Teuvo Pohjolainen
11.2.2022

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta (HE 141/2021 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Aluksi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tupakkalakia. Esitys toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan vähennetään riippuvuuksia ja jatketaan määrätietoista työtä tupakoinnin vähentämiseksi.

Ehdotettu sääntely toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä. Sääntelyn tarkoituksen kannalta merkityksellisiä ovat myös esimerkiksi perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu oikeus elämään sekä 18 §:n 2 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetetut velvollisuudet huolehtia työvoiman suojelusta ja turvata oikeus

terveelliseen ympäristöön. Ehdotetut muutokset tupakkalakiin ovat johdonmukainen jatko tupakkalain tavoitteelle lopettaa ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käyttö. Tavoite on ollut perustuslakivaliokunnan valiokunnan mielestä hyväksyttävä perusoikeuksien näkökulmasta (ks. myös PeVL 21/2010 vp, s. 2/I, PeVL 17/2016 vp ja PeVL 19/2006 vp, s. 2/I).

Hallituksen esityksen mukaan tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden vähittäismyyntipakkaukset eivät saisi merkinnöiltään tai muulta ulkoasultaan erottua muiden vastaavien tuotteiden vähittäismyyntipakkauksista. Tupakkalaissa ehdotetaan säädettäväksi myös savukkeiden, täyttösäiliöiden ja nikotiininesteen ulkoasua koskevista vaatimuksista. Muutosten tarkoituksena on vähentää tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden ja niiden vähittäismyyntipakkausten houkuttelevuutta ja siten estettäisiin käyttämästä pakkauksia markkinoinnin välineenä. Ehdotuksen tavoitteena on etenkin se, että nuoret eivät aloittaisi tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden käyttämistä.

Tuotteet, jotka on tarkoitettu saamaan aikaan tupakkatuotteelle tunnusomainen tuoksu tai maku, kiellettäisiin. Tupakointivälineiden, jotka on tarkoitettu tupakkatuotteen kuumentamiseen, esilläpito kiellettäisiin. Maahantuontia koskevaa sääntelyä muutettaisiin niin, että se koskisi nykyistä yhdenmukaisemmin tupakkalaissa tarkoitettuja eri tuotteita.

Esityksen mukaan tupakointi kiellettäisiin leikkikentillä ja yleisillä uimarannoilla. Ehdotetuilla muutoksilla suojattaisiin väestöä, etenkin pieniä lapsia, passiivisen tupakoinnin haitoilta. Lisäksi tupakointikieltoja koskevat laajennukset ehkäisisivät myös tupakoinnista aiheutuvaa roskaantumista ja siitä aiheutuvia ympäristöhaittoja.

Tupakkalaissa tarkoitettujen tuotteiden valmistajien ja maahantuojien olisi maksettava Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle vuotuinen valvontamaksu, joka perustuisi tuotteiden myyntimääriin. Valvontamaksuista saaduilla tuloilla tehostettaisiin erityisesti tuotevalvontaa.

Esitykseen sisältyy lisäksi eräitä teknisluonteisia täsmennyksiä, joilla otettaisiin huomioon EU:n tietosuoja-asetus ja hallinnon muutoksenhakua koskevan lainsäädännön muutos, sekä muun muassa tehostettaisiin tupakkalain noudattamisen valvontaa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotuksia on arvioitu suhteessa henkilökohtaiseen vapauteen, tietosuojaan, sananvapauteen ja omaisuuden suojaan. Lisäksi on tarkasteltu kysymystä valvontamaksun luonteesta. Perustelujen mukaan lakiesitys voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Voidaan todeta, että hallituksen esitykseen sisältyvät pyrkimykset vähentää tupakointia ja erityisesti siitä ulkopuolisille aiheutuvia haittoja ovat varsin lieviä – myös perusoikeusnäkökulmasta katsoen.

2 Tupakointikieltojen laajentaminen

Voimassa olevassa tupakkalaissa säädettyjä tupakointikieltoja on käsitelty vuonna 2016 perustuslakivaliokunnassa (PeVL 17/2016 vp). Valiokunta totesi tuolloin, että sääntely on merkityksellistä henkilön itsemääräämisoikeuden ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojatun henkilökohtaisen vapauden samoin kuin 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan kannalta (ks. PeVL 21/2010 vp). Perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä (ks. HE 309/1993 vp, s. 52/II ja esim. PeVL 53/2005 vp, s. 2/I).

Henkilökohtaisen vapauden perusoikeuden käyttö ei saa kuitenkaan loukata muiden ihmisten tärkeitä perusoikeuksia. Tupakoitsijan perusoikeus (jos oikeutta tupakoida voidaan sellaisena pitää) ei saa loukata muiden ihmisten ja ympäristön terveyttä.

> *Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 17/2016 vp) tupakointikieltoja koskevan sääntelyn katsottiin toteuttavan julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä. Kysymyksessä ei ole vain tupakoitsijan terveydestä, vaan tupakansavulle altistuvien muiden ihmisten terveydestä.*
>
> *Voidaan arvioida, että tieto ja käsitykset tupakanpolton sivullisille aiheuttamasta terveyshaitasta (ns. passiivinen tupakointi) ovat viimeisen runsaan kymmenen vuoden aikana merkittävästi lisääntyneet. Näin ollen PeL 19 §:n merkitystä on perusoikeuksien punnintatilanteessa entisestään painotettava.*

Lisäksi on huomattava tupakoinnista aiheutuvat ympäristöhaitat. Erityisesti myrkyllisten ja joissakin tapauksissa muovin pienhiukkasia sisältävien tupakantumppien holtiton heittäminen ympäristöön on ongelmallista paitsi yleisen roskaamisen kannalta, myös ympäristöterveyden kannalta. Esityksellä on siten yhteys myös 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.

Kun kysymys on kuitenkin tupakoitsijoiden perusoikeuksien suojaan – joskin vähäisesti - puuttuvasta järjestelystä, on säädettävän lain täytettävä tällaiselle laille asetettavat, erityisesti välttämättömyyttä, suhteellisuutta ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset.

Esityksessä tupakointikieltoa ja tupakkatuotteiden käyttökielto ja sitä koskevat alueelliset rajoitukset on määritelty tarkkarajaisesti. Esitetyt vähäiset rajoitukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia pyrittäessä suojelemaan muiden terveyttä ja ympäristöä.

> *Myös esityksessä ehdotetut tupakointikieltojen laajennukset vaikuttavat henkilön itsemääräämisoikeuteen ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Toisaalta ihmisillä tulee olla oikeus välttyä tupakansavun kiistattomista terveyshaitoista. PeL 19 § velvoittaa julkista valtaa suojaamaan ihmisiä terveyttä vaarantavilta toimilta. Julkisella vallalla on myös velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Tästä syystä katson, että hallituksen esitykseen sisältyvät tupakointikiellon vähäiset laajennukset ovat tavoitteen kannalta välttämättömiä ja eivät siten ole perusoikeuksien kannalta ongelmallisia.*

3 Markkinointirajoitukset ja sananvapaus sekä omaisuudensuoja

Esityksen mukaan tupakkatuotteen kuumentamiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpito kiellettäisiin. Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu esilläpitokiellon laajentaminen olisi tarpeellista etenkin lasten ja nuorten suojelemiseksi. Sen avulla varmistettaisiin, että niin sanottujen kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitetut tupakointivälineet eivät olisi näkyvillä lasten ja nuorten arkielämän ympäristöön kuuluvissa tupakkatuotteiden vähittäismyyntipaikoissa.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut tupakkatuotteiden esilläpitokiellon olevan merkityksellinen sananvapauden kannalta, koska yhdessä mainontakiellon se kanssa 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).

Esilläpitokielto, kuten myös vähittäismyyntipakkausten ja itse tuotteiden yhdenmukaistaminen on merkityksellistä sananvapauden kannalta. Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Kaupallinen viestintä kuuluu sananvapaussäännöksen soveltamisalaan, mutta sen ei ole katsottu kuuluvan sananvapauden ydinalueelle. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että kaupalliseen viestintään voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällölliselle ydinalueelle. Kuitenkin myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee valiokunnan tulkintakäytännön mukaan täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (esim. PeVL 40/2013 vp).

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on, että vähittäismyyntipakkauksia tai itse tuotetta ei olisi enää mahdollista käyttää tuotteen markkinoinnin välineenä. 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 19 §:n 3 momentissa säädettyä julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on, että tupakkalaissa tarkoitetun tuotteen käyttäjään ei saa kohdistaa minkäänlaista markkinointia. Tuotepakkaukset ovat osa markkinointia. 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. Hallituksen esityksen mukaan nykytilanteesta aiheutuu epätasa-arvoa eri toiminnanharjoittajien välille, kun ne 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.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut mainonta- ja markkinointikieltoa (esilläpitokieltoa) myös omaisuuden suojan kannalta (PeVL 17/2011 vp ja PeVL 21/2010 vp). Valiokunnan lausunnoissa todetaan, että esilläpitokiellolla rajoitetaan tavaramerkin haltijan oikeutta hyödyntää tätä omaisuutta elinkeinotoiminnassa. Tällä tavalla puututaan välillisesti myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen, koska kielto vaikuttaa negatiivisesti haluun aloittaa uutta yritystoimintaa alalla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kyseinen omistusoikeuteen kohdistuva rajoitus on ollut tarkoitukseltaan hyväksyttävä, eikä ole mennyt pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon sääntelyn taustalla tältä osin olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus omistusoikeuteen puuttumiseen (PeVL 21/2010 vp).

Kaavailluilla lainmuutoksilla esimerkiksi kuviomerkkien ja sananosia sisältävien kuviomerkkien esittäminen pakkauksissa tulisi kokonaan kielletyksi. Sääntely merkitsisi siten rajoitusta tavaramerkin haltijan oikeuteen hyödyntää tätä omaisuutta elinkeinotoiminnassaan. Kaavailtu sääntely ei kokonaan estäisi tavaramerkkien hyödyntämistä pakkauksissa, sillä eri tuotteet olisi jatkossakin mahdollista erottaa toisistaan pakkaukseen painetun tuotenimen avulla. Omaisuudensuojan osalta kaavaillut lisärajoitukset olisivat henkilökohtaisen vapauden ja sananvapauden rajoitusten ohella vähäisiä asteittaisia lisiä siihen, miten perusoikeuksia on tupakkalain nojalla jo aiemmin rajoitettu.

> *Vaikka sääntely merkitsee pitkälle menevää puuttumista tavaramerkkioikeuden käyttöön, tavaramerkki ei takaa positiivista oikeutta käyttää tavaramerkkiä. Muu lainsäädäntö, tässä tapauksessa tupakkalaki, voi rajoittaa tupakkatuotteita koskevan tavaramerkin käyttöä. Tupakkatuotteet muodostavat kaiken kaikkiaan poikkeuksellisen sääntelyalueen, jossa pitkällekin menevät tavaramerkkioikeuden käytön rajoitukset on myös kansainvälisesti katsottu perustellusti mahdollisiksi. Tavaramerkin haltijalla säilyy ehdotuksessa kielto-oikeus sanamerkin osalta ja tavaramerkin keskeisin tehtävä eli alkuperätehtävä pääsee toteutumaan näiltä osin riittävästi.*
>
> *Sääntely ei kohdistu sananvapauden tai omaisuuden suojan ytimeen, eivätkä rajoitukset ulotu pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon sääntelyn taustalla oleva yhteiskunnallisen intressin painavuus.*

Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan tupakkatuotteiden mainontaa ja markkinointia koskeva vakiintunut tulkintalinja sekä valiokunnan aikaisempien tulkintojen osoittama rajoitusten suhde omaisuuden suojaan sekä elinkeinovapauteen ja toisaalta lakiesityksen yhteiskunnallisesti tärkeä tavoite vähentää tupakointia ja erityisesti jarruttaa lasten ja nuorten tupakoinnin aloittamista, katson, että ehdotukset ovat valtiosäännön näkökulmasta ongelmattomia.

4 Muuta

Lakiehdotuksen 91 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tupakkatuotteiden valvontamaksusta. Kuten hallituksen esityksen perusteluista ja esim. perustuslakivaliokunnan lausunnosta 48/2017 vp ilmenee, valvontamaksu on itse asiassa vero, josta on siis PeL 81.1 §:n mukaan säädettävä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Esillä olevassa hallituksen esityksessä ei ole nähdäkseni ongelmia tässä suhteessa.