Laura Terho, lakimies, TUTO/HYT
Reetta Honkanen, erityisasiantuntija, KVY

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta (HE 141/2021 vp); asiantuntijakuuleminen 11.2.2022

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkalakia, jonka tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Esitys toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan vähennetään riippuvuuksia ja jatketaan määrätietoista työtä tupakoinnin vähentämiseksi.

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla on kiistaton yhteys perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, joka koskee julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä. Hallituksen esityksessä tarkastellaan tätä suhteessa muihin perusoikeuksiin. Seuraavassa nostetaan esille eräitä keskeisiä kysymyksiä.

Tuotteiden ja niiden vähittäismyyntipakkausten ulkoasun yhdenmukaistaminen

Esityksessä ehdotetaan, että tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden ja nikotiininesteiden vähittäismyyntipakkausten ulkoasu yhdenmukaistettaisiin. Pakkaukset eivät saisi erottua merkinnöiltään tai muulta ulkoasultaan muiden vastaavien tuotteiden vähittäismyyntipakkauksista, eikä niillä saisi edistää tuotteen myyntiä. Pakkausten ulkoasuun liittyvistä teknisluonteisista asioista (esimerkiksi pakkauksen väristä, fonttilajista ja fonttikoosta) annettaisiin tarkempia säännöksiä STM:n asetuksella. Myös savukkeiden, täyttösäiliöiden ja nikotiininesteen ulkoasu ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi.

Yhdenmukaistamista koskevan sääntelyn tavoitteena on vähentää tuotteiden ja niiden pakkausten houkuttelevuutta ja sitä kautta vähentää tupakoinnin aloittamista nuorten keskuudessa ja ylipäätään tupakointimääriä. Tutkimusten mukaan muissa maissa yhdenmukaistamista koskevalla sääntelyllä on ollut tällaisia vaikutuksia. Tavoitteena on myös, ettei kuluttajaa johdeta houkuttelevan pakkauksen avulla harhaan tuotteen haitallisista terveysvaikutuksista. Tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytöstä aiheutuvien terveydellisten ja taloudellisten haittojen vuoksi yhteiskunnalla on painavat perusteet pyrkiä estämään näiden tuotteiden käytön aloittamista ja tukemaan käytön lopettamista. Ehdotettu sääntely on siten painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa ja toteuttaa perustuslain 7 §:ssä säädettyä oikeutta elämään ja 19 §:n 3 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä.

Ehdotusta voidaan tarkastella perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kannalta. Omaisuudensuojan piiriin kuuluvat myös varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet, kuten tavaramerkkioikeus (ks. esim. PeVL 17/2011 vp ja PeVL 21/2010 vp). Ehdotetun sääntelyn myötä pakkauksessa ei saisi esittää esimerkiksi minkäänlaisia logoja, vaikka ne olisi suojattu tavaramerkillä. Ehdotettu sääntely merkitsisi siten rajoitusta tavaramerkin haltijan oikeuteen hyödyntää tätä omaisuutta elinkeinotoiminnassaan.

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta merkitystä on sillä, että pakkauksissa saisi jatkossakin esittää tuotteen tuotenimen. Ehdotettu sääntely ei siis kokonaan estäisi tavaramerkkien hyödyntämistä pakkauksissa, ja eri tuotteet olisi jatkossakin mahdollista erottaa toisistaan pakkaukseen painetun tuotenimen avulla. Kukaan muu kuin tavaramerkin haltija ei saisi jatkossakaan käyttää tuotteensa tunnuksena tavaramerkkiin sekoitettavissa olevaa merkkiä, ja tavaramerkin haltija saisi vedota yksinoikeuteensa kaikkia

kilpailijoitaan vastaan. Tavaramerkin rekisteröimisestä ei sen sijaan seuraa rajoittamatonta oikeutta tavaramerkin käyttöön, vaan esityksessä katsotaan, että tupakkapakkauksiin liittyviä tavaramerkkioikeuksia voidaan rajoittaa yleisen edun ja kansanterveyden suojelemiseksi.

Tuotteiden ja niiden pakkausten yhdenmukaistamista koskeva ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 12 §:ssä säädetyn sananvapauden kannalta. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on, että vähittäismyyntipakkauksia tai itse tuotetta ei olisi enää mahdollista käyttää tuotteen markkinoinnin välineenä. Kuten edellä on todettu, tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käytöstä aiheutuvien terveydellisten ja taloudellisten haittojen vuoksi yhteiskunnalla on painavat perusteet pyrkiä estämään näiden tuotteiden käytön aloittamista ja tukemaan käytön lopettamista. Edellä kuvattujen tutkimusten mukaan vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistaminen on ollut keinona toimiva pakkausten houkuttelevuuden vähentämisessä, nuorten tupakoinnin aloittamisen ehkäisyssä ja tupakointimäärien vähentämisessä. Ehdotettu sääntely on siten painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa ja toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä.

Vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistamisen vaikutuksia saattaa jossain määrin rajoittaa se, että tupakkalaissa tarkoitettuja tuotteita tai niiden tavaramerkkejä ei saa pitää vähittäismyynnissä esillä. Lähtökohtaisesti kuluttajat eivät siis voi nähdä vähittäismyyntipakkauksia esimerkiksi päivittäistavarakaupoissa, jos eivät itse osta tupakkalaissa tarkoitettuja tuotteita. Vähittäismyyntipakkaukset kuitenkin näkyvät esimerkiksi sosiaalisessa mediassa ja roskana maassa, joten niissä olevat mainonnalliset elementit voivat houkutella tuotteille uusia käyttäjiä. Lisäksi olennaista on, että myöskään tupakkalaissa tarkoitetun tuotteen käyttäjään ei saa kohdistaa minkäänlaista markkinointia, ei edes pakkauksen tai itse tuotteen välityksellä.

Rajoituksen välttämättömyyden kannalta keskeistä on, että tuotepakkaukset ovat osa markkinointia ja että tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden kaikenlainen markkinointi on kiellettyä jo voimassa olevan tupakkalain mukaan. Mitkään tuotteiden myyntiä edistävät elementit joko pakkauksessa tai itse tuotteessa eivät siis ole nykyisinkään sallittuja, mutta niihin puuttuminen on monesti käytännössä hankalaa. Nykytilanteesta aiheutuu myös epätasa-arvoa eri toiminnanharjoittajien välille, kun toiminnanharjoittajat koettelevat pakkausten avulla markkinointikiellon rajoja mutta viranomaisilla on resursseja puuttua vain räikeimpiin markkinointikiellon rikkomisiin. Ehdotettu sääntely yksinkertaistaisi siten tilannetta sekä valmistajien ja maahantuojien että valvovien viranomaisten näkökulmasta ja lisäisi yhdenvertaisuutta eri elinkeinonharjoittajien välille.

Tupakkatuotteen kuumentamiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokielto

Esityksessä ehdotetaan, että tupakkalain 71 §:ssä säädetty esilläpitokielto laajennettaisiin koskemaan tupakointivälineitä, jotka on tarkoitettu tupakkatuotteen kuumentamiseen. Tämä tarkoittaisi sitä, että tällaisia tuotteita tai niiden tavaramerkkejä ei saisi pitää vähittäismyynnissä esillä. Kuumennettavat tupakkatuotteet ovat uudentyyppisiä tupakkatuotteita, joita ei vielä toistaiseksi ole ollut Suomen markkinoilla. Niitä kuumennetaan laitteella, joka muistuttaa pitkälti sähkösavuketta.

Perustuslakivaliokunta on todennut tupakkatuotteiden esilläpitokiellon olevan merkityksellinen sananvapauden kannalta, koska yhdessä mainontakiellon kanssa se olennaisella tavalla rajoittaa elinkeinonharjoittajan mahdollisuutta hyödyntää tavaramerkkiään erityisenä tunnusmerkkinä myytäviksi tarjottavien tai muutoin elinkeinotoiminnassa liikkeeseen laskettavien tavaroiden erottamiseksi toisten tavaroista. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että tupakkatuotteiden esilläpitokiellolle on riittävät kansanterveydelliset perusteet (PeVL 21/2010 vp).

Ehdotettu esilläpitokiellon laajentaminen tupakointivälineisiin, jotka on tarkoitettu tupakkatuotteen kuumentamiseen, olisi tarpeellista etenkin lasten ja nuorten terveyden suojelemiseksi. Esilläpitokiellon avulla varmistettaisiin, että tällaiset tuotteet, joita ei tiettävästi vielä ole Suomen markkinoilla, eivät olisi tulevaisuudessakaan näkyvillä lasten ja nuorten arkielämän ympäristöön kuuluvissa vähittäismyyntipaikoissa. Tämä nostaisi alaikäisten kynnystä hankkia kyseisiä tuotteita. Esilläpitokiellolla voitaisiin näin vaikuttaa siihen, ettei näistä uudentyyppisistä tupakkatuotteista muodostu uutta väylää nikotiiniriippuvuuteen etenkään lapsille ja nuorille. Ehdotuksella toteutettaisiin siten julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä.

Esilläpitokiellon laajennus olisi perusteltu myös siitä näkökulmasta, että tällaisia tupakointivälineitä on ulkoisesti vaikea tai jopa mahdotonta erottaa sähkösavukkeista, joiden esilläpito on jo nykyisin kiellettyä. Ehdotettu esilläpitokiellon laajennus ei myöskään kohdistu sananvapauden ydinalueelle.

Tupakointikieltojen laajentaminen

Esityksessä ehdotetaan, että tupakointi kiellettäisiin leikkikentillä ja yleisillä uimarannoilla. Ehdotetut tupakointikieltojen laajennukset vaikuttavat henkilön itsemääräämisoikeuteen ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen.

Perusoikeuksien arvioinnin kannalta keskeistä on, että ehdotettujen tupakointikieltojen tarkoituksena on turvata muiden ihmisten, erityisesti pienten lasten, oikeus puhtaaseen hengitysilmaan. Esimerkiksi uimarannoilla ihmiset oleskelevat tyypillisesti pitkiä aikoja paikoillaan, ja paikan vaihtaminen sen vuoksi, että vieressä tupakoidaan, ei välttämättä ole mahdollista. Tuuliolosuhteista riippuen jo vähäinenkin määrä tupakoitsijoita voi lisäksi saada aikaan sen, että uimarannalta ei käytännössä löydy savutonta paikkaa. Ehdotetuilla tupakointikiellolla pyritään myös suojaamaan lapsia tupakointiin liittyvältä mallioppimiselta sekä hengenvaarallisilta nikotiinimyrkytyksiltä, joita tupakantumppien syömisestä voi aiheutua. Ehdotetuilla tupakointikielloilla toteutettaisiin siten perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä.

Tupakantumpit ovat merkittävä ongelma myös luonnonympäristön kannalta. Esimerkiksi uimarannoilta tumpit kulkeutuvat helposti vesistöihin, ja samalla niissä olevat myrkylliset kemikaalit ja muovi huuhtoutuvat vesistöjen ekosysteemiin. Myrkyt ja muovi aiheuttavat pieneliöiden kuolemia, ja myös linnut ja vesistöjen eläimet voivat vahingoittua tai kuolla tumppeja syötyään. Yhden tupakantumpin hajoaminen kestää keskimäärin 1,5 vuotta makeassa vedessä ja noin kolme vuotta merivedessä. Ehdotetulla yleisiä uimarantoja koskevalla tupakointikiellolla voitaisiin vähentää edellä kuvattuja haitallisia ympäristövaikutuksia. Esityksellä on siten yhteys perustuslain 20 §:ään, jonka 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja jonka 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Ehdotetut tupakointikiellot ovat välttämättömiä edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, eivätkä ne mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon ehdotettujen tupakointikieltojen taustalla olevien intressien painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Leikkikentillä tai uimarannoilla tupakoinnin ei voida myöskään katsoa kuuluvan henkilökohtaisen vapauden ydinalueelle.

Henkilötietojen suoja

Esityksellä selkeytettäisiin rekisteriä pitävien viranomaisten, eli Valviran ja kuntien, roolia tupakkalain 95 §:ssä tarkoitetun vähittäismyyntilupien ja tukkumyynti-ilmoitusten rekisterin yhteisrekisterinpitäjinä. Lisäksi 60 §:ssä säädettäisiin, että tukkumyyjällä olisi oikeus saada Valviralta pykälässä säädettyjen velvollisuuksiensa varmistamiseksi välttämättömät tiedot vähittäismyyntiluvan haltijoista ja tukkumyynti-ilmoituksen tehneistä elinkeinonharjoittajista sekä käsitellä näitä tietoja, mikä mahdollistaisi näiden tietojen luovuttamisen tukkumyyjille teknisten rajapintojen avulla. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, eli rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus, joka mahdollistaa sääntelyliikkumavaran käytön 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 17/2016 vp). Esityksessä ehdotetaan, että tupakkalain 95 §:n 4 momentin mukaan vähittäismyyntilupien ja tukkumyynti-ilmoitusten rekisteriin sisältyvät tiedot luvanhaltijan ja ilmoituksen tekijän nimestä, lupa- ja ilmoitusnumerosta ja yleiseen käyttöön tarkoitetuista osoite- ja yhteystiedoista voitaisiin saattaa sellaisinaan julkisiksi niin, että tietoja voidaan hakea ainoastaan yksittäisinä hakuina ja rajatuin hakuperustein. Tämä vastaisi voimassa olevaa sääntelyä.

Valvontamaksuja koskeva sääntely

Esityksen mukaan Valvira perisi valmistajilta ja maahantuojilta vuotuisen valvontamaksun, joka perustuisi tuotteiden myyntimääriin ja jolla on tarkoitus yleisesti kattaa tupakkalain noudattamisen valvonnasta aiheutuvia kustannuksia. Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna valvontamaksu olisi vero.

Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Esityksen mukaan tupakkalaissa säädettäisiin velvollisuudesta valvontamaksun suorittamiseen, valvontamaksun suuruuden perusteista ja valvontamaksuvelvollisen oikeusturvasta.