot, joissa on tiloja pysyväisluonteista asumista varten, kuten asuntovaunut. Nämä tilat nauttivat kotirauhan suojaa, vaikka ne jäävätkin kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle (ks. PeVL 16/2004 vp, s. 5/II ja PeVL 8/1994 vp, s. 3—4). …..Valiokunnan mielestä kiellon suhde perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn väestön terveyteen jää tässä niin etäiseksi, että perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifiointiperuste ei tältäkään osin täyty.
>
> Valiokunta pitää "muiden kulkuneuvojen sisätiloissa" tupakoinnin kieltoa ongelmallisena myös oikeasuhtaisuuden kannalta ja katsoo, että säännöksen päämäärä on saavutettavissa lainsäädäntöä lievemmin keinoin terveysvalistuksella ja asennekasvatuksella. …..
>
> Kokonaisuutena arvioiden valiokunta katsoo, että "muiden kulkuneuvojen sisätilojen" poistaminen 12 §:n 1 momentin 6 kohdan kiellon piiristä on perustuslain 7 §:n 1 momentin ja 10 §:n 1 momentin vuoksi edellytyksenä tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämiselle.”

Lausunnon linja näyttää olevan aikaisempaa käytäntöä tiukempi ainakin siinä, että lausunnossa ei tehdä selvää periaatteellista eroa ajoneuvon pysyväisluontoiseen asumiseen tarkoitettujen tilojen ja ajoneuvon muiden tilojen välillä. On sinänsä turhaa spekuloida sillä, mitä valiokunnan aikaisemman ”linjan” seuraaminen olisi tuossa tilanteessa merkinnyt, mutta aikaisemman ”linjan” kanssa tuskin olisi ollut ainakaan ristiriidassa, jos valiokunta olisi todennut kiellon hyväksymisen edellytykseksi, että ajoneuvon pysyväisluontoiseen asumiseen käytetyt tilat jäävät kiellon soveltamisalan ulkopuolelle. Nyt valiokunta kuitenkin totesi aivan yleisesti, että kiellossa oli kysymys esim. ”tupakoinnista... yksityisautossa” ja että viranomaisten puuttuminen ”tällaiseen toimintaan” kajoaa ”varsin syvälle yksityiselämän piiriin.” (Tarkkaan ottaen valiokunta puhuu tässä yksityiselämän suojasta eikä kotirauhan suojasta. Tapa , jolla lausunnossa sitten puhutaan tarkastuksista ja esim. asuntovaunuista vain erityistapauksena, viittaa kuitenkin ko. käsitteiden erittelemättömään käyttämiseen.) - Valiokunta tietysti voi – ”loivasti kaartaen” - muuttaa aikaisempia linjauksiaan. Vuoden 2010 lausunnossa jää kuitenkin avoimeksi , miksi tässä tapauksessa ei – kuten aikaisemmassa käytännössä - käsitelty ajoneuvon asumiseen tarkoitettuja tiloja eri tavoin kuin ajoneuvon muita tiloja.

Myös tarkastusmahdollisuudella argumentointi lausunnossa jää jotenkin ongelmalliseksi ja joka tapauksessa heikentää lausunnon loppupäätelmien merkitystä nyt käsillä olevassa tapauksessa. Lausunnosta edellä lainatussa jaksossa todetaan, että ”pykälän” (siis12 §:n) 2 momentista ilmenee, että kyseeseen voi tulla mm. tarkastuksen toimittaminen, ja tällainen tarkastusmahdollisuus nähdään lausunnossa ongelmalliseksi. Ko. 12 §:n 2 momentissa ei kuitenkaan mitenkään viitata tarkastuksiin eikä esim. ko lakiehdotuksen 17 §:ssä, joka koskee kunnan valvontatehtäviä, ole mitään viitettä tällaiseen tarkastusvaltuuteen. Vaikka tällaiselle tarkastusvaltuudelle ehkä kuitenkin olisi ollut tuolloisen lakiehdotuksen puitteissa joitakin perusteita, ei nyt (täydennettynä) käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa nähdäkseni mikään viittaa siihen, että tässä oltaisiin säätämässä ajoneuvoihin ko. tarkoituksessa kohdistuvia tarkastusvaltuuksia.

Vielä pariin kohtaan vuoden 2010 em. lausunnossa on syytä erikseen viitata. Lausunnon mukaan ko. kiellon suhde PL 19,3 §:ssä säädettyyn väestön terveyteen (julkisen vallan velvollisuuteen edistää terveyttä) jää niin etäiseksi, että PL 10,3 §:n kvalifiointiperuste ei täyty. Perustuslain 10,3 §:n mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Kuten edellä on todettu, nyt käsiteltävässä ehdotuksessa ei ole kyse tarkastuksista eikä muistakaan konkreettisista toimenpiteistä (valtuuksista niihin). Ehdotettu säännös ei myöskään tulisi koskemaan asumiseen tarkoitettua tilaa eikä ko. kiellon siten voida ainakaan vakuuttavasti katsoa ulottuvan kotirauhan piiriin (esim. edellä oleva lainaus lausunnosta pevl 6 /98 vp). - Valiokunnan lausunnossa on silloin esillä ollutta kieltoa pidetty ongelmallisena myös oikeasuhtaisuuden kannalta, ts. katsottu, että säännöksen päämäärä oli saavutettavissa lainsäädäntöä lievemmin keinoin. Mitä tällaisissa asetelmissa on syytä pitää oikeasuhtaisena, on tietysti jossain määrin harkinnanvaraista. Voidaan kuitenkin todeta, että nyt esitetyt keinot ovat - ikää ja asuintilaa koskevien varausten johdosta - merkitsevästi lievemmät kuin vuonna 2010 esillä olleet keinot . Minusta on myös perusteltua katsoa, että säätelyn tavoitteet - alaikäisten terveydestä huolehtiminen – ovat tärkeitä ja tuskin ainakaan nopeasti saavutettavissa vain asennekasvatuksellisin keinoin.

Olen näinkin laajasti tarkastellut valiokunnan vuonna 2010 antamaa lausuntoa lähinnä sen vuoksi, että valiokunnan on lausunnoissaan syytä suhtautua huolella omiin melko lailla samaa asiaa koskeviin ja suhteellisen tuoreisiin kannanottoihinsa. Nyt käsiteltävän täydentävän esityksen perustelujen mukaan oikeusministeriö on katsonut, että ehdotettu tupakointikielto ei olennaisilta osiltaan poikkea aiemmin esitetystä. Se, ettei nyt ehdotettu

kielto koske asuintiloja, ei ehkä ole olennainen ero, mutta on kyllä perustuslakivaliokunnan käytännönkin valossa merkittävä ero. Merkityksetöntä ei ole sekään, että nyt ehdotettu kielto koskee vain alle 15 vuotiaiden oleskelua ajoneuvon sisällä. Tärkeämpää arvioitaessa vuoden 2010 lausunnon sisällön merkitystä tässä yhteydessä on ehkä kuitenkin se, että lausunnon kannanottoja on valiokunnan siihen astisen käytännön huomioon ottaen vaikea pitää vakuuttavasti perusteltuina.

Kun nyt ehdotetun kiellon arvioinnissa otetaan huomioon kiellon tavoitteiden tärkeys, lainsäätäjän käytettävissä olevat keinot näiden tavoitteiden edistämisessä ja kiellosta yksilöille koituvien tosiasiallisten rajoitusten laatu, on minusta perustuslakivaliokunnan käytännön valossa perusteltua katsoa, että perusoikeussäännöksistä ei aiheudu estettä näin rajatun kiellon säätämiselle tavallisessa laissa. Tämän lopputuloksen kannalta on merkittävää, että kieltoon ei liity mitään tarkastusvaltuuksia eikä rangaistusseuraamuksia. Voi olla, että perusoikeuden toteutumista koskevilta säännöksiltä vaadittava tarkkarajaisuus kuitenkin vielä ansaitsee tässä huomiota (tarkoittaako ”oleskelee” jotakin enemmän kuin ”on”, mitä kaikkea voidaan pitää kulkuneuvossa olevana asuintilana ?).

- - - - - - -

Täydentävän esityksen perusteluissa (s. 4) viitataan siihen, että tupakointikieltoa voidaan tehostaa uhkasakolla. Tämä ilmeisesti liittyy siihen, että koko lakiehdotuksen (HE 15/16 vp) 96 §:n mukaan kunta voi, jos se alueellaan havaitsee tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaista toimintaa, kieltää tällaisen toiminnan, ja lakiehdotuksen 105 §:n kunta voi asettaa ”tämän lain säännösten perusteella antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon”. Olen tästä koko lakiehdotuksesta (HE 15/16 vp) 17.3.2016 antamassani lausunnossa katsonut (s.6), että pitäisi suhtautua ”vähittäinkin pidättyvästi” sellaisiin järjestelyihin, joissa jotakin ensin kielletään laissa ja joissa sitten esim. kunta voi vielä erikseen päätöksellään kieltää tällaisen toiminnan. Minusta järjestelyä, jossa kunta voi päättämällään kiellolla ja vielä uhkasakolla ryhtyä ”vahvistamaan” laissa asetettua kieltoa , ei lakiin sovi ottaa. Järjestely on laille kuuluvaa asemaa ja lain sellaisenaan velvoittavuutta ajatellen täysin vieras. Järjestelystä aiheutuvana konkreettisena epäkohtana voisi olla kiellon rikkomisen seuraamusten erilaisuus eri kunnissa. Tällaisen järjestelyn mahdollisuutta ei sovi jättää lakiin edes sillä perustelulla, ettei ko. säännöksiä kuitenkaan noin sovelleta.