

TOBAKKINDUSTRIENS FELLESKONTOR

Justis- og beredskapsdepartementet,
v/ Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep,
0030 Oslo

Att: Ekspedisjonssjef Knut Helge Reinskou

Oslo, den 13.04.12

VEDRØRENDE FORESLATTE ENDRINGER I TOBAKKSKADELOVEN

1. Innledning:

Tobakkindustriens Felleskontor mottok i januar 2012 Helsedepartementets høringsnotat om endringer i tobakkskadeloven med høringsfrist den 20. april 2012. Høringsnotatet inneholdt en rekke lovendringsforslag hvorav ett av disse forslagene var av såpass spesiell og uvanlig karakter at Tobakkindustriens Felleskontor mener at det uunngåelig vil reise et viktig konstitusjonelt spørsmål, og at Justisdepartementets lovavdeling derfor bør gjøres særskilt oppmerksom på problemstillingen allerede før lovavdelingen mottar et eventuelt forslag fra helsedepartementet.

2. Nærmere om det endringsforslag henvendelsen gjelder:

I høringsnotatet foreslår helsedepartementet at første setning i tobakkskadelovens formålsbestemmelse endres til det følgende (endring i *kursiv*):

«Formålet med denne lov er å begrense de helseskader som bruk av tobakksvarer medfører gjennom å redusere forbruket og på sikt oppnå et tobakksfritt samfunn.»

Forslaget har likhetstrekk med en lignende formålsparagraf som ble inntatt i den finske tobakksloven i 2010 som ble lydende:

«Syftet med lagen är att användningen av tobaksprodukter, som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende, ska upphöra.»

I høringsnotatets punkt 5.1.3. «*Departementets forslag og vurdering*» foreslår departementet «... at den langsiktige visjonen om et tobakksfritt samfunn inntas i bestemmelsen.» Som begrunnelse vises blant annet til ønsket om å gi klare signaler til bransjen og ønsket om å klargjøre den helsemessige begrunnelse bak tiltak slik at dette i sin tur vil gjøre det lettere å vise at tobakkskadelovens tiltak er lovlige etter EØS-retten.

Etter Tobakkindustriens Felleskontors syn vil vedtakelsen av den foreslåtte formålsparagraf utgjøre en fare for inngrep i konstitusjonelle rettigheter, hvilket innebærer at lovavdelingen, etter Tobakkindustriens Felleskontors syn, er det organ som er best kvalifisert til å vurdere sakens rettslige sider og nærmest til å sørge for at rettssikkerheten ivaretas på dette punkt.

Uten å gi uttrykk for noen oppfatning av at lovavdelingen selv ikke ville tatt opp de problemstillinger som her reises, vil Tobakkindustriens Felleskontor med dette brev likevel gi lovavdelingen en særlig oppfordring til, og anledning til på forhånd, å vurdere de problemer som beskrives nedenfor, herunder sikre at disse blir vurdert på tilfredsstillende måte.

3. Problemstillingen:

3.1. Innledning:

I punkt 3.2. nedenfor vil Tobakkindustriens Felleskontor peke på de problemer som knytter seg til den foreslåtte formålsparagraf.

I punkt 3.3. vil det redegjøres for de vurderingene som ble foretatt i Finland da den finske bestemmelse ble vurdert. Det vil der fremgå at det var stor uenighet mellom den finske konstitusjonskomiteen og den finske helsekomiteen forut for vedtakelsen, og at vedtakelsen skjedde mot anbefaling fra den finske konstitusjonskomiteen.

3.2. Problemene knyttet til den foreslåtte formålsparagraf:

Den av helsedepartementet foreslåtte formålsbestemmelse er problematisk ved at den angir et mål (i) som ikke kan realiseres gjennom lovens øvrige bestemmelser og (ii) hvis realisasjon nødvendigvis forutsetter etterfølgende inngrep i dels grunnlovsfestede rettigheter.

Det er grunn til å stille spørsmål ved den legislative holdbarhet av å lovfeste en målsetting som ikke gjenspeiler den reelle målsetting bak lovens enkelte bestemmelser. Den tradisjonelle begrunnelse for formålsparagrafer har så langt i norsk rettstradisjon vært å gi en beskrivelse av det mål som tilsiktes nådd gjennom den aktuelle lovs bestemmelser, samt derved å tjene som en støtte ved fortolkningen av lovens bestemmelser. Dette forutsetter at det er samsvar mellom formålet og lovens øvrige bestemmelser.

Den foreslåtte formålsparagraf angir en målsetting som ikke kan oppnås gjennom lovens øvrige bestemmelser. Ettersom tobakk i dag er et fullt ut lovlig produkt, vil et mål om et tobakksfritt samfunn ikke kunne nås ved hjelp av dagens lov. Tvert i mot tar nåværende lov sikte på å regulere omsetningen og bruken av tobakk, hvilket står i skarp kontrast til tanken om et tobakksfritt samfunn. Oppnåelsen av et mål om et tobakksfritt samfunn vil således ikke kunne finne sted uten etter omfattende lovendringer som nødvendigvis også må gripe inn i grunnleggende rettigheter og friheter, som for eksempel retten til selvbestemmelse, ytringsfriheten, eiendomsretten, næringsfriheten og retten til privatliv, for å nevne noen. Ettersom ingen slike lovendringer i dag er vurdert eller planlagt vurdert, forutsetter helsedepartementets forslag at det skal lovfestes et konkret mål uten at lovgiver samtidig tar stilling til holdbarheten av de lovendringer som må til for å oppnå målet.

Dersom forslaget vedtas vil dette være første gang i norsk rettshistorie hvor det lovfestes en målsetting som forutsetter en vesentlig annen rettstilstand enn den loven selv foreskriver. Dette vil være et markert brudd med norsk lovgivningstradisjon.

Det er flere grunner til at den foreslåtte formålsparagraf vil utgjøre et problem hvis den blir vedtatt.

- Utsagnet om at «*Formålet med denne lov er å ... oppnå et tobakksfritt samfunn.*», vil utgjøre et lovfestet, positivt uriktig utsagn. Det er på det rene at tobakkskadeloven ikke har til hensikt å oppnå et tobakksfritt samfunn, verken slik den i dag er eller slik den vil kunne bli dersom helsedepartementets siste endringsforslag vedtas.
- Formålsbestemmelsen vil miste sin funksjon som tolkningsmoment. En formålsbestemmelse som ikke uttaler lovens reelle mål kan ikke benyttes som tolkningsmoment.
- Den foreslåtte formålsparagraf vil implisitt forutsette fremtidige lovendringer. Dette vil medføre at lovgiver samtidig legger en lovfestet føring på egen fremtidig lovgivning. En slik form for foregripende lovgivning vil, i tillegg til å være helt unødvendig fra et lovgivningsperspektiv, også være uheldig i et konstitusjonelt perspektiv. Ved å vedta det foreslåtte formål vil lovgiver i praksis avgi et løfte hvis oppfyllelse forutsetter inngrep i en rekke grunnleggende friheter.
- En slik fremtidsrettet lovgivning vil innebære en risiko for «skjult» lovgivning. Formålsbestemmelsen gis under et pretendert ønske om å forberede borgerne på fremtidig lovgivning, men den reelle virkningen kan bli at terskelen for å gripe inn i borgernes rettigheter indirekte senkes ved at borgerne anses å ha blitt forberedt. Grunnlovsfestede rettigheter som ytringsfrihet, eiendomsrett og næringsfrihet er vernet av grunnlovens § 112 og terskelen for inngrep bør ikke kunne påvirkes ved at det gis forberedende formålsbestemmelser i vanlig lov. Den eventuelle fordel borgerne vil få av at lovgiver forhåndsvarsler mulige inngrep vil ikke på langt nær veie opp for den ulempen som ligger i risikoen for at terskelen for inngrep derved samtidig senkes.

Tobakkindustriens Felleskontor mener at det må foretas en grundig vurdering av de konstitusjonelle sider av å lovfeste et formål som forutsetter et senere inngrep i grunnlovsfestede rettigheter, og at lovavdelingen bør sørge for å sikre at forslaget om ny formålsparagraf undergis en tilstrekkelig behandling når dette er aktuelt. Helsedepartementet berører ikke selv problemene i sitt høringsnotat.

Så vidt Tobakkindustriens Felleskontor bekjent er Finland det eneste landet, som det for Norge er naturlig å sammenligne seg med, som har implementert en lignende formålsangivelse. Dette skjedde i 2010 og formålsparagrafen ble vedtatt på tross av den finske konstitusjonskomitéens anbefalinger. Ingen andre land har senere vedtatt en tilsvarende bestemmelse, og Norge er så vidt bekjent det første land etter Finland som vurderer å innføre en lignende bestemmelse.

3.3. *Nærmere om innføringen av formålsparagrafen i Finland:*

Finland inntok i 2010 som nevnt følgende ordlyd i sin formålsparagraf:

«Syftet med lagen är att användningen av tobaksprodukter, som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende, ska upphöra.»

Da den finske regjeringens forslag av 2. oktober 2009 (RP 180/2009 rd) ble forelagt den finske konstitusjonskomitéen, fant komitéen saken så viktig at man valgte å sende den foreslåtte formålsendring på særskilt høring til fire juridiske eksperter, hvorav tre var professorer. De eksperter som uttalte seg i saken var professor Mikael Hidén, professor Tuomas Ojanen og assistent Juha Lavapuro, som alle avga utførlige juridiske betenkninger knyttet til den foreslåtte formålsparagraf. Samtlige fant vesentlige problemer knyttet til regjeringens forslag.

Professor Mikael Hidén påpekte at løfter fra lovgiver om fremtidige lovgivning ikke hører hjemme i lov. Hidén adresserte også den finske regjeringens argument om at formålsbestemmelsen skulle ha til hensikt å forberede industrien på at det ville komme fremtidige restriksjoner, og pekte i den anledning på faren for at et slikt «varsel» kunne bli brukt som et argument for å begrense grunnleggende friheter under henvisning til at industrien har blitt behørig advart, og uttalte at en slik mening i så fall ikke kan implementeres gjennom en alminnelig lovgivningsprosess. Professor Hidén konkluderte med at den foreslåtte formålsparagraf burde strykes.

Professor Tuomas Ojanen pekte på vanskelighetene ved å benytte som tolkningsmoment en formålsbestemmelse som ikke gjenspeiler lovens reelle mål. Ojanen viste blant annet til at bestemmelser som innebærer begrensninger i fundamentale rettigheter må tolkes innskrenkende fremfor utvidende. Ojanen mente på den bakgrunn at det, ved tolkningen av tobakksloven, ikke ville kunne legges vekt på at lovgiver har gitt uttrykk for at det vil komme potensielle lovendringer i fremtiden.

Assistent Juha Lavapuro pekte særlig på de konstitusjonelle betenkeligheter ved å innføre et formål som forutsetter fremtidige inngrep i grunnleggende konstitusjonelle rettigheter. Lavapuro uttalte konkret at behovet for å fremme én samfunnsinteresse ikke kan rettferdiggjøre en undergraving av andre konstitusjonelle rettigheter. Lavapuro viste som et eksempel til det faktum at et tobakksfritt samfunn aldri vil kunne oppnås uten at man samtidig forbyr røyking i de private hjem, hvilket i sin tur vil forutsette et betydelig inngrep i menneskers rett til privatliv. Lavapuro gikk også inn på den manglende proporsjonalitet mellom formålsparagrafen og det reelle innhold av den foreslåtte tobakkslov, og satt et spørsmålsteget ved berettigelsen av å innta politiske retningslinjer i en formell lov.

Etter å ha vurdert den foreslåtte formålsparagraf avga den samlede finske konstitusjonskomité følgende formelle uttalelse:

«Enligt 1 § 2 mom. i lagförslag 1 är syftet med lagen att användningen av tobaksprodukter, som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende, ska upphöra. Varken den gällande lagen eller de nya paragrafer som föreslås innehåller dock bestämmelser som möjliggör detta. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna är risken att den används som stöd för tolkningar som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna i stället för att man i problemsituationer tillämpar den tolkning som bättre följer de grundläggande fri- och rättigheterna. Av konstitutionella skäl är det därför viktigt att en sådan bestämmelse som liknar en allmän politisk linjedragning stryks eller att den åtminstone omformuleras så att den bättre motsvarar innehållet i lagen.»¹

Konstitusjonskomitéen overlot imidlertid den endelige beslutning til sosial- og helseutvalget, som valgte likevel å beholde det foreslåtte formål uendret under henvisning til ønsket om et klart mål. Sosial- og helseutvalget uttalte imidlertid konkret at formålet i fremtiden ikke ville kunne benyttes som et tolkningsmoment på bekostning av grunnleggende rettigheter².

Ved å studere lovgivningsprosessen i Finland er det klart at det i dag eksisterer et ikke ubetydelig spenningsforhold mellom de vurderinger som ble gjort av konstitusjonskomitéen og den bestemmelse som faktisk ble vedtatt. Formålsparagrafen har så vidt vites ikke vært gjenstand for senere formell prøving i Finland.

4. Anmodning til lovavdelingen:

Helsedepartementets høringsnotat synes over hodet ikke å berøre de negative konsekvenser av den foreslåtte formålsparagraf. Etersom Tobakkindustriens Felleskontor mener at forslaget reiser spørsmål som angår grunnleggende friheter, er det viktig for Tobakkindustriens Felleskontor å sikre at de konstitusjonelle aspekter av forslaget undergis en tilstrekkelig grundig behandling av rett organ.

Spørsmålet har betydning også utover tobakkslovgivningen. Dersom det først åpnes for å gi formålsparagrafer som lovfester politiske framtidsutsikter utover lovens reelle formål, er det vanskelig å se at dette ikke også må aksepteres på andre rettsområder.

Det kan ikke utledes av det faktum at Finland har vedtatt en lignende formålsparagraf, at Norge derved kan eller bør gjøre det samme. Den finske formålsparagraf ble undergitt en særdeles grundig vurdering, og forslaget ble vedtatt *mot* konstitusjonskomitéens offisielle anbefaling. Dette viser at det på ingen måte er uproblematisk for Norge å vedta en lignende bestemmelse uten videre.

¹ Grundlagsutskottets utlåtande 21/2010 rd, (GrUU 21/2010 rd - RP 180/2009 rd)

² ShUB 14/2010 rd — RP 180/2009 rd, s. 3

Helsedepartementets forslag må på dette punkt undergis en rettslig vurdering opp mot norsk konstitusjonell rett og norske rettsprinsipper.

For øvrig påpekes at ordlyden i det norske forslaget strekker seg *lenger* enn ordlyden i den finske formålsparagraf. Mens den finske formålsbestemmelse etter sin ordlyd begrenser seg til å omfatte tobakk «*som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende*», omfatter det norske forslag etter sin ordlyd all tobakk uten videre.

Lovavdelingen anmodes herved om å påse særskilt at de ovennevnte problemstillinger gis en tilstrekkelig grundig behandling når lovavdelingen måtte finne det hensiktsmessig.

Med vennlig hilsen
Tobakkindustriens Felleskontor



Fredrik Agerup
Forretningsfører

Vedlegg:

- Uttalelse fra professor Mikael Hidén datert 22.10.09 (finsk)
- Uttalelse fra professor Tuomas Ojanen datert 22.10.09 (finsk)
- Uttalelse fra assistent Juha Lavapuro datert 22.10.09 (finsk)
- Grunlagsutskottets Utlåtade 21/2010 rd

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 22.10.2009 KELLO 10.45
HE 180/09 vp laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi
annetun lain ja lääkelain 54 a ja 54 e §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain säännöksiin useita muutoksia. Muutosten yleisenä ja yhteisenä tavoitteena on edelleen vähentää tupakointia ja tupakoinnin seurauksille altistumista maassa. Tämä alun perin vuonna 1976 säädetty laki ja sen muutokset ovat useaan otteeseen olleet tarkasteltavina perustuslakivaliokunnassa (ainakin pevl 4/76 vp, pevl 24/98 vp, pevl 19/06 vp ja pevl 5/09 vp). Tarkastelun kohteena ovat ensi sijassa olleet lakiin sisältyvien rajoitusten suhde perusoikeuksiin, lähinnä sananvapautteen, elinkeinovapautteen ja omaisuuden suojaan. Valiokunnan kannanotoista käy hyvin ilmi, että valiokunta on pitänyt ko. rajoitusten aiheena olevia yksilöiden terveyteen ja kansanterveyteen liittyviä syitä hyvin painavina (oikeutus)perusteina rajoituksille. Tavoitteiden vahva hyväksyttävyyys ei toisaalta tietysti ole poistanut tarvetta ottaa huomioon perusoikeuksien suojaan kajoamisessa aina tärkeät kriteerit kuten rajoitusten välttämättömyyden, suhteellisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Myös tämän ehdotuksen tarkastelussa on nähdäkseni ensi sijassa kysymys siitä, kuinka asianmukaisesti lain sinänsä tärkeitä tavoitteita on eri kohdissa konkreettisesti toteutettu. Tarkastelen seuraavassa joitakin lain yksityiskohtia.

1 §. Säännöksen muutetussa 2 momentissa on uutena asiana lain tavoite. Tavoitesäännökset sinänsä ovat laeissa tavanomaisia ja niillä voidaan katsoa olevan jotain merkitystä lain säännösten tulkinnassa. Ehdotettu säännös on kuitenkin erikoinen siinä, että

lain tavoitteeksi esitetään ko. tuotteiden ”käytön loppuminen”, siis jotakin, mitä aivan selvästi ei voida ehdotetun lain soveltamisella saavuttaa. Minusta on kyseenalaista, onko itse lakitekstiin syytä ottaa tällaisia ”lain tavoitteita”, jotka enemmänkin ovat sisällöltään seuraavien hallitusten ohjelmien ennakointia. Perusteluissa puhutaankin pyrkimyksestä ko. tuotteiden käytön loppumiseen ”tulevaisuudessa” ja linjauksesta, ”jonka mukaisesti tupakkatuotteita koskevaa lainsäädäntöä kehitetään myös jatkossa”. Eduskunta voi tietysti esim. hyväksyä lausumia siitä, minkä suuntaisesti jotakin lainsäädäntöä olisi syytä edelleen kehittää, mutta tämänkaltaiset oikeudellisesti velvoittamattomat lausumat eivät oikein kuulu lakitekstiin.

Tällaisen tulevaisuustavoitteen ottamiseen lakitekstiin saattaa esityksessä liittyä myös piirteitä, jotka voivat olla konkreettisemminkin epäasianmukaisia. Esityksen yleisperusteluissa käsitellään myös tätä 1 §:n tavoitesäännöstä (s.18, I) ja lausutaan siitä mm.:

Tavoitteen julkilausuminen on tärkeää myös siksi, että tupakkatuotteita valmistavat ja myyvät tahot voisivat kaikin tavoin varautua siihen, että terveysvalistuksen tehostamisen lisäksi myös tupakkatuotteiden valmistusta, jakelua ja tarjontaa rajoitetaan jatkossa yhä enemmän.”

Vähän myöhempanä todetaan vielä, että laissa ilmaistu tupakkapolitiikan selvä tavoite ”varmistaisi” myös sen, että tupakkalainsäädännöltä voidaan odottaa pitkällekin meneviä elinkeinotoiminnan rajoituksia. En tiedä, mitä kaikkea tällaisilla lausumilla on tarkoitettu tai mitä on niiden valossa tarkasteltuna ajateltu saatavan aikaan ko. tavoitesäännöksen ottamisella lakitekstiin. Mutta jos ”kaikin tavoin varautumisella” tarkoitetaan jotain sellaista, että tämän säännöksen kautta on valmistavia ja myyviä tahoja merkittävästi ”varoitettu” ja niiden edut eivät sen vuoksi enää nauti myöhempien mahdollisten rajoitusten suhteen esim. samaa omaisuuden ja elinkeinovapauden suojaa kuin muuten olisi laita, ollaan tavoitesäännökselle ajateltu merkityksiä, jotka eivät oikein voi hoitua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tämänkaltaisten perustelulausumienkin vuoksi minusta näyttäisi aiheelliselta, että itse lakitekstistä poistettaisiin nyt po. tulevaisuustavoite.

8 a §. Säännöksen 1 momentissa kielletään tupakkatuotteiden ja niiden tavaramerkkien esilläpito tupakkatuotteiden vähimmäismyynnissä. Kun tavaramerkkiä ja sen hyödyntämismahdollisuutta voidaan pitää tavaramerkin haltijan omaisuusarvoisena etuna,

voitaisiin tavaramerkin käyttömahdollisuuden tällaista kieltämistä pitää kajoamisena omaisuudensuojan piiriin kuuluvaan etuun, semminkin kun tupakkatuotteiden mainonta on jo muuten kielletty. Kuinka merkittävänä tällaista kajoamista pidetään ja toisaalta kuinka välttämättömänä ko. kieltoa pidetään lain tavoitteiden saavuttamiseksi, vaatisi ehkä sellaista asiassa vaikuttavien tekijöiden tuntemusta, jota minulla ei ole. Minusta näyttää kuitenkin ainakin mahdolliselta katsoa, että juuri ko. esilläpitoon liittyvät omaisuudensuojaintressit ovat tässä sillä tavoin vähäisiä, että ne eivät estä ko. kiellon toteuttamista tavallisella lailla.

12 §. Säännös koskee tilanteita, joissa tupakoiminen on kielletty. Sekä kajoaminen henkilökohtaiseen vapauteen että rangaistuksen mahdollisuus edellyttävät säännökseltä täsmällisyyttä. Jotkin säännöksen yksityiskohdat voivat tässä suhteessa antaa aihetta pieniin kysymyksiin. Tällaisia kohtia voisivat olla säännöksen 1 momentin 2) kohdassa oleva oppilaitosten ”ulkoalueilla”, momentin 6) kohdassa tarkoitettu alle 18 vuotiaan ”oleskelu” muun kuin yleisen kulkuneuvon sisätiloissa ja 8) kohdassa tarkoitettu ulkoalueilla järjestetty tilaisuus, jossa osallistujat ”oleskelevat paikoillaan”. Saako esim. yksityisautossa kyydittävänä oleva alle 18-vuotias polttaa? Eikö 8) kohdan säännöksen muotoilu ole merkittävästi väljempi kuin kohdan perusteluissa viitattu ”omilla istuma- tai seisomapaikoillaan”?

Säädösvallan delegoinnin kannalta näyttäisi parissa kohdassa olevan aihetta kysyä, onko ehdotettu asetuksenantovalta väljyydessään liian merkittävä ainakin näin juuri ministeriötasolle osoitettuna. Toinen näistä kohdista on 6 b §:n viimeinen momentti, jonka mukaan ministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset pykälässä tarkoitetun ”valvonnan toteuttamisesta”. Toinen on 11 §:n viimeinen momentti, jonka mukaan ministeriön asetuksella säädetään omavalvontasuunnitelman ”sisällöstä ja toteuttamisesta”.

22.10.2009
Tuomas Ojanen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 180/2009 vp laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja lääkelain 54 a ja 54 e §:n muuttamisesta

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia ja perusteita

Esitys on valtiosääntöoikeudellisesti monisyisempi kuin esityksen huomattavan suppeassa ja valtiosääntöoikeudelliselta anniltaan laihassa säätämisyjärjestysjaksossa (s. 37-38) annetaan ymmärtää.

Esityksessä esille tuodun perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden ohella ehdotus on ainakin merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun *yksityiselämän* - ja tietyin edellytyksin jopa *kotirauhan* - suojan, perustuslain 15 §:ssä turvatun *omaisuudensuojan* sekä perustuslain 18 §:ssä turvatun *elinkeinovapauden* näkökulmasta. Ehdotuksella myös rajoitetaan *ihmisten itsemääräämisoikeutta*, joka palautuu mainintaan perustuslain 1 §:n 2 momentissa yksilön oikeuksista ja vapauksista ja joka on perustana monen perusoikeuden käytölle.

On sinänsä selvää, että ehdotetulla sääntelyllä on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät erityisesti kansanterveyden edistämiseen ja varsinkin lasten suojeluun. Tästä syystä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa muodostuvat keskeisiksi varsinkin ehdotetun sääntelyn *välttämättömyyteen* ja *oikeasuhtaisuuteen* liittyvät kysymykset.

Tavoitesäännös

Ehdotuksen tavoitesäännöksen 1 §:n 2 momentin mukaan "Lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden käytön loppuminen."

Esityksen mukaan (s. 18) "tavoitteen kirjaaminen säädökseen toimii yleensä myös lain varsinaisten ja velvoittavien säännösten tulkinnan tukena, sillä tavoitteella kuvataan julkisen vallan omaksumaa tahtoa ja kehityksen suuntaa." Esityksessä myös todetaan, että "tavoite on myös johdonmukainen lähtökohta ja peruste kaikille laissa säädetyille kielloille ja rajoituksille. Tavoitteen julkilausuminen on tärkeää myös siksi, että tupakkatuotteita valmistavat ja myyvät tahot voisivat kaikin tavoin varautua siihen, että

terveysvalistuksen tehostamisen lisäksi myös tupakkatuotteiden valmistusta, jakelua ja tarjontaa rajoitetaan jatkossa yhä enemmän. Se, että tupakkatuotteet ovat tällä hetkellä laillisia kulutushyödykkeitä, ei merkitse sitä, että niitä ei voitaisi tulevaisuudessa lailla kieltää.”

Äskeiset siteeraukset eivät olleet lakiehdotuksen 1 §:n yksityiskohtaisista perustelusta, vaan esityksen jaksosta ”Keskeiset ehdotukset”, mikä jossain määrin vähentää näkemysten ongelmallisuutta. Silti tavoitesäännösehdotus on varsinkin edellä selostettujen kannanottojen valossa luettuna ongelmallinen perustuslain kannalta.

Tavoitesäännöksestä esityksessä todettu viittaa siihen, että lain kiello- ja velvoitesäännöksiä olisi osaltaan tulkittava ja sovellettava perustelujen mukaisella, varsinaisiin säännösehdotuksiin verrattuna pidemmälle meneviä rajoituksia asettavalla tavalla, mikä tulkinnanvaraisissa tapauksissa tarkoittaisi pikemminkin kiello- ja velvoitesäännösten laajentavaa kuin supistavaa tulkintaa. Lakiehdotuksen kiello- ja velvoitesäännöksillä on kuitenkin kytkentöjä moniin perusoikeuksien turvaamiin seikkoihin – ja nimenomaan niin, että ne rajoittavat näitä perusoikeuksia. Tästä syystä tavoitesäännökselle ei nähdäkseni voida antaa sellaista tulkinnallista vaikutusta kuin esityksessä kaavaillaan. Koska lakiehdotuksen kiellot ja velvoitteet yleisesti ottaen rajoittavat perusoikeuksia, perustuslain kannalta tällaisia säännöksiä on pikemminkin tulkittava supistavasti kuin laajentavasti tulkinnanvaraisissa tapauksissa.

Erityisen torjuvasti on syytä suhtautua tulkinnallisen vaikutuksen antamiseen sille, että lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden käytön loppuminen. Tällä hetkellä tupakkatuotteet ovat kuitenkin laillisia, niihin perustuva elinkeinotoiminta mukaan lukien. Tästä syystä lakiehdotuksen säännösten tulkinnassa ei voida antaa vaikutusta sille, mitä rajoituksia lainsäätäjä kenties tulevaisuudessa vielä säätää ja kielletäänkö tupakkatuotteet jopa kokonaan.

Nähdäkseni valiokunnan lausunnossa olisi selvyuden vuoksi paikallaan huomauttaa siitä, ettei tavoitesäännöksestä esityksessä todetulle voida antaa lakiehdotuksen varsinaisten velvoite- ja kieltosäännösten tulkinnassa sellaista vaikutusta, jonka myötä kiello- ja velvoitesäännöksiä tulkittaisiin laajemmin tai tiukemmin kuin itse säännösehdotuksista on luettavissa.

Yksityiselämän ja kotirauhan suoja sekä henkilökohtainen koskemattomuus ja itsemääräämisoikeus

Ehdotus. Ehdotuksella laajennettaisiin tupakointikielloja muun muassa lasten ja nuorten käytössä oleviin tiloihin ja ajoneuvoihin, asuinkiinteistöjen yhteisissä tiloissa ja hotellihuoneissa.

Ehdotuksen arviointi. Ehdotettu on merkityksellistä ensinnäkin perustuslain 10 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattujen yksityiselämän suojan kannalta. Sillä rajoitetaan myös perusoikeusjärjestelmän ilmentämää henkilön itsemääräämisoikeutta.

Nähdäkseni ehdotetuille tupakointikiellon laajennuksille on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Pidän myös tupakointikieltoja *yleisissä tilaisuuksissa ja yleisissä sisätiloissa* riittävän painavan tarpeen vaatimana ja muutoinkin hyväksyttävinä perustuslain kannalta.

Sitä vastoin pidän ehdotettua sääntelyä ongelmallisena siltä osin kuin ehdotuksen 12 §:n 1 momentin 6 kohdan säännös merkitsisi sitä, että tupakointi olisi kielletty esimerkiksi *yksityisauton sisätiloissa* lasten ollessa autossa. Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri ulottuu myös ajoneuvossa mahdollisesti olevaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin (PeVL 46/2001 vp , s. 3/II), vaikka tällaiset tilat jäävät perustuslailla suojatun kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle, koska ajoneuvoja käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen (PeVL 17/1998 vp , s. 4/II). Joka tapauksessa yksityisautot ovat yksityiselämän suojan ja itsemääräämisoikeuden piirissä.

Nähdäkseni ehdotetulle sääntelylle on sinänsä tältäkin osin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Mielestäni ehdotetun sääntelyn ulottaminen yksityisiin ajoneuvoihin merkitsee kuitenkin jo suhteettoman syvälekäyvää puuttumista ihmisten itsemääräämisoikeuteen ja yksityiselämän suojaan (ja kotirauhan suojaan, jos autossa on tiloja pysyväisluonteiseen asumiseen). Tupakointikielto yksityisissä ajoneuvoissa ei mielestäni ole myöskään riittävän painavan tarpeen vaatima. Lisäksi tupakoinnin vähentymiseen tai jopa loppumiseen yksityisissä ajoneuvoissa tulee käyttää perusoikeuksien suojaan vähemmän puuttuvia muita keinoja, kuten valistusta ja asennekasvatusta. Yksityisajoneuvoja koskevan tupakointikiellon oikeasuhtaisuuden kannalta on tosin myönteistä, ettei tupakointikieltoa ole sentään kriminalisoitu.

Kaiken kaikkiaan katson, että lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin 6 kohdasta olisi paikallaan poistaa maininta tupakoinnin kieltämisestä muiden kulkuneuvojen sisätiloissa. Joka tapauksessa olisi ensin syytä harkita, missä määrin tupakointikieltoja aletaan ulottaa yksityisautojen kaltaisiin tiloihin. Jos tupakointikielto ulotetaan yksityisautoihin, samalla olisi johdonmukaisuuden nimissä syytä harkita ulottamista myös koteihin, kesähuviloihin ja ylipäätän sellaisiin yksityiselämän ja kotirauhan suojan piiriin kuuluviin tiloihin, joissa oleskelee lapsia. En tosin pidä maininnan poistamista ehdottomana edellytyksenä ehtona sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain

säättämisyjärjestyksessä, joten kysymys ei ole säättämisyjärjestystasoisesta ongelmasta lakiehdotuksessa.

Sananvapaus

Ehdotuksen säättämisyjärjestysjaksossa on tuotu esiin niitä seikkoja, joihin ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys perustuu perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Tästä syystä ehdotuksen selostaminen tältä osin on tarpeetonta tässä. Koska voin myös yhtyä esityksen loppuarvioon ehdotetun sääntelyn suhteesta sananvapauteen, en pidä tarpeellisena lausua asiasta enemmälti tässä. On syytä kuitenkin todeta, että esityksessä tuodaan esiin seikkoja, jotka ainakin jonkin verran horjuttavat esimerkiksi esilläpitokiellon oikeasuhtaisuutta. Otan asian tarkemmin esille seuraavassa jaksossa.

Omaisuuksensuoja ja elinkeinovapaus

Lakiehdotuksen kytkennät omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen syntyvät siitä säädösehdotuskokonaisuudesta, jossa on kyse tupakkatuotteiden ja niiden tavaramerkkien esilläpitokiellosta vähittäismyynnissä (8 a §). Esityksessä esilläpitokieltoa on arvioitu yksinomaan sananvapauden näkökulmasta.

Esilläpitokielto on kuitenkin merkityksellinen myös omaisuudensuojan näkökulmasta sen vuoksi, että tavaramerkkioikeus kuuluu perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuuden suojan piiriin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan (ks. varhaisesta käytännöstä esim. PeVL 10/1986vp).

Tavaramerkki (tuotemerkki) on myytävissä tavaroissa oleva erityinen tunnusmerkki, jonka keskeisenä tarkoituksena on pyrkiä erottamaan tavara muiden elinkeinonharjoittajien myymistä tavaroista. Tavaramerkkioikeus merkitsee yksinoikeutta tavaramerkin käyttöön, eikä kukaan saa käyttää tavaramerkkiä läheisesti muistuttavaakaan merkkiä. Kun otetaan huomioon nämä tavaramerkin keskeiset tunnusmerkit, on selvää, että tavaramerkkien esilläpitokiellolla on myös rajoittavia vaikutuksia tavaramerkkioikeuksiin perustuvalla elinkeinotoiminnalle. Tästä syystä kieltoa on myös arvioitava perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta.

Nähdäkseni sekä omaisuudensuojan että elinkeinovapauden näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti keskeinen kysymyksenasettelu liittyy perusoikeuksien yleisistä rajoituskriteereistä *suhteellisuusvaatimukseen*. Suhteellisuusvaatimus merkitsee niin omaisuudensuojan kuin elinkeinon

harjoittamisvapauden kannalta sitä, että lakiehdotuksen esilläpitosäännösehdotuksen tulee olla *välttämätön* hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa kyseiseen perusoikeuteen (*oikeasuhtaisuus*).

Rajoituksen taustalla on tässäkin tapauksessa kansanterveyden edistäminen ja lasten suojelu, jotka epäilyksittä ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä tarkoituksia.

Esilläpitokiellon välttämättömyyttä ja suhteellisuutta arvioitaessa on nähdäkseni syytä eriyttää itse tupakkatuotteiden ja niiden tavaramerkkien esilläpitokiello. Pidänkin jonkin verran ongelmallisena juuri *tupakkatuotteiden tavaramerkkien* esilläpitokielloa siitä syystä, että kiello veisi perustan tavaramerkkioikeuden tärkeimmältä funktiolta, so. siltä, että tavaramerkkioikeus erottaa tavaran jostain toisesta tavarasta. Näin ollen tavaramerkkien esilläpitokiello *voi* merkitä turhan pitkälle meneviä rajoituksia mahdollisuudelle alan elinkeinon harjoittamiseen tilanteessa, jossa tupakkatuotteisiin ja niiden tavaramerkkeihin perustuva elinkeinotoiminta on kuitenkin sinänsä aivan laillista. Samaa voidaan sanoa myös omaisuudensuojanäkökulmasta, *jos* kiello estää tavaramerkkioikeuksien liittyvää (elinkeino)omaisuuden käyttöä suhteettoman pitkälle menevällä tavalla. Lisäksi esilläpitokiellon oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on merkityksellistä, että esityksessäkin annetaan ymmärtää, että esilläpitokiellolla tavoiteltaviin päämääriin voitaisiin päästä myös vähemmän sananvapautta, elinkeinovapautta ja omaisuudensuojaa rajoittavin keinoin: ”Tupakkatuotteiden esilläpidon mainonnallisuutta olisi teoriassa mahdollista vähentää kielloa lievemmällä rajoituksilla. Tupakkatuotteiden näkyvyys vähittäismyyntipaikoissa jäisi siten yhdeksi tuotteiden markkinointikeinoksi, vaikka esilläpitoa rajoitettaisiin.” (s. 19).

Esilläpitokiellon ongelmallisuutta suhteellisuusvaatimuksen kannalta jossain määrin vähentää se, että tupakkatuotteiden tavaramerkkien esilläpitokielloa koskeva säännös tulee voimaan vasta 1.1.2012. Nähdäkseni siirtymäaika ei kuitenkaan täysin eliminoi esilläpitokielloon liittyviä ongelmia omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden näkökulmasta.

Päädyn siis kantaan, jonka mukaan ainakin tupakkatuotteiden tavaramerkkien kategorinen esilläpitokiello *saattaa* estää tavaramerkkioikeuksiin liittyvää (elinkeino)omaisuuden käyttöä suhteettoman pitkälle menevällä tavalla merkitä. Kysymys ei kuitenkaan ole kokonaisarviossa sen luokan ongelmista, että ne estäisivät käsittelemästä lakiehdotuksen tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä. Lisäksi kantani on ehdollinen siitä syystä, että esilläpitokiellon *tosiasiallisia* vaikutuksia sen paremmin elinkeinovapautteen ja omaisuudensuojaan kuin koko lakiehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseen on täysin mahdotonta arvioida.

Tosin samaan hengenvetoon on todettava, että tosiasiallisia vaikutuksia koskevan tiedon puuttumiselle on annettava merkitystä suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta sikäli, että sellaiset elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan rajoitukset, jotka eivät tosiasiassa saavuta niillä tavoiteltuja hyväksyttäviä päämääriä, eivät tietenkään voi olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Helsingissä 22. päivänä lokakuuta 2009

Tuomas Ojanen
OTT, professori
Helsinki

Juha Lavapuro
22.10.2009
assistentti (virasta vapaa)
tutkija
julava@utu.fi

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja lääkelain 54 a ja 54 e §:n muuttamisesta. (HE 180/2009 vp)

TIIVISTELMÄ

1. **Tavoitesäännös (1.2 §).** Tupakkalainsäädännön taustalle on omaksuttu aiemman terveystoimintapolitiikan tavoitteen sijalle *kieltolain logikka*. Erityisen ongelmallisena voidaan pitää ehdotusta tupakkalain 1 §:n 2 momentiksi, jonka mukaan: "Lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden käytön loppuminen". Tällainen sääntely muodostuu valtiotavoiteoikeudellisesti kyseenalaiseksi, koska:

- a. Tupakkalain tavoitteita joudutaan toteuttamaan säätämällä rajoituksia useisiin perusoikeuksiin, kuten itsemääräämisoikeuteen (PL 7 + 10 §:t), sananvapauteen (PL 12 §, omaisuudensuojaan (PL 15 §) ja elinkeinovapauteen (18 §). Tarve toteuttaa maksimaalisesti yhtä perusoikeutta (PL 19.3 §:n väestön terveys) ei kuitenkaan voi oikeuttaa kaikkien muiden perusoikeuksien alistamista tälle tavoitteelle.
- b. Tavoitesäännökset vaikuttavat yleensä suoraan lain muiden säännösten tulkintaan. Kun tupakkalakiin sisältyy rangaistussäännöksiä ja kun sen keskeiset keinot merkitsevät perusoikeuksiin liittyviä rajoituksia, vaarana on, että tavoitesäännös ohjaa lain soveltajia tulkitsemaan rajoituksia ja rangaistussäännösten soveltamisalaa pikemminkin tupakkalain tavoitteiden mukaisesti ja niin ollen laajentavasti, vaikka yksityisten perusoikeudet edellyttäisivät tällaisissa tilanteissa pikemminkin supistavaa tulkintaa.

Tavoitesäännös tulee muuttaa muotoon, joka sitoo tupakkalain tavoitteet kiinteästi osaksi esimerkiksi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisia terveyden edistämistavoitteita.

2. **Tupakkatuotteiden ja niiden tavaramerkkien esilläpito** tupakkatuotteiden vähittäismyynnissä ehdotetaan kiellettäväksi tupakkalakiehdotuksen 8 a §:ssä. Ra-

joitukset sinänsä sallitusti kaupan pidettävien tuotteiden esilläpitoon puuttuvat perustuslain 12 §:n turvaamaan sananvapauteen samoin kuin 18 §:n mukaiseen elinkeinovapauteen. Ehdotettu sääntelykokonaisuus asetuksenantovaltuuksineen **ei tässä kohtaa vaikuta lain käsittelyjärjestykseen** erityisesti siksi, että kaupalliseen viestintään voidaan valiokunnan aiemman käytännön valossa kohdistaa tavallista pidemmälle meneviä rajoituksia. Tosin sääntelyn **oikeasuhtaisuutta ja rationaalisuutta voidaan epäillä**, kun tupakkalain tavoitteiden toteuttamisen katsotaan mm. edellyttävän myyntiluettelon **kirjasimia** koskevaa sääntelyä.

3. **Kansainvälistä meriliikennettä harjoittavien** elinkeinonharjoittajien vapauttaminen rajoitteista (**8 a §: 2 mom, 13 § 2 mom**) merkitsee erilaista kohtelua elinkeinovapauden käytössä. **Perustuslain 18 §:n ja 6 §:n kannalta olisi asianmukaista selvittää mihin perusteeseen erilainen kohtelu perustuu.**
4. Valiokunnan tulisi varmistaa, **ettei maahantuontia koskevaa 10 a §:ää** voida tulkita tavalla, joka **kieltää ja kriminalisoi** määrällisesti jo rajoitetun sekä sinänsä laillisesti maahantuodun ja **hallussa pidettävän tupakkatuotteen luovuttamisen lahjaksi.**
5. **12 §:n 1 momentissa** kielletään tupakointi mm. muiden kuin yleisten kulkuneuvojen sisätiloissa, kun tilassa oleskelee alle 18-vuotias (6 k.) sekä katoksissa, katsoimoissa ja muilla ulkoalueilla järjestettävissä yleisissä tilaisuuksissa, joissa osallistujat istuvat paikoillaan (8 k.).
 - a. **Kohdan 6) kiello ei vaikuta lain käsittelyjärjestykseen.** Säännöksen soveltuminen matkailuautoihin kylläkin merkitsee kieltojen ulottumista kotirauhan piiriin. Sääntelyllä on kuitenkin 10.3 §:n edellyttämä perusoikeuksien turvaamistarkoitus eikä se sanktioimattomana myöskään ole vaikutuksiltaan suhteettoman ankara.
 - b. **Kohdan 8) kiello ei vaikuta lain käsittelyjärjestykseen.** Kielto on kytketty tilaisuuksiin, joissa osallistujat oleskelevat järjestäjän osoittamilla paikoilla ja joissa tilaisuuden järjestäjä voi sallia tupakoinnin tähän tarkoitukseen varatussa tilassa. Vaikka kiellon tarkoitus etäännytyy jo jossain määrin perusoikeusjärjestelmään kiinnittyvästä tupakkalain suojelutavoitteesta ja puuttuu samalla tilaisuuden asiakkaan itsemääräämisoikeuteen, mahtuu se vielä perusoikeusjärjestelmän edellyttämän oikeasuhtaisuuden vaatimuksen piiriin, kun huomioidaan, että kiello on kytketty nimenomaan tilaisuuksiin, joissa osallistujat oleskelevat järjestäjän osoittamilla paikoilla ja joissa tilaisuuden järjestäjä voi sallia tupakoinnin tähän tarkoitukseen varatussa tilassa (13.1 §).

Yleistä

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys jatkaa tupakkalainsäädännön viime vuosien perustrendiä säätämällä useista tupakan myyntiin, markkinointiin, maahantuontiin ja käyttöön liittyvistä rajoituksista. On sinänsä kiistatonta, että tällaisilla rajoituksilla on lähtökohtaisesti hyväksyttävä peruste. Ehdotettu sääntely on kuitenkin tavoitteidensa ohella myös tavoitteiden toteuttamiseksi valittujen keinojen osalta poikkeuksellisen perusoikeusrelevanttia. Tällainen asetelma edellyttää yleensä varsin huolellista ja perusteltua punnintaa eri suuntaan osoittavien perusoikeuksien ja muiden painavien yhteiskunnallisten intressien välillä. Tämän myös perustuslakivaliokunta on useissa tupakkalainsäädäntöä koskevissa lausunnoissaan tuonut esiin (ks. viimeksi PeVL 5/2009 vp). Kaikkeen tähän nähden on syytä tuoda esiin, että tähän hallituksen esitykseen kirjatut säätämisyjärjestysperustelut ovat tavanomaista huomattavasti vaatimattomat Ne eivät selvästikään vastaa säätämisyjärjestysperustelujen nykyistä vaatimustasoa (vrt. esim. HE 106/2009 vp / ampuma-aselaki).

Säätämisyjärjestysperusteluja ei olekaan tässä asiassa oikeastaan ollut mahdollista hyödyntää lainkaan. Lausunnessani olen keskittynyt lakiehdotuksen olennaisimpina pitämiini uudistuksiin.

Tavoitesäännös (1 §:n 2 momentti)

Tausta

Voimassa olevan tupakkalainsäädännön (Laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi, 693/1976) keskeisimpänä tavoitteena on ollut vähentää tupakointia ja tupakasta johtuvia terveyshaittoja. Tähän tavoitteeseen on pyritty erilaisin tupakkatuotteiden myyntiin ja markkinointiin sekä maahantuontiin ja käyttöön kohdistuviin rajoituksin. Rajoitusten valtiosääntöoikeudellinen merkitys pohjautuu puolestaan ensinnäkin siihen, että niillä puututaan perusoikeuksiin kuten useisiin perusoikeuksiin kiinnittyvään yksityisautonomiaan (PeVL 19/2006 vp, s. 2) sekä erikseen vielä sananvapauteen, elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan. Toisaalta rajoituksilla on ollut tupakkalain tavoitteiden mukaisesti kiinteä yhteys perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn tehtävään edistää väestön terveyttä. Samoin huomionarvoisina on pidetty myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta elämään sekä PL 18 §:n 1 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuja velvollisuuksia huolehtia työvoiman suojelusta ja oikeudesta terveelliseen ympäristöön. Sallittujen rajoitusten alaa onkin näin ollen voitu arvioida punnitsemalla rajoitettavia perusoikeuksia ja tupakkalainsäädännön tavoitteisiin liittyviä oikeuksia keskenään, jolloin oikeasuhtaisuusarviointi on viimekädessä ratkaissut sääntelyn aineellisoikeudellisen sallittavuuden.

Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä lain tavoitesääntelyä esitetään kuitenkin uudistettavaksi valtiosääntöoikeudellisesti huomattavankin merkityksellisellä tavalla. Eriytyisen oleellinen uudistus liittyy lain 1 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan:

"Lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden käytön loppuminen"

Näyttää siis siltä, että tupakkalainsäädännön taustalle on nyt otettu aiemman terveystoimintaliittisen tavoitteen sijalle *kieltolain logiikka*: tavoitteena on tupakkatuotteiden käytön loppuminen sinänsä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan mainittu säännös sisältää toisaalta ainoastaan lain periaatteellisen tarkoituksen. Sitä ei myöskään ole *yksityiskoh- taisten perustelujen* mukaan pidettävä velvoittavana, vaan se ainoastaan "kuvaava linjausta, jonka mukaisesti tupakkatuotteita koskevaa lainsäädäntöä esitetään kehitettäväksi myös jatkossa". Näilläkin reunamerkinnoilla varustettuna tavoitteen valtiosääntöoikeudellista merkitystä on syytä arvioida tarkemmin.

Päämäärän hyväksyttävyydestä

On epäilemättä selvää, että tupakkatuotteiden käytön loppumisen ja väestön terveyden edistämisen välillä on suora ja lääketieteellisesti todennettu yhteys. Nähdäkseni ehdotet- tua 2 momentin tavoitesäännöstä voidaan tästä huolimatta pitää ongelmallisena useasta syystä. Tarve toteuttaa maksimaalisesti yhtä perusoikeutta taikka sinänsä painavaa kansanterveydellistä intressiä ei nimittäin voi oikeuttaa kaikkien muiden perusoikeuksien alistamista tälle tavoitteelle. Kuten tupakkalainsäädäntöä koskevasta perustuslakivalio- kunnan aiemmasta käytännöstäkin (ks. PeVL 5/2009 vp ja PeVL 19/2006 vp) käy ilmi, kyse on ennen muuta punninnasta: tupakkalainsäädännölle tyypilliset keinot rajoittaa tu- pakointia merkitsevät yleensä useiden perusoikeuksien rajoituksia; toisaalta tällaisia ra- joituksia on voitu yleensä perustella - täysin perustellusti - rajoitusten hyväksyttävillä päämäärillä ja niiden poikkeuksellisen suurella perusoikeusliitännäisellä painoarvolla. Voidaan kuitenkin olettaa, että mitä laajemmalle tupakkalainsäädännön rajoitustoimenpi- teitä sen tavoitteiden toteuttamiseksi suunnataan, sitä pidemmälle meneviä ja laaja- alaisempia rajoituksia joudutaan edellyttämään. Esimerkiksi tupakoinnin lopettaminen kokonaisuudessaan edellyttäisi lähtökohtaisesti myös yksityiselämässä tapahtuvan tupa- koinnin kieltämistä, millä puolestaan on pitkälle meneviä vaikutuksia muun muassa koti- rauhan suojaan.

Rajoitusten sallittavuus riippuu siten keskeisesti oikeasuhtaisuusvaatimuksen täytty- misestä. Vaikka tupakan aiheuttamat terveysvaikutukset ja julkisella vallalla perustuslain 19.3 §:n nojalla oleva velvollisuus edistää väestön terveyttä ovatkin aiheellisesti oikeutta- neet varsin pitkälle meneviä perusoikeusrajoituksia, joissakin kohdin raja on jo tullut vas- taan. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan 5/2009 katsonut, että tupakka- tuotteiden tuonnin ja hallussapidon rajoittaminen rangaistusuhalla niiden kielen perusteel- la merkitsi suhteetonta rajoitusta perustuslain 7 §:ssä taattuun henkilökohtaiseen vapau- teen, 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan sekä viime kädessä myös 8 §:n mukai- seen legaliteettiperiaatteeseen. Samoin se piti perustuslainvastaisena sääntelyä, jossa sää- dettiin rangaistavaksi muun kuin suomen- tai ruotsinkielisillä varoitusmerkinnöillä varus- tettujen tupakkatuotteiden hallussapidon yli säädetyn määrän (PeVL 5/2009 vp). Näin se- kä siksi, ettei tällaiselle kriminalisoinnille ollut esitettävissä riittävän painavia perusteita että siksi, ettei rikosoikeutta tullut valiokunnan aiemmankaan (PeVL 29/2001 vp, s.4/I) käytännön valossa käyttää vain symbolisiin tarkoituksiin, jollaiseksi ehdotetun hallussa- pidon kriminalisoinnin arveltiin jäävän.

Aiemmissa tapauksissa on kyse on kuitenkin ollut viimekädessä yksittäisistä ja sovel- tamisalaltaan kapeista perusoikeusrajoituksista. Pidän 2 momentin edustamaa kieltolaki- tyyppistä säännöstä tässä mielessä merkitykseltään vielä asteen ankarampana. Siitäkin

huolimatta ettei säännös vielä sisällä määräyksiä niistä konkreettisista keinoista, joilla ehdotettuun tavoitteeseen pyrittäisiin, on mielestäni perusteltua olettaa, että nykyisin *sinänsä hyväksyttävänä pidettävän käyttäytymisen kieltäminen yleisesti edellyttäisi joka tapauksessa poikkeuksellisen pitkälle meneviä itsemääräämisoikeuteen ja yksityiselämän suojaan liittyviä rajoituksia*. Jo tämän vuoksi on kyseenalaista, voiko tavallinen lainsäätäjä kestävästi säätää tällaisesta tavoitteesta *nykyisissä olosuhteissa*. Samalla on tietenkin selvää, että tilanne saattaa muuttua. Kuten perustuslakivaliokuntakin on todennut mm. sukupuolista suuntautuneisuutta koskevan lainsäädännön yhteydessä, lakien tulkinta toisaalta saattaa ajan kuluessa muuttua ja perustuslain tulkinta aktiivisesti muuttaa arvokäsityksiä (PeVL 25/2006 vp ja PeVL 15/2001 vp , s. 3/I).

Toinen ongelmallinen piirre koskee tavoitesäännöksen sisällön ja tupakkalain sisällön välistä epäsuhtaa. Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin esitetään, ehdotetun tupakkalain ei vielä edes oleteta johtavan tupakkatuotteiden käytön loppumiseen. Sen sijaan sen esitetään kuvaavan linjausta, jonka mukaisesti lainsäädäntöä kehitetään myös jatkossa. On jo sinällään epäselvää, missä määrin voimassaolevaan lainsäädäntöön on syytä sisällyttää tämän tyyppisiä ei-velvoittavia ja lähinnä lainsäädännön kehittämistä ohjaavia periaatteita. Ainakaan symboliset ja yksin lainsäädäntöpoliittisten tavoitteiden ilmaisemiseksi säädettävät säännökset eivät ole täysin ongelmattomia perustuslain 2 §:ssä ilmaistun oikeusvaltioperiaatteen kanssa. Vieläkin olennaisempi ongelma liittyy kuitenkin siihen, että tällainen tavoitesäännös on omiaan tosiasiallisesti vaikuttamaan lakien tulkintaan siten kuin tavoitesäännösten yleensä nykyään oletetaan tekevän (ks. esim. PeVL 38/1998 vp). Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan sananvapauslakiin lisäämän sananvapauden tarkoitusta ja erityisesti oikeasuhtaisuuden vaatimusta korostavan 2 momentin tarkoituksena on nimenomaan ohjata lain tulkintaa perusoikeusjärjestelmän kannalta perusteltuun suuntaan siten, että suhteellisuusvaatimus otetaan huomioon yhtä hyvin harkittaessa sananvapauslaissa tai muussa laissa säädettyjen pakkokeinojen käyttämistä tai syytteen nostamista kuin myös ratkaistaessa asioita tuomioistuimissa. Samoin käsillä olevassakin hallituksen esityksessä - siitäkin huolimatta, että siinä yhtäältä kiistetään tavoitesäännöksen velvoittavuus - korostetaan tavoitesääntelyn oikeudellisia vaikutuksia. Lain tavoitteen kirjaaminen toimii hallituksen esityksen mukaan yleensä lain "varsinaisten ja velvoittavien" säännösten tulkinnan tukena, sillä tavoitteella kuvataan julkisen vallan omaksumaa tahtoa ja kehityksen suuntaa (HE, s. 18/I).

Kun tupakkalakiin sisältyy rangaistussäännöksiä ja kun sen keskeiset keinot merkitsevät perusoikeuksiin liittyviä rajoituksia, vaarana on, että tavoitesäännös ohjaa lain soveltajia tulkitsemaan rajoituksia ja rangaistussäännösten soveltamisalaa pikemminkin tupakkalain tavoitteiden mukaisesti ja niin ollen laajentavasti, vaikka yksityisten perusoikeudet edellyttäisivät tällaisissa tilanteissa pikemminkin supistavaa tulkintaa. Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan olisi vakavasti syytä harkita, pitäisikö ehdotettu 2 momentin tavoitesäännös muuttaa muotoon, joka sitoisi tupakkalain tavoitteet kiinteästi osaksi esimerkiksi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisia terveyden edistämistavoitteita sen sijaan, että lain tavoitteeksi asetettaisiin tupakkatuotteiden käytön loppuminen sinänsä.

Tupakkatuotteiden esilläpitoon liittyvät kiellot (8 a §)

Tupakkatuotteiden ja niiden tavaramerkkien esilläpito tupakkatuotteiden vähittäismyynti-

nissä ehdotetaan kiellettäväksi 1. lakiehdotuksen 8 a §:ssä. Tupakkatuotteiden vähittäismyyjä saisi 8 a §:n 4 momentin perusteella pyynnöstä esittää tupakkatuotteiden ostajalle vähittäismyynnissä myytävänä olevista tupakkatuotteista ja niiden hinnoista painetun luettelon, joka sisältää vain välttämättömän tuotetiedon yhdenmukaisella tavalla esitettynä. Luettelon sisällöstä ja ulkoasusta säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Esilläpitokieltoja ei sovellettaisi erillisellä sisäänkäynnillä varustettuun pääosin tupakkatuotteita ja tupakointivälineitä myyvään myyntipaikkaan, jossa myytäviä tupakkatuotteita ei voida nähdä myyntipaikan ulkopuolelta ja jonne alle 18-vuotiailta on pääsy kielletty, eikä kansainvälisiin meriliikenteeseen käytettäviin aluksiin.

Rajoitukset sinänsä sallitusti kaupan pidettävien tuotteiden esilläpitoon puuttuvat ensinnäkin perustuslain 12 §:n turvaamaan sananvapautteen, jonka on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu kattavan myös kaupallisen viestinnän, joskaan tällaiseen viestintään kohdistuvien rajoitusten ei ole katsottu ulottuvan sananvapauden ydinalueelle (ks. esim. PeVL 23/2000 vp, s. 6). Tällaiseen viestintään onkin voitu 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 (PeVL 54/2006 vp ja siinä luetellut valiokunnan ratkaisut). Samoin esilläpitoa koskevat ja niin ollen myynninedistämiseen liittyvät säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta (Ks. PeVL 19/2002 vp).

On selvää, että ehdotetulle sääntelylle on sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja viimekädessä perustuslain 19.3§:ään kiinnittyvä peruste. Tupakkatuotteiden myyntiä ja markkinointia rajoittavalla sääntelyllä julkisen vallan voi perustellustikin katsoa edistävän väestön terveyttä. Ottaen huomioon, että sääntely merkitsee varsin kaipa-alaista mutta poikkeuksellisen pitkälle menevää rajoitusta sananvapautteen ja elinkeinovapautteen on tärkeää, että kyse on sellaisen viestinnän ja myynninedistämisen rajoittamisesta, johon on aiemminkin voitu kohdistaa tavallista pidemmälle meneviä rajoituksia. Sen sijaan lailla säätämisen ja perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta rajoitusten toteuttamistapa on eräin osin valtiosääntöoikeudellisesti arveluttava. Ensinnäkin rajoituksia täydentää säännös rajoitusten toteuttamisesta osin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Kun kyse on kaupallisen viestinnän sääntelystä tilanteessa, jossa asetuksella tarkemmin säädeltävä luettelo muodostaa käytännössä ainoan välineen, jonka kautta elinkeinonharjoittaja voi välittää asiakkaalleen tietoja myytävänä olevista tupakkatuotteista, merkitsee asetuksentasoinen sääntely sitä, että sananvapauden tässä tilanteessa relevantti jäljelle jäävä sisältö määräytyisi lopulta kokonaan asetuksentasoisin normein. Asetuksenantajaa puolestaan rajoittaisi ainoastaan 8 a §:n 3 momentin säännös siitä, että tupakkatuotteita koskeva painettu luettelo saa sisältää vain välttämättömän tuotetiedon yhdenmukaisella tavalla esitettynä. Hallituksen esityksen mukaan asetuksessa säädettäisiin luettelon sisällöstä ja ulkoasusta säädettäisiin varsin tarkasti, mm. siinä käytettävän kirjasimen tarkkuudella.

Vaikka luetteloja koskeva sääntelyn rationaalisuutta samoin kuin sen oikeasuhtaisuutta voidaan jossain määrin epäillä, katson kuitenkin, että asetuksenantovaltuutta koskeva sääntely ei tässä kohtaa vaikuta lain käsittelyjärjestykseen .

Toinen keskeinen ongelma liittyy PL 6 §:n 1 momentin ilmaisemaan yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja siihen, että ehdotettu laki asettaa pitkälle meneviä rajoituksia elinkeino-

vapauteen ja sananvapauteen osalle elinkeinonharjoittajista, mutta samalla vapauttaa osan kaikista tällaisista rajoitteista. Se, että ns. tupakkakaupat, joihin alle 18-vuotiailla ei ole pääsyä, on vapautettu 8 a §:n 2 momentissa tupakkatuotteiden esillepanoon liittyvistä rajoituksista, ei sinällään ole tässä suhteessa ongelma. Tällaiselle erottelulle on osoitettavissa selvästi hyväksyttävä ja lasten suojelemiseen liittyvä perustelu. Sen sijaan ongelmallisempaa on, että elinkeinonharjoittajat, jotka harjoittavat tupakkatuotteiden myyntiä kansainvälisessä meriliikenteessä käytettävillä aluksilla, on kokonaan vapautettu nyt ehdotetuista rajoituksista. Sama huomautus koskee mm. 13 §:n 3 momenttia.

Näin eri elinkeinonharjoittajat on asetettu sekä elinkeinonharjoittajien kannalta relevanttien perusoikeuksien että tupakkalain perusoikeusliitännäisten tavoitteiden näkökulmasta toisiinsa nähden erilaiseen asemaan. Pidän tätä valtiosääntöisenä ongelmana siitäkin huolimatta, valiokunnan käytännössä on usein korostettu lainsäätäjän laajaa harkintamarginaalia ja katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 18/2006 vp, s. 2/II, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 8/2003 vp, s. 3/I, PeVL 65/2002 vp, s. 4/I). Toisaalta perustuslakivaliokunnan joidenkin ratkaisujen sekä perusoikeussuodistuksen valossa on nimittäin selvää, että kaikenlaiset erottelut edellyttävät jonkinlaisia perusteluja. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan (ks. HE 309/1993 vp, s. 42-43). Kun nyt käsiteltävässä lakiehdotuksessa ei erotteluille esitetä lainkaan perusteluja, muodostuvat ne herkästi mielivaltaiseksi. Ainakaan hallituksen esitys ei mahdollista erottelun hyväksyttävyyden arviointia. **Tulisikin selvittää, mihin perusteeseen kansainväliseen meriliikenteeseen käytettyjen alusten vapauttaminen nyt ehdotetuista rajoituksista nojautuu.**

Maahantuontikiellot (10 a §)

Tupakkalakiehdotuksen 10 a §:n mukaan suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa ei saa maahantuoda, myydä tai muutoin luovuttaa. Myös postin tai kuriiripalvelujen käyttö suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakan maahantuontiin kielletään. Yksityishenkilö saisi kuitenkin omaa henkilökohtaista käyttöönsä varten tuoda maahan suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa matkatavarana mukanaan enintään 30 rasiaa edellyttäen, että rasia sisältää enintään 50 grammaa mainittua tupakkaa.

Maahantuontia koskevat rajoitusehdotukset eivät yleisesti ottaen ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia. Sen sijaan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta ongelmallisena voidaan pitää sitä, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan vaatimusta omaan käyttöön tulemisesta tulee tulkita hyvin ahtaasti siten, ettei sinänsä laillisesti maahantuotua tuotetta saa antaa toisen käytettäväksi edes lahjana. Tupakkalakiehdotuksen 31 e §:stä puolestaan seuraa, että 10 a §:n vastaisesti suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa maahantuonut voidaan tuomita tupakkatuoterikkomuksesta sakkoon. Vaikka lienee niin, ettei asiaa käytännössä pystytä valvomaan, hallituksen esityksen perustelujen mukaan tämä tarkoittaisi muun muassa, että nuuskaa lahjoittava henkilö syyllistyy lahjoitushetkellä tupakkatuoterikkomukseen. Näin laaja, tupakkalain tavoitteiden näkökulmasta varsin vähäisten, mutta samalla yksityiselämän sfääriin sekä perustuslailla suojatun omaisuuden käyttöön liittyvien tekojen kriminalisointi ei nähdäkseni vastaa parhaalla mahdollisella tavalla vaatimusta eri perusoikeusnäkökohtien tasapainot-

tamisesta. (vrt. myös PeVL 7/2005 vp). Toisaalta on selvää, että nyt esillä oleva ongelma nojautuu ensisijaisesti hallituksen esityksen perusteluista ilmenevään kyseenalaiseen käsitykseen. **Valiokunnan tulisi kuitenkin varmistaa, ettei 10 a §:ää voida tulkita tavalla, joka kieltää ja kriminalisoi määrällisesti jo rajoitetun sekä sinänsä laillisesti maa-**hantuodun ja hallussa pidettävän tupakkatuotteen luovuttamisen lahjaksi.

Tupakointikiellot (12 §)

Tupakkalakiehdotuksen 12 § säädetään erinäisistä tupakointikielloista. Suurta osaa niistä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomina muun muassa lasten ja nuorten terveyden suojelemiseen liittyvistä syistä. Valtiosääntöoikeudellisesti jossakin määrin arveluttavina on syytä pitää 12 §:n 1 momentin 6 kohdan säännöstä tupakointikielloista muiden kuin *yleisten kulkuneuvojen sisätiloissa silloin kuin tilassa oleskelee alle 18-vuotias* samoin kuin 8 kohdan määräystä tupakointikiellosta *katoksissa, katsomoissa ja muilla ulkoalueilla järjestettävissä yleisissä tilaisuuksissa, joissa osallistujat istuvat paikoillaan*. Kohdan 6) mukainen kiello koskee lähinnä henkilöautoja, mutta se ulottuu myös muun muassa matkailuajoneuvoihin. Ajoneuvoa ei perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön perusteella voida pitää kotirauhan piiriin kuuluvana tilana, paitsi milloin kysymyksessä on asuntovaunu tai matka-auto (PeVL 6/1998 vp, PeVL 8/1994 vp ja 2/1996 vp). Näitä osaltaan asumiseen käytettäviä ajoneuvoja lukuunottamatta kiello merkitsee rajoitusta ennen muuta perustuslain 7 §:n suojaaman henkilökohtaisen vapauden ja 10 §:n takaamaan yksityiselämän suojaan kattamaan itsemääräämisoikeuteen (PeVL 17/2006 vp).

Käsitykseni mukaan siltä osin kuin ehdotettu säännös soveltuu **yksityisiin henkilöautoihin, sille on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet eikä yleinen rajoitustesti tältä osin muutenkaan estä lain käsittelemistä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä**. Tavoitteena on muun ohella ehkäistä ennakolta ja vähentää tupakkatuotteiden käytöstä aiheutuvia haitallisia seuraamuksia erityisesti lasten ja nuorten henkilöiden kohdalla. Tupakointitilana henkilöauto ei myöskään ole sivullisten kannalta optimaalisin mahdollinen - ainakin todennäköisyys tahattomalle altistumiselle tupakansavulle on suuri. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkitystä myös sillä, ettei tupakkalain 32 §:n ja 33 §:n mukaisia rangaistussäännöksiä ehdoteta muutettavaksi, minkä vuoksi henkilöä joka tupakoi kiellon vastaisesti muussa kuin yleisessä liikennevälineessä, ei voitaisi rangaista tupakointirikkomuksesta. Kiellolle ei toisin sanoen ole asetettu tehosteeksi sanktiota, mikä ei luonnollisestikaan vielä sinänsä tee kieltoa juridisesti merkityksellömäksi.

Sen sijaan jossain määrin suuremmaksi ongelmaksi muodostuu, että sääntely soveltuu myös kotirauhan piiriin kuuluviin ajoneuvoihin. Perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Vaikka nyt ehdotettua sääntelyä voidaan perustella perusoikeuksien turvaamisen tarkoituksella ja vaikkei tupakointikieltoa sinänsä voitane pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamana toimenpiteenä, rinnastuu asuntona käytettyyn autoon ulottuva tupakointikiello pitkälti yksityiseen asuntoon vastaavalla tavalla ulotettavaan kieltoon. Ottaen kuitenkin huomioon, että säännöksellä pyritään suojaamaan erityisesti lasten ja nuorten hyvinvointia, ja ettei kieltoa ole sanktioitu, minkä seurauksena riskit sen valvonnan tuottamista kotirauhaan ulottuvista

puuttumisista ovat varsin pienet, **ei 12 §:n 1 momentin 6 kohta nähdäkseni vaikuta lain käsittelyjärjestykseen.**

Myös 12 §:n 1 momentin 8 kohdan mukainen ulkoalueita koskeva tupakointikielto on sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Tiedossani ei ole tutkimuksia, jotka osoittaisivat ulkoilmassa tapahtuvan tupakansavulle altistumisen aiheuttavan terveyshaittaa. Sääntelyn tavoitteena on käsitykseni mukaan pikemminkin suojella sivullisia tupakoinnin aiheuttamilta hajuhaitoilta ja muilta kielteisistä pidettäviltä tupakoinnin sivuvaikutuksilta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena onkin, ettei kenenkään tarvitse siirtyä järjestäjän osoittamalta paikaltaan sen vuoksi, että paikan läheisyydessä tupakoidaan.

Tällainen tavoite etäännyy jo perusoikeusjärjestelmään kiinnittyvästä tupakkalain suojelutavoitteesta ja puuttuu samalla tilaisuuden asiakkaan itsemääräämisoikeuteen (ks. myös PeVL 19/2009 vp). Käsitykseni mukaan tällainen **kielto mahtuu vielä perusoikeusjärjestelmän edellyttämän oikeasuhtaisuuden vaatimuksen piiriin, kun huomioidaan, että kielto on kytketty nimenomaan tilaisuuksiin, joissa osallistujat oleskelevat järjestäjän osoittamilla paikoilla ja joissa tilaisuuden järjestäjä voi sallia tupakoinnin tähän tarkoitukseen varatussa tilassa (13.1 §).** Tätä laajemmat rajoitukset ulkona tapahtuvaan tupakoinnin rajoittamiseen sitä vastoin olisivat käsitykseni mukaan sillä tavoin ristiriidassa perustuslain itsemääräämisoikeutta koskevien perusoikeuksien kanssa, ettei asiasta voisi tavallisella lailla säätää.

Turussa 21.10.2009

Juha Lavapuro

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om åtgärder för inskrän- kande av tobaksrökning samt 54 a och 54 e § i läkemedelslagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 oktober 2009 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning samt 54 a och 54 e § i läkemedelslagen (RP 180/2009 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Ismo Tuominen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Camilla Busck-Nielsen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- assistent Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Samband med andra handlingar

Tupakkateollisuusliitto r.y. har lämnat ett skriftligt ställningstagande till utskottet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning och i läkemedelslagen.

Det ska bli förbjudet att ha tobaksprodukter och deras varumärken synliga i detaljhandelsställen. Tobaksprodukter ska inte få säljas eller på annat sätt överlåtas till en person som inte har fyllt 18 år och import och innehav av tobaksprodukter förbjuds sådana personer. För försäljare av tobaksprodukter fastställs en åldersgräns på 18 år. Förbudet mot tobaksrökning ska utvidgas bland annat i lokaler och fordon som används av barn och unga, bostadsfastigheters gemensam-

ma lokaler, evenemang som ordnas på utomhusområden och i hotellrum. Import, försäljning och annan överlåtelse av tobak som är avsedd för oralt bruk förbjuds, men för personligt bruk får man dock importera en begränsad mängd sådan tobak som resgods. Detaljhandel med tobaksprodukter från automat förbjuds.

Det föreslås att läkemedelslagen ska andras så att nikotinpreparat utöver i affärer, kiosker och servicestationer även får säljas i förplägnadsrörelser.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft våren 2010. För förbudet att ha tobaksprodukter

synliga och begränsningarna av tobaksrökning i hotellrum föreskrivs dock en övergångstid på två år. Försäljning av tobak från automat förbjuds med en övergångstid på fyra år.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas förbudet mot att ha tobaksprodukter synliga i förhållande till yttrandefriheten i grundlagens 12 §. Det anses att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förbudet mot att ha tobaksprodukter synliga med tanke på egendomsskyddet

Enligt 8 § 1 mom. i lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning har reklam och indirekt reklam som gäller tobaksprodukter redan tidigare varit förbjuden. Enligt en ny 8 a § 1 mom. i lagförslag 1 i propositionen ska det också vara förbjudet att ha tobaksprodukter och deras varumärken synliga vid detaljförsäljning av tobaksprodukter.

Det framgår av motiven till propositionen (t.ex. s. 18-19) att synlighållande av förpackningar för tobaksprodukter anses vara en mycket effektiv markandsföringsmetod som inte är förbjuden i den gällande lagen. Vidare står det i motiven att tobaksprodukter allmänt taget presenteras på försäljningsställen mera synligt än övriga konsumtionsvaror. Detta i sin tur anses locka även rökare som har beslutat eller försöker sluta röka till impulsköp (s. 11 och 18). Enligt 8 a § 3 mom. i den föreslagna lagen får en detaljförsäljare av tobaksprodukter på begäran visa en tryckt förteckning över de tobaksprodukter som finns till detaljförsäljning och deras priser för den som köper tobaksprodukter. Förteckningen får endast innehålla nödvändig produktinformation som presenteras på ett enhetligt sätt. Närmare bestämmelser om förteckningens innehåll och utformning (bl.a. om förteckningens typsnitt) utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet. Förteckningen får inte heller ligga framme hela tiden, utan den ges till kunden för påseende endast på begäran. Kunden får inte ta med sig förteckningen, utan att ge för påseende betyder att förteckningen alltid ska ges tillbaka till försäljaren.

Lagförslaget har ur konstitutionell synvinkel kopplingar till flera grundläggande fri- och rättigheter. Det uppges (s. 17) att lagförslagets främsta syfte är att begränsa marknadsföringen och utbudet av tobaksprodukter ytterligare, särskilt i barns vardagsmiljö. Således har lagstiftningen onekligen samband med 19 § 3 mom. i grundlagen där det stadgas att det allmänna enligt vad som närmare bestäms genom lag ska tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Att regleringen har en sådan bakgrund utgör utan tvekan en godtagbar grund för begränsningar som beror på ett tungt vägande samhälleligt behov.

Enligt grundlagens 15 § 1 mom. är vars och ens egendom tryggad. Även immateriella rättigheter med förmögenhetsvärde (t.ex. rätten till varumärket; se RP 309/1993 rd samt t.ex. GrUU 27/2008 rd och GrUU 28/2005 rd) ingår i egendomsskyddet. Genom det föreslagna förbudet att ha tobaksprodukter synliga ingriper man inte direkt i äganderätten till varumärket utan begränsar kraftigt varumärkesinnehavares rätt att nyttja denna egendom i sin näringsverksamhet. Således ingriper förslaget indirekt även i näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen eftersom förbudet inverkar negativt på viljan att starta ny näringsverksamhet i branschen. Å andra sidan måste man beakta det faktum att tobaksvarumärken innehas av juridiska personer vars förmögenhet är betydande. I en sådan konstellation har grundlagsutskottet i sin praxis ansett att lagstiftaren beträffande egendomsskyddet har mera svängrum än när bestämmelserna får direkta konsekvenser för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (se GrUU 9/2008 rd, s. 4). Anmärkningsvärt är också att grundlagsut-

skottet i sin tidigare praxis har betonat strävan efter att i enlighet med 19 § 3 mom. i grundlagen främja befolkningens hälsa som är bakgrunden till begränsningarna av reklam och marknadsföring av tobaksprodukter. Redan före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ansåg grundlagsutskottet att åtgärderna för inskränkande av tobaksrökning är framkallade av ett allmänt intresse (se GrUU 4/1976 rd). Också efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet konstaterat att begränsningarna i anknytning till rökning har att göra med ett betydande samhälleligt intresse (se t.ex. GrUU 19/2006 rd).

Förbudet mot synlighållandet motiveras av folkhälsoskäl. Enligt utskottet är det svårt att bedöma och bevisligen observera förbudets faktiska konsekvenser. På det övergripande planet anser grundlagsutskottet dock att den begränsning av äganderätten som ingår i lagförslaget har ett godtagbart syfte och att det inte har större omfattning än vad som är motiverat med tanke på det samhälleliga intresse att ingripa i äganderätten som ligger bakom regleringen till denna del.

Förbudet mot att ha tobaksprodukter synliga i förhållande till yttrandefriheten

Grundlagens 12 § 1 mom. säger att var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Förbudet mot att ha tobaksprodukter synliga har betydelse med tanke på yttrandefriheten eftersom det tillsammans med förbudet mot reklam på ett väsentligt sätt begränsar näringsidkarens möjlighet att nyttja sitt varumärke som ett kännetecken för att urskilja de varor som erbjuds till salu eller annars sätts i omlopp från andras varor. Då är det svårt för även konsumenten att skilja mellan de olika tillgängliga produkterna.

Mot bakgrunden av motiven kommer tillämpningen av förbudet mot synlighållande att vara mycket strikt. Som ett exempel på detta kan nämnas det som sägs i propositionsmotiven (s. 30): "Som att hålla tobaksprodukter och deras

varumärken synliga ska inte anses åtgärder som hör till kundservice, som an knyter till att ta en produkt som kunden frågar efter och visa den och eventuellt räcka över den till kunden. I praktiken ska även andra tobaksprodukter kunna vara synliga för kunden i ett detaljhandelsställe när försäljaren för en tid öppnar det ställe där produkterna förvaras."

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att skyddet för yttrandefrihet i princip även täcker in reklam och marknadsföring. Men dessa kan begränsas i större omfattning än vad som egentligen är möjligt inom yttrandefrihetens innehållsliga kärnområde. Å andra sidan bör också regleringen av reklam och marknadsföring uppfylla de allmänna villkoren för en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 3/2010 rd, s. 2/1 och GrUU 54/2006 rd, s. 2 och där nämnda utlåtanden). I Finland är tobak - bortsett från tobak som är avsedd för oralt bruk - ett njutningsmedel vars försäljning är lagligt. Mot den bakgrunden verkar begränsningarna i marknadsföringen av tobaksprodukter onödigt stränga. Regleringen kan bli rättare proportionerad i fall kunden i försäljningsstället får en möjlighet att bekanta sig med en bildsamling som visar upp de tobaksvarumärken som säljs där och att också få ta med sig en tryckt förteckning över de tobaksprodukter som säljs i försäljningsstället i fråga. Med dessa ändringar kan bestämmelsen anses uppfylla villkoren för att begränsa yttrandefriheten i enlighet med 12 § 1 mom. i grundlagen speciellt med tanke på det vägande folkhälsorelaterade skäl som ligger bakom lagförslaget. En sådan ändring är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förbudet mot synlighållande tillämpas dock inte enligt paragrafens 2 mom. på sådana försäljningsställen med egen ingång som huvudsakligen säljer tobaksprodukter och rökdon och där de tobaksprodukter som säljs inte kan ses utanför försäljningsställen och dit tillträde är förbjudet för personer som inte har fyllt 18 år.

I sak innebär detta att en sådan affär inte kan ha ett skyltfönster där de viktigaste försäljningsartiklarna syns. Däremot får dock andra varor

som finns till salu - varav det i motiven nämns t.ex. kvällstidningar och sötsaker - vara framme. Bestämmelsen innebär en kraftig begränsning i möjligheten att marknadsföra affärens centrala varugrupper och ingriper indirekt även i näringsfriheten. Därför anser utskottet det viktigt med tanke på grundlagens 12 § 1 mom. och 18 § 1 mom. att förbudet lindras till exempel så att marknadsföring av tobaksprodukterna inte får ha en klart dominerande ställning då de läggs fram så att de kan ses utifrån. Samtidigt bör förbudet mot inträde för minderåriga slopas i paragrafen eftersom det ändå inte är tillåtet att sälja dem tobaksprodukter. Däremot får man sälja dem till exempel sötsaker som eventuellt finns till salu.

Rökförbud och övervakning av dem

I 12 § i det första lagförslaget ingår en del nya bestämmelser om platser där rökning är förbjuden. Sådana förbud ingriper lätt i personens självbestämmanderätt och den vägen i den personliga friheten enligt grundlagens 7 § 1 mom. och i skyddet för privatlivet enligt grundlagens 10 § 1 mom. Enligt 1 mom. 1 punkten i lagförslaget är rökning förbjuden i lokaler där det bedrivs familjedagvård medan familjedagvården pågår. Enligt 1 § 3 mom. i lagen om barndagvård (36/1973) kan familjedagvård ordnas i ett privathem eller på någon annan hemliknande vårdplats som kallas för familjedaghem.

Enligt 17 § i lagförslaget ska kommunen övervaka förbudet. Kommunen kan också förrätta inspektioner. Myndigheten kan alltså förrätta inspektioner som sträcker sig till lokaler som används för fast boende och som omfattas av skyddet för hemfriden (se t.ex. GrUU 37/2002 rd). Enligt grundlagens 10 § 3 mom. går det att genom lag bestämma om åtgärder som ingriper i hemfriden bl. a. för att trygga någon annan grundläggande fri- och rättighet. I detta fall är syftet med förbudet att skydda mycket små barn från att utsättas för tobaksrök. Enligt utskottets mening bör man vid bedömningen av förbudets och inspektionsrättens proportionalitet fästa uppmärksamhet vid barnets ålder och det faktum att exponeringen för tobaksrök på grund av att familjedagvårdaren röker inomhus är långva-

rig och sker upprepade gånger. Mot denna bakgrund utgör tryggandet av barnens välmående enligt 19 § 3 mom. i grundlagen en godtagbar grund för att begränsa hemfriden. Det är också mycket konsekvent att rökförbudet utvidgas till familjedaghem som utgör en lagstadgad form av barndagvård på samma sätt som daghemmen. Rökförbudet gäller dem sistnämnda redan enligt den gällande lagen. Enligt utskottet riskeras inte heller den egentliga kärnan för hemfriden då man inspekterar lokaler där det utövas yrkesverksamhet. Det är naturligt att iakttagandet av rökförbudet övervakas i samband med att socialnämnden, efter att en anmälan om bedrivande av barndagvårdsverksamhet inkommit, verkställer granskningen på dagvårdsplatsen för att se till att dagvården och dagvårdsplatsen uppfyller de sanitära och andra fordringar som uppställts för dagvården. En bestämmelse om detta finns i 11 § 1 mom. i förordningen om barndagvård (239/1973). Statsrådet bör vidta åtgärder för att lyfta upp bestämmelsen om granskningsverksamhet i förordningen till lagnivå.

Det föreslagna rökförbudet i enlighet med 12 § 1 mom. 1 punkten påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget.

I 1 mom. 6 punkten i paragrafen ingår ett förbud mot rökning i allmänna kommunikationsmedel samt i övriga kommunikationsmedel där personer som inte fyllt 18 år vistas. Förbudet har samband med den personliga friheten och skyddet för privatlivet. I fråga om "övriga kommunikationsmedel" handlar förbudet om till exempel rökning i privatbilar. Att myndigheterna ingriper i en sådan verksamhet inkräktar på ett mycket påtagligt sätt på privatlivets område, enligt utskottet.

Det framgår av paragrafens 2 mom. att bl.a. en inspektion kan förrättas. Om det är meningen att inspektera till exempel i privatbilar, handlar det enligt utskottet om en åtgärd som inte längre är rätt proportionerad i relation till målet. De privata kommunikationsmedlen där det finns lokaler för fast boende, såsom husvagnar, utgör dessutom ett specialfall. Dessa lokaler är hemfridskyddade, trots att de i fråga om hemfriden befinner sig på en sorts gråzon (se GrUU

16/2004 rd, s. 5 och GrUU 8/1994 rd, s. 3). Då kan man stifta om förrättandet av inspektionen genom lag, om det är nödvändigt för att utreda ett brott eller för att trygga någon annan grundläggande fri- och rättighet. Åsidosättandet av förbudet har inte kriminaliserats. Det framgår av paragrafens 2 mom. att bl.a. en inspektion kan förrättas. Om det är meningen att inspektera till exempel i privatbilar, handlar det enligt utskottet om en åtgärd som inte längre är rätt proportionerad i relation till målet. De privata kommunikationsmedlen där det finns lokaler för fast boende, såsom husvagnar, utgör dessutom ett specialfall. Dessa lokaler är hemfridsskyddade, trots att de i fråga om hemfriden befinner sig på en sorts gråzon (se GrUU 16/2004 rd, s. 5 och GrUU 8/1994 rd, s. 3). Då kan man stifta om förrättandet av inspektionen genom lag, om det är nödvändigt för att utreda ett brott eller för att trygga någon annan grundläggande fri- och rättighet. Åsidosättandet av förbudet har inte kriminaliserats.

Utskottet anser att rökförbudet "i övriga kommunikationsmedel" är problematiskt också med tanke på proportionaliteten och att bestämmelsens syfte kan nås med lindrigare metoder (hälsoupplýsning och attitydpåverkan) än med lagstiftning. Det finns också skäl att misstänka att ett sådant förbud inte i verkligheten kan övervakas effektivt, utan att det snarare är symbolisk lagstiftning som enligt utskottets mening bör undvikas.

Som helhet betraktat anser utskottet att slopandet av "i övriga kommunikationsmedel" från tillämpningsområdet för förbudet i 12 § i mom. 6 punkten är en förutsättning för att lagen i enlighet med grundlagens 7 § 1 mom. och 10 § 1 mom. ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 17 § 2 mom. i lagförslaget ska kommunen efter en inspektion förbjuda verksamhet som strider mot bestämmelsen och den kan enligt 1 punkten i momentet också anmäla detta till allmänna åklagaren. Vidare kan kommunen enligt 20 § 2 mom. effektivisera förbudet med vite. Enligt 21 § 5 mom. dömer förvaltningsdomstolen ut vite på ansökan av den som förelagt vitet. Över-

lag är regleringen enligt utskottets mening mycket svårbegriplig och exceptionell främst på grund av att tillämpningsområdet för 12 §, dit rökförbudet ingår, föreslås bli betydligt utvidgat medan bestämmelserna om styrningen och övervakningen i den gällande lagen föreslås bli justerade närmast i fråga om namn på myndigheter och vissa hänvisningar till paragrafer. Enligt utskottet uppfyller ett sådant förfarande inte kraven på god lagberedning.

Enligt 1 mom. 8 punkten är rökning förbuden under skyddstak, på läktare och vid andra offentliga tillställningar som anordnas på utomhusområden, där deltagarna vistas stillastående eller stillasittande. Enligt motiven till bestämmelsen (s. 32) ska den tillämpas på läktare och skyddstak på utomhusområden i samband med till exempel idrottstävlingar och matcher. Enligt motiven ska det dock vara tillåtet att röka vid alla tillställningar som anordnas utomhus, om detta sker annanstans än på det egentliga läktarområdet eller området under skyddstak eller på tillställningens åskådar- eller vistelseområde.

Enligt ordalydelsen i bestämmelsen och i ljust av motiven till den är det fortsatt mycket oklart var det i de evenemang som avses i bestämmelsen är tillåtet att röka. Enligt utskottet bör bestämmelsen förtydligas - särskilt med hänsyn till att brott mot den ska bli kriminaliserade - så att den motsvarar motiven.

Godkännande av ett provningslaboratorium

Enligt den gällande 6 § 2 mom. i lagen ska den som tillverkar eller importerar cigaretter se till att halterna av tjära, nikotin och kolmonoxid som uppstår vid rökning av en cigarett har mätts och att exaktheten av informationen om tjära och nikotin på förpackningarna har verifierats innan produkten överläts till minutförsäljning.

Enligt 6 a § i lagförslaget 1 ska ett provningslaboratorium som utför tester vara godkänt och övervakas av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Enligt 3 mom. i samma paragraf kan endast en myndighet godkännas som provningslaboratorium. Ett provningslaboratorium som är verksamt i anslutning till en importör eller tillverkare av tobaksprodukter kan

dock godkännas för att utföra testning eller verifiering av egna produkter. Brandsäkerhetskraven kan också fastställas av ett annat ackrediterat forskningslaboratorium. Enligt 6 b § 3 mom. i lagförslaget kan Tillstånds- och tillsynsverket för viss tid avbryta verksamheten vid ett provningslaboratorium i fall det har grundad anledning att ifrågasätta riktigheten i uppgifterna om laboratoriet eller behörigheten i laboratoriets verksamhet.

Grundlagsutskottet har tidigare ansett att skötseln av förvaltningsuppgifter som hör till myndigheter inte omfattas av näringsfriheten som tryggas i 18 § 1 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 20/2006 rd). I sådana fall har utskottet dock ansett det nödvändigt med tanke på proportionaliteten i regleringen av rättigheter och skyldigheter för en privat aktör som inte hör till myndighetsorganisationen att möjligheten att godkännandet återkallas eller att verksamheten avbryts binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelse och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndsinnehavaren inte har lett till korrigerande åtgärder i verksamheten. Därför bör 6 b § 2 mom. i lagförslaget ändras så att avbrytandet av verksamheten vid ett laboratorium binds vid sådana villkor.

Automatiska säljapparater för tobaksprodukter

Enligt 10 a § 2 mom. i det första lagförslaget är det förbjudet att sälja tobaksprodukter från automat. Enligt 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen träder detta förbud dock i kraft först den 1 januari 2014 efter en övergångsperiod. Före ikraftträdandet tillämpas de bestämmelser som gäller när den föreslagna lagen träder i kraft. Tobaksautomater används för närvarande bland annat i hotellreceptioner och restauranger. Enligt gällande lag får tobaksprodukter och rökdon säljas genom tobaksautomater om försäljningen sker under övervakning.

Den nya bestämmelsen inverkar inte på ägoförhållanden i fråga om tobaksautomater. Därför måste bestämmelsen granskas i ljuset av den allmänna klausulen om egendomsskyddet i 15 § 1 mom. i grundlagen. Det föreslagna förbudet

innebär att sådana automater inte längre får användas för distribution av tobaksprodukter och rökdon. Därför kan automaten bli onödig för ägaren om den inte kan förvandlas så att den kan användas för något annat syfte. Tanken bakom bestämmelsen är dock strävan efter att försvåra spridning av tobaksprodukter bland i synnerhet minderåriga, eftersom det vid sidan av den egentliga kundservicen är rätt svårt att övervaka användningen av automaterna och vem som använder dem. Att skydda minderåriga från de men för hälsan som rökningen förorsakar utgör ett tungt vägande och godtagbart skäl för regleringen.

Det föreslås inga ersättningar till dem som äger automaterna. Enligt utskottet utgör dock möjligheten att använda automaten under en övergångsperiod på fyra år på ett sätt som genererar inkomster en tillräcklig kompensation för det att förbudet ska träda i kraft. Från proportionalitetssynpunkt anser utskottet att det ändå är bättre att förbudet träder i kraft först den 1 januari 2015. Då kan man med säkerhet nå en övergångsperiod på fyra år, som även nämns i motiven, oberoende av när lagen antas.

Övrigt

Enligt 1 § 2 mom. i lagförslaget 1 är syftet med lagen att användningen av tobaksprodukter, som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende, ska upphöra. Varken den gällande lagen eller de nya paragrafer som föreslås innehåller dock bestämmelser som möjliggör detta. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna är risken att den används som stöd för tolkningar som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna i stället för att man i problem-situationer tillämpar den tolkning som bättre följer de grundläggande fri- och rättigheterna. Av konstitutionella skäl är det därför viktigt att en sådan bestämmelse som liknar en allmän politisk linjedragning stryks eller att den åtminstone omformuleras så att den bättre motsvarar innehållet i lagen.

Utskottet har också uppmärksammat 11 § i lagförslag 1, enligt vilken den som inte har fyllt 18 år inte får inneha tobaksprodukter. Innehav

har inte kriminaliserats och brott mot det leder inte till några andra påföljder heller. Enligt den allmänna motiveringen i regeringens proposition (s. 20) har begränsningarna i lagstiftningen symbolisk och normskapande betydelse och ett av syftena med dem är också att fästa uppmärksamhet vid nuvarande praxis. Utskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet bör överväga att avskaffa förbudet mot innehav i 11 § i lagförslaget i fall det inte går att visa att förbudet har normativt innehåll som är meningsfullt med tanke på lagens tillämpning eftersom lagstiftning som bara är symbolisk bör undvikas.

Utskottet har inte något att anmärka mot lagförslag 2.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 8 a § 4 mom. och 12 § 1 mom. 6 punkten i lagförslag 1 beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 5 maj 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent (delvis)
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Nauclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.