Janne Salminen 10.2.2022

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on tupakkalain muuttamista koskeva ehdotus. Ehdotuksen mukaisesti tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden vähittäismyyntipakkaukset eivät saisi merkinnöiltään tai muulta ulkoasultaan erottua muiden vastaavien tuotteiden vähittäismyyntipakkauksista. Samoin säädettäisiin näiden tuotteiden ulkoasua koskevista vaatimuksista. Eräitä tuotteita myös kiellettäisiin kokonaan, ja osan tuotteiden esilläpito kiellettäisiin, jotta tupakointia ei aloitettaisi. Tupakointi kiellettäisiin leikkikentillä ja yleisillä uimarannoilla väestön suojelemiseksi passiivisen tupakoinnin haitoilta.

2. Hallituksen esityksessä on arvioitu ehdotusta perustuslain 7.1 §:n tarkoittaman henkilökohtaisen vapauden kannalta, perustuslain 12.1 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta ja myös esimerkiksi perustuslain 15.1 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kannalta.

2. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022. Tuotteiden ja niiden vähittäismyynti-pakkausten yhdenmukaistamista koskeva sääntely tulisi kuitenkin voimaan vasta 1.1.2023. Lisäksi laissa on myös muita siirtymäaikoja.

3. Valtioneuvoston käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arviointia

4. Tupakkalainsäädäntöä on eri yhteyksissä arvioitu myös perustuslakivaliokunnassa.

5. Sääntelyn julkilausuttuna tavoitteena on edistää väestön terveyttä. Ehdotettu sääntely toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19.3 §:ssa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä. Sääntelyn tarkoituksen kannalta merkityksellisiä ovat myös esimerkiksi perustuslain 7.1 §:ssa turvattu oikeus elämään sekä ainakin 20.2 §:ssä julkiselle vallalle asetetut velvollisuudet huolehtia työvoiman suojelusta ja turvata oikeus terveelliseen ympäristöön. Sääntelyllä pyritään siihen, että ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käyttö loppuisi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista tavoitetta hyväksyttävänä perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 17/2016 vp).

6. Ehdotetut tupakointikiellot ovat relevantteja henkilökohtaisen vapauden kannalta ja niitä on tarkasteltava suhteessa siihen.

7. Yleisinä tupakointikieltoina säänneltäisiin aikaisempien kieltojen lisäksi tupakoinnin kiellosta niin, että tupakointi olisi kiellettyä seuraavasti:

> 4) leikkikentillä, joista on laadittava kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) 7 §:n mukainen turvallisuusasiakirja;
> 5) lastensuojelulain tai mielenterveyslain nojalla hoitoa antavien laitosten ulkoalueilla, jotka on tarkoitettu alle 18-vuotiaille;
> 6) yleisellä uimarannalla; yleisellä uimarannalla tarkoitetaan uimarantaa, jossa kunnan terveydensuojeluviranomainen odottaa huomattavan määrän ihmisiä uivan ja josta on tehtävä terveydensuojelulain (763/1994) 13 §:n 1 momentin 2 kohdan mukainen ilmoitus.

Lisäksi asuntoyhteisöissä laajennettaisiin tupakointikieltoa niin, että asuntoyhteisö saisi kieltää tupakoinnin asuntoyhteisön hallitsemissa yhteisissä ulkotiloissa.

8. Tällaiset tupakointikiellot tulevat perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön perusteella arvioitavaksi perustuslain 7.1 §:n tarkoittaman henkilökohtaisen vapauden kannalta. Sen rajoitusten on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Käsitykseni mukaan se seikka, että voimassa olevassa tupakkalaissa on jo vastaavia kieltoja, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ei merkitse sitä, että kutakin uutta kieltoa tai aikaisemman kiellon laajennusta ei tulisi arvioida erikseen. Toki aikaisemmista kielloista ja siitä, että ne on arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisiksi sinänsä voi saada johtoa siihen, miten esimerkiksi uusia kieltoja arvioidaan.

9. Aikaisemmassa käytännössään valiokunta on arvioinut, että hyväksyttävänä perusteena tupakointikielloille, jotka siis ovat henkilökohtaisen vapauden rajoituksia, on perustuslain 19.3 §, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. (ks. ainakin PeVL 17/2016 vp). Rajoitusten osalta oman tulkintaani mukaan pääosin täyttyy lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Oman tulkintani mukaan ehdotetut kiellot eivät koskettaisi henkilökohtaisen vapauden ydinaluetta. Jossain määrin on problemaattista, miten leikkikenttä tai yleinen uimaranta alueellisesti erottuu. Sekä leikkikenttä että yleinen uimaranta ovat joskus alueeltaan selkeästi rajaamattomia. Siten ongelmalliseksi voi tulla esimerkiksi se, miten laajoilla puistoalueilla olevat leikkipaikat esimerkiksi rajautuisivat jne. Muutenkin tapa, jolla tupakkalakiin ehdotetut uudet alueet määrittyvät ovat jossain määrin ongelmallinen. Tämä johtuu ennen kaikkea viitauksista, jotka liittyvät määrittymiseen muun lainsäädännön ja sen perusteella täysin toisista syistä tehtävien päätösten mukaan. Lisäksi terveydensuojelulain 32 §:n säännös (32.2 §:n 3 kohta) sisältää uimarantojen osalta vain suoran viittauksen ministeriön asetukseen, jolla annettaisiin tarkempia säännöksiä ”yleisen uimarannan uimaveden terveydellisistä ja muista laatuvaatimuksista, laadun valvonnasta ja hallinnasta sekä uimaveden laadusta tiedottamisesta”. Asetustasolla sitten on verraten väljiä säännöksiä siitä, millaisilla uimarannoilla ylipäätään noudatetaan tiettyjä laatuvaatimuksia. Säännösten perusteella jää varsin tulkinnanvaraiseksi arvio yleisestä uimarannasta, kun sen kriteereihin kuuluu myös se, että ”kunnan terveydensuojeluviranomainen odottaa huomattavan määrän ihmisiä uivan” uivan siellä. Sääntelyjä voisi vielä tältä osin tarkentaa paremmin vaatimukset täyttäviksi.

10. Vähittäismyyntipakkauksille asetettavia vaatimuksia ja esilläpitokieltoa on arvioitava perustuslain 12.1 §:ssa turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslain 19.3 §:n tarkoittamaa on voitu pitää hyväksyttävänä perusteena myös tämän oikeuden rajoittamiselle. Vähittäismyyntipakkauksen ja esilläpitokiellon käsittely suhteessa sananvapauteen nyt käsillä olevassa ehdotuksessa voidaan minusta pitää asianmukaisena. Siihen nähden millaisia sanavapauden rajoituksia jo nyt voimassa olevaan lainsäädäntöön liittyy, pidän itse nyt ehdotettavia laajennuksia suhteellisen vaatimattomina.

11. Vastaavasti perustuslakivaliokunta on arvioinut jo lausunnossaan PeVL 17/2011 vp esilläpitokieltojen osalta.

> Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin. Niihin voidaan kuitenkin kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. PeVL 3/2010 vp, s. 2/I sekä PeVL 54/2006 vp, s. 2/I ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).
>
> Vaikka perustuslakivaliokunta katsookin, että tässä lakiehdotuksessa aletaan lähestyä suhteellisuusperiaatteen rajoja, se ei kuitenkaan pidä tätä laajentavaa kieltoa — ottaen huomioon myös jo hyväksytyt markkinoinnin rajoitukset — mainitun periaatteen eikä näin ollen myöskään perustuslain vastaisena

12. Esilläpitokielto merkitsee myös tavaramerkin omistajan oikeuksiin, kuten perustuslakivaliokunta on samassa lausunnossa todennut ja katsonut, että esilläpitokielto on relevantti mys omaisuudensuojan (perustuslain 15.1 §) ja elinkeinovapauden kannalta (perustuslain 18.1 §) .

> Perustuslakivaliokunta on käsitellyt vastaavan tyyppisiä rajoituksia hiljattain (ks. PeVL 21/2010 vp). Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuojan piiriin kuuluvat myös varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet (esim. tavaramerkkioikeus; ks. HE 309/1993 vp, s. 62/II sekä esim. PeVL 27/2008 vp, s. 3/I ja PeVL 28/2005 vp, s. 2/II). Ehdotetulla tupakkatuotteiden laajennettavalla esilläpitokiellolla ei suoranaisesti puututa tavaramerkin omistusoikeuteen vaan rajoitetaan tavaramerkin haltijan oikeutta hyödyntää tätä omaisuutta elinkeinotoiminnassa. Näin ehdotuksella puututaan välillisesti myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen, koska kielto vaikuttaa negatiivisesti haluun aloittaa uutta yritystoimintaa alalla. Perustuslakivaliokunta on antanut aiemmassa käytännössään suuren painon tupakkatuotteiden mainonnan ja markkinoinnin rajoitusten ja kieltojen taustalla olevalle pyrkimykselle edistää perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti väestön terveyttä. Jo ennen perusoikeusuudistusta valiokunta katsoi, että tupakoinnin vähentämistä tarkoittavat toimenpiteet ovat yleisen edun vaatimia (ks. PeVL 4/1976 vp, s. 1/II). Perusoikeusuudistuksen jälkeenkin valiokunta on todennut tupakointiin liittyvien rajoitusten kohdistuvan epäilyksittä merkittävään yhteiskunnalliseen intressiin (ks. esim. PeVL 19/2006 vp, s. 2/I).

13. Tuossakaan yhteydessä myöskään näiden perusoikeuksien kannalta esilläpitokieltoa ei pidetty ongelmallisena.