OIKEUSMINISTERIÖ

LsN Veli-Pekka Hautamäki
Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Oikeusministeriö

LAUSUNTO

15.11.2021

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta (HE 141/2021 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon liittyen hallituksen esitykseen laiksi tupakkalain muuttamisesta (HE 141/2021 vp). Esityksessä ehdotetaan, että tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden vähittäismyyntipakkauksia koskevia säännöksiä muutettaisiin. Lakiin otettaisiin tunnusomaisten tuoksujen ja makujen kielto. Tupakkalaissa määriteltäisiin kuumennettavat tupakkatuotteet ja niiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpito kiellettäisiin. Maahantuontia koskevaa sääntelyä muutettaisiin niin, että se koskisi nykyistä yhdenmukaisemmin tupakkalaissa tarkoitettuja eri tuotteita. Tupakointikieltoja laajennettaisiin. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi myös erinäisiä muita muutoksia.

Oikeusministeriö on antanut 7.6.2021 päivätyn lausunnon esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveysministeriölle (VN/572/2020-OM-16). Lausunnossaan oikeusministeriö kiinnitti huomiota esitysluonnoksen suhteeseen perusoikeuksiin, tukkumyyjän tiedonsaantioikeuteen, uimarannan tupakointikieltoon, kunnan määräyksenantovaltaan ja muutoksenhakusääntelyyn.

Lausuntokierroksen jälkeen esitykseen on lisätty sääntelyä yhteisrekisterinpitäjyydestä sekä asetuksenantovaltuuksia koskevia säännöksiä, joista oikeusministeriö toteaa jäljempänä tässä lausunnossa.

Perusoikeuksien rajoittaminen

Esityksessä ehdotetulla sääntelyllä rajoitettaisiin useaa eri perusoikeutta. Oikeusministeriö totesi esitysluonnoksen lausuntokierroksen yhteydessä, että perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä tulisi tarkastella systemaattisemmin ehdotettujen perusoikeusrajoitusten osalta. Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä arviointia suhteessa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin on täydennetty jonkin verran, mutta esimerkiksi varsinkin henkilötietojen suojan rajoittamisen osalta voi todeta, ettei systemaattista arviota perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisestä ole tehty.

Tukkumyyjän tiedonsaantioikeus

Oikeusministeriö toteaa, että sen esitysluonnoksesta lausuntokierroksella lausumat tukkumyyjän tiedonsaantioikeuksia koskevat näkökohdat on esityksessä otettu huomioon.

Uimarannan tupakointikielto

Oikeusministeriö kiinnitti esitysluonnoksesta lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että uimarannalle kaavailtu tupakointikielto oli ongelmallinen siksi, että alue, jolle kohdistettaisiin perusoikeuden rajoitus, määriteltäisiin ministeriön asetuksella ja toisaalta siksi, että ao. asetuksessa yleisen uimarannan määritelmä on suhteellisen väljä, jolloin rajoitus olisi ongelmallinen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden suhteen.

Lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä uimarannan tupakointikiellosta ehdotetaan säädettäväksi tupakkalain 74 §:n 1 momentin 6 kohdassa niin, että laissa määriteltäisiin yleisellä uimarannalla tarkoitettavan uimarantaa, jossa kunnan terveydensuojeluviranomainen odottaa huomattavan määrän ihmisiä uivan ja josta on tehtävä terveydensuojelulain (763/1994) 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen ilmoitus. Oikeusministeriö toteaa, että ko. perusoikeuden rajoittamisen peruste on nyt ehdotetulla tavalla tehty täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi, sekä ehdotettu säädettäväksi siitä lain tasolla, mikä on perusoikeuden rajoittamisen edellytys.

Kunnan oikeus antaa määräyksiä

Tupakkalain 96 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että siinä säädettäisiin kunnalle toimivalta määrätä toiminta korjattavaksi tupakkalain mukaiseksi. Tällä hetkellä kunta voi 96 §:n nojalla ainoastaan kieltää tupakkalain vastaisen toiminnan. Oikeusministeriö toteaa, että 96 §:ään nyt ehdotettu sääntely vaikuttaa selkeältä ja sitä koskevista säännöskohtaisista perusteluista ilmenee, millaisissa tilanteissa kunta voisi käyttää toimivaltaa antamalla määräyksiä.

Muutoksenhakusääntely

Oikeusministeriö toteaa, että sen esitysluonnoksesta lausuntokierroksella lausumat muutoksenhakusääntelyä koskevat näkökohdat on esityksessä otettu huomioon.

Asetuksenantovaltuuksista

Hallituksen esitys sisältää useita asetuksenantovaltuussäännöksiä. Oikeusministeriö toteaa, että lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa esitykseen on lisätty sellaisia asetuksenantovaltuuksia, joilla annettaisiin oikeus poiketa lain säännöksestä. Tällainen ehdotettu säännös on 35 §:n 2 momentissa, jonka mukaan: ”Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan myös säätää vähittäismyyntipakkauksen muodon, materiaalin, kannen, avausmekanismin ja repäisynauhan osalta poikkeuksia 1 momentissa säädetyistä vaatimuksista.” Saman tyyppistä säännöstä ehdotetaan myös lain 35 a §:n 3 momenttiin: ”Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan myös säätää poikkeuksia 1 momentissa säädetyistä vaatimuksista savukkeen värin osalta.”

Mahdollisuutta poiketa asetuksella lain säännöksistä on lähtökohtaisesti pidetty ongelmallisena lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä on sinänsä löydettävissä johdantoa sille, että laista voidaan poiketa vähäisissä teknisluonteisissa kysymyksissä, joita on rajattu tai ohjattu siten, ettei valtuus poiketa lain säännöksistä ole täysin avoin tai liian väljästi muotoiltu (esim. PeVL 21/2014 vp, PeVL 17/2010 vp, PeVL 9/2007 vp, PeVL 14/2006 vp, PeVL 1/2004 vp ja PeVL 40/2002 vp). Oikeusministeriön arvion mukaan edellä mainitut poikkeamismahdollisuudet ovat sisällöltään teknisluonteisia ja ne on rajattu siten, ettei valtuus poiketa lain säännöksistä ole täysin avoin tai liian väljästi muotoiltu. Asianmukaisempaa olisi kuitenkin ottaa poikkeamisen perusteita koskevat säännökset lakiin, ja antaa asetuksella vain niitä täsmentäviä säännöksiä (esim. PeVL 10/2014 vp).

Yhteisrekisterinpitäjyys

Lakiehdotuksen 95 §:n 3 momentti sisältäisi säännökset rekisterinpidosta. Valvira ja kunnat olisivat yhteisrekisterinpitäjiä, joiden vastuualueet täsmennettäisiin laissa. Yhteisrekisterinpitoa koskeva ehdotus on sinänsä perusteltu asianmukaisesti. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että yhteisrekisterinpitäjien tietosuoja-asetukseen perustuvien tehtävien osalta ei saisi jäädä kattamatta mitään. Ehdotetuista säännöksistä ei ilmene, mikä yhteisrekisterinpitäjistä vastaisi lopuista rekisterinpitäjän tehtävistä. Ehdotetuissa säännöksissä ei ole esimerkiksi täsmennetty henkilötietojen käsittelyn tietoturvallisuuteen liittyvistä tehtävistä. Huomioiden myös perustuslaista johtuvat vaatimukset, jotka koskevat viranomaisen salassa pidettävien tietojen luovuttamista, valiokunnan olisi hyvä varmistua siitä luovutettaisiinko rekisteristä salassa pidettäviä tietoja, ja joka tapauksessa siitä, mikä rekisterinpitäjä olisi vastuussa tietojen luovuttamisesta rekisteristä (ks. erityisesti PeVL 7/2019 vp).

Vaikka lakiehdotuksen 60 §:n perustelujen valossa näyttäisi siltä, että Valvira olisi tiedonluovutuksista vastaava viranomainen, sen vastuu rekisterinpitäjänä olisi syytä täsmentää myös 95 §:ssä.