

Asia: Hallituksen esitys HE 141/2021 vp eduskunnalle laiksi tupakkalain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

1. Arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan eräitä uusia rajoituksia tupakointiin sekä tupakkatuotteiden niiden maahantuontiin, esilläpitoon ja markkinointiin. Tupakointikieltojen muodossa toteutettavia rajoituksia on perustuslakivaliokunnan käytännössä arvioitu puuttumisena henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämän suojaan ja niihin kytkeytyvään itsemääräämisoikeuteen. (ks. mm PeVL 17/2016 vp) Tupakkatuotteiden esilläpitokieltoa ja erilaisia markkinointirajoituksia on puolestaan pidetty pitää sananvapauden ja omaisuudensuojan sekä elinkeinovapauden rajoituksina. (ks. mm. PeVL 21/2010 vp).

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on osa jatkumoa, jossa lainsäätäjä on täysikieltoon sinänsä turvautumatta, mutta erilaisia intensiteetiltään vaihtelevia, mutta kattavuudeltaan laajenevia rajoituksia säätämällä pyrkinyt tupakkalain 1 §:ssä mainittuun ja PeV:n sinänsä hyväksymään (PeVL 21/2010 vp) tarkoitukseen. Tupakkalain tarkoituksenahan on ”ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen”.

Tällaisen salami-taktiikanomaisen laajenevia perusoikeusrajoituksia merkitsevän käytännön hankaluutena on, että aiemmin toteutetut perusoikeusrajoitukset oikeuttavat herkästi uudet entistä pidemmälle menevät rajoitukset – ne kun yleensä merkitsevät vain vähäisiä lisärajoituksia siihen, mikä jo on toteutettu.

Selvää toisaalta on, että tupakkatuotteiden käytön rajoittamisella on sinänsä ollut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Kuten valiokunta on todennut (ks. PeVL 17/2016 vp), tällainen sääntely toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä. Samoin sillä on perusoikeuksia toteuttavaa merkitystä myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattun oikeutta elämään koskevan perusoikeuden kannalta.

Pidän tässä suhteessa kuitenkin jokseenkin ongelmallisena sellaista, käsillä olevasta hallituksen esityksestäkin ilmenevää, kehityspiirrettä, että perusoikeusrajoituksia perustellaan keinotekoisesti julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudella, vaikka tosiasiallisesti rajoituksen yhteys perusoikeuden turvaamiseen olisi hyvinkin etäinen. Välittömien terveyshaittojen ehkäisemisen sijaan perusoikeusrajoitukset vaikuttavat liittyvän enenevästi tupakoinnin yleiseen häiritsevyyteen. (ks. myös PeVL 17/2016 vp, s. 4.).

Tällainen keinotekoinen yksien perusoikeuksien turvaamiseen liittyvä toisten perusoikeuksien rajoittaminen on omiaan liudentamaan perusoikeuksien oikeudellista sitovuutta. Kun lainsäätäjän harkintamarginaalia tupakkalainsäädännön alueella voidaan pitää laajana ja tupakkatuotteiden käytön lopettamiseen liittyvää yleistä yhteiskunnallista intressiä varsin painavana, ei yksittäisten rajoitusten perusteleminen nimenomaan jonkin tietyn perusoikeuden turvaamisena olisi nähdäkseni myöskään välitöntä tarvetta. Nähdäkseni

perustuslakivaliokunnan tulisi tämän vuoksi lausunnossaan selvästi yksilöidä ne perusteet, joilla se pitää kutakin tupakointiin liittyvää rajoitusta hyväksyttävänä.

2. Tupakointikiellot

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tupakkalain 74 §:n yleisiä tupakointikielloja koskevan säännöksen täydentämistä eräillä uusilla tupakointikielloilla. Ehdotukset tupakointikieltojen ulottamisesta leikkikentille ja lastensuojelulain tai mielenterveyslain nojalla hoitoa saavien laitosten alle 18-vuotiaille tarkoitetuille ulkoalueille ovat nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ilmeisen ongelmattomia. Sääntelyllä pyritään suojaamaan lapsia ja haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä tupakoinnin aiheuttamilta haitoilta. Sitä vastoin 74 §:n 1 momentin uudeksi 6 kohdaksi ehdotettu säännös tupakointikiellosta yleisellä uimarannalla on nähdäkseni asteen ongelmallisempi. Tupakointi olisi säännöksen mukaan kielletty yleisellä uimarannalla, jossa kunnan terveydensuojeluviranomainen odottaa huomattavan määrän ihmisiä uivan ja josta on tehtävä terveydensuojelulain mukainen ilmoitus. Kielto olisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan voimassa ympärivuotisesti ja se kattaisi yleisen uimarannan kokonaan.

Ehdotusta perustellaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyllä julkisen vallan velvollisuudella edistää väestön terveyttä. Sillä todetaan lisäksi olevan yhteys perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen. Säättämisympäristöperusteluissa viitataan tältä osin siihen, että ”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 tupakointikielloilla pyritään myös suojaamaan lapsia tupakointiin liittyvältä mallioppimiselta sekä hengenvaarallisilta nikotiini- ja myrkytysvaaroilta, joita tupakantumppien syömisestä voi aiheutua.” Uimarantatupakointikielloilla voitaisiin hallituksen esityksen mukaan myös vähentää tupakantumppien haitallisia ympäristövaikutuksia, kun tumpit eivät pääsisi kulkeutumaan uimarannoilta vesistöihin.

Pidän yhteyttä uimarantatupakointikiellon ja perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden välillä tässä kohtaa jossain määrin keinotekoisena ja teoreettisena. Kysymys on avoimesta ulkotilasta, jossa tupakansavun aiheuttamien suoranaisten terveyshaittojen voi olettaa jäävän vähäisiksi. Sitä ei voida myöskään perustella sellaisilla kotirauhan suojaan liittyvillä syillä, jotka olivat esillä muun ohella asuinyhteisöjä koskevien ja niinkään varsin vähäiseen ja satunnaiseen savun kulkeutumiseen perustuvien tupakointikieltojen kohdalla (ks. PeVL 17/2016 vp, s. 3). Ei myöskään liene perusteita katsoa, että uimarannalle jätettyjen tupakantumppien – niin epämiellyttäviä roskia kuin ne ovatkin – aiheuttama ympäristöhaitta olisi käytännölliseltä merkitykseltään sellainen, että sen ja PL 20 §:n perusteella voitaisiin oikeuttaa juuri minkäänasteisia perusoikeusrajoituksia.

Kun hallituksen esityksessä toisaalta on perustellusti katsottu, että uimarannat ovat tyypillisesti lasten ja nuorison käytössä, voidaan ehdotettua uimarantatupakointikieltoa sinänsä pitää perusoikeusrajoitusten kannalta hyväksyttävänä. Sitä vastoin sille, että tupakointikielto olisi voimassa ympärivuotisesti ja siten myös talvisin, ei nähdäkseni ole vastaavaa perusoikeuksien turvaamiseen liittyvää perustetta. Pitäisin tämän vuoksi perusteltuna, että uimarantatupakointikielto rajattaisiin koskemaan aikaa, jona uimaranta on yleisessä käytössä. Toisaalta totean samalla, että tupakoinnin kieltämisen talvisella uimarannalla voitaneen katsoa puuttuvan henkilökohtaiseen vapauteen vain varsin vähäisesti. Kun lainsäätäjän harkintamarginaalia tupakointilainsäädännön alueella voidaan kuitenkin pitää laajana, ei ehdotus tältäkin osin nähdäkseni vaikuta lain säätämisympäristöön.

3. Esilläpitoa ja markkinointia koskevat rajoitukset

Esityksen 71 §:ssä ehdotetaan, että tupakkatuotteiden esilläpitokieltoa laajennettaisiin koskemaan sellaisia tupakointivälineitä, jotka on tarkoitettu tupakkatuotteen kuumentamiseen. Kysymys on nähdäkseni vain vähäisestä laajennuksesta siihen tupakkatuotteiden esilläpitokieltoon, jonka perustuslakivaliokunta on jo aiemmin hyväksynyt, (ks. PeVL 21/2010 vp) eikä se nähdäkseni vaikuta lain säätämisyjärjestykseen.

Lisäksi esityksen 32-36 §:issä ehdotetaan, että tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden ja nikotiininesteiden vähittäismyyntipakkaukset yhdenmukaistettaisiin tupakkalailla. Myös savukkeiden, täyttösäiliöiden ja nikotiininesteiden sallitut ulkomuodot yhdenmukaistettaisiin säätämällä tästä tupakkalaissa.

Ehdotuksella puututaan perustuslain 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuden suojaan. Ehdotetulla vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistamisella rajoitetaan voimakkaasti tavaramerkin haltijan oikeutta hyödyntää tätä omaisuuttaan elinkeinotoiminnassa. Varallisuusarvoisten immateriaalioikeuksien on katsottu kuuluvan omaisuudensuojan piiriin. (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). Ottaen kuitenkin huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämän kannan tupakkatuotteiden esilläpitokiellon ja omaisuudensuojan suhteesta, ei nyt ehdotettu vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistaminen nähdäkseni merkitse niin syvälle käyvää puuttumista omaisuuden suojaan, että sillä olisi lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttavaa merkitystä. (Ks. PeVL 21/2010 vp, s. 2-3).

Ehdotuksen voi katsoa merkitsevän myös syvälekäyvää puuttumista perustuslain 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen, vaikka mainonta sinänsä ei sananvapauden ydinalueelle kuulukaan. Yhdessä tupakkakieltoja jo koskevan mainontakiellon sekä esillepanokiellon kanssa se rajoittaa olennaisella tavalla rajoittaa elinkeinonharjoittajan mahdollisuutta hyödyntää tavaramerkkiään erityisenä tunnusmerkkinä myytäviksi tarjottavien tai muutoin elinkeinotoiminnassa liikkeeseen laskettavien tavaroiden erottamiseksi toisten tavaroista. Tällöin myös kuluttajan on vaikea erottaa tarjolla olevia eri tuotteita. (ks. näin myös PeVL 21/2010 vp).

Tupakkatuotteiden esillepanokieltoa tarkastellessaan perustuslakivaliokunta piti tupakkatuotteiden markkinoinnin rajoituksia tarpeettoman ankarina. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta oli valiokunnan mukaan omiaan parantamaan jo esimerkiksi se, että asiakkaalla olisi mahdollisuus tutustua myyntipisteessä siellä kaupan olevia tupakkatuotteiden tavaramerkkejä esittelevään kuvastoon sekä saada myös mukaansa painettu luettelo kyseisessä myyntipaikassa kaupan olevista tupakkatuotteista. Perustuslakivaliokunta katsoi, että näin muutettuna säännöksen voitiin katsoa täyttävän perustuslain 12 §:n 1 momentissa sananvapauden rajoittamiselle asetetut edellytykset ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste. Tämän kaltainen, kuvaston saatavuutta koskeva muutos oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 21/2010 vp, s. 3.)

Ehdotettu sananvapauden rajoitus menee nähdäkseni selvästi esillepanokieltoa pidemmälle. Se on omiaan tekemään tyhjäksi elinkeinonharjoittajan mahdollisuuden hyödyntää tavaramerkkiään erityisenä tunnusmerkkinä myytäviksi tarjottavien tai muutoin elinkeinotoiminnassa liikkeeseen laskettavien tavaroiden erottamiseksi toisten tavaroista. Hallituksen esityksessä ei myöskään ehdoteta muutosta perustuslakivaliokunnan esilläpitokiellon vastineena edellyttämään tupakkalain 72 §:n säännökseen tupakkatuotteita koskevasta kuvastosta ja luettelosta. Kun säännökseen ei sen vuoksi sisälly

poikkeamismahdollisuutta 32-36 §:n mukaisesta yhdenmukaistamisvelvoitteesta, ei myöskään luetteloon olisi mahdollisuutta sisällyttää tupakkatuotteiden tavaramerkkejä.

Ehdotus vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistamisesta merkitsee perustuslakivaliokunnan aiemmin käsittelemää esilläpitokieltä selvästi laaja-alaisempaa sananvapauden rajoitusta. Samoin se tekee käytännössä merkityksettömäksi valiokunnan säätämistäjärjestyskysymyksenä pitämän asiakkaan mahdollisuuden tutustua tupakkatuotteiden vähittäismyyntipisteessä niiden tavaramerkkejä esittelevään kuvastoon. Nähdäkseni ehdotus tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten yhdenmukaistamisesta on tämän vuoksi sillä tavoin ristiriidassa perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kanssa, ettei sitä voida hyväksyä tavallisen lain säätämistäjärjestyksessä.

Turussa 10.2.2022

Juha Lavapuro

OTT, professori, oikeusneuvos