

Asia: VN/572/2020

## Tupakkalain muutos

### Lausunnonantajan lausunto

#### 2 § Määritelmät / Definitioner

-

#### 11 § Kielletyt lisäaineet ja ominaisuudet / Förbjudna tillsatser och egenskaper

Ehdotettu muutos olisi Tupakkatuotedirektiivin (2014/40/40) 7 Artiklan (1) ja (12) kohtien vastainen. Tupakkatuotedirektiivin ("TPD") 7 artiklan 1 kohdan mukaan "jäsenvaltioiden on kiellettävä sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattaminen, joissa on jokin tunnusomainen maku." Tunnusomainen maku on määritelty direktiivin 2 artiklan 25 kohdassa tarkoittamaan "selvästi havaittavaa muuta kuin tupakan tuoksua tai makua, joka on tulosta lisäaineesta tai lisäaineiden yhdistelmästä, mukaan lukien mutta ei yksinomaisesti hedelmän, mausteen, yrttien, alkoholin, makeisen, mentolin tai vaniljan tuoksu tai maku, joka on havaittavissa ennen tupakkatuotteen käyttöä tai sen aikana;"

TPD:n 7 artiklan 12 kohdassa vapautetaan kuitenkin 1 kohdan kiellosta muut tupakkatuotteet kuin savukkeet ja kääretupakka: "Muut tupakkatuotteet kuin savukkeet ja kääretupakka vapautetaan 1 ja 7 kohdassa säädetyistä kielloista." Artiklassa todetaan lisäksi, että "Komissio antaa delegoituja säädöksiä 27 artiklan mukaisesti tämän vapautuksen lopettamiseksi tietyn tuoteluokan osalta, jos olosuhteissa tapahtuu merkittävä muutos, joka vahvistetaan komission kertomuksessa".

TPD:n sanamuodon perusteella tunnusomaisen maun tai hajun kieltäminen muiden tupakkatuotteiden kuin savukkeiden ja kääretupakan osalta on mahdollista vain komission antamalla säädöksellä. Kuten artiklassa 7(12) todetaan, edellytys säädökselle on direktiivin 28 artiklassa tarkoitettu "olosuhteissa tapahtuva merkittävä muutos". Kertomuksessaan 20.5.2021 komissio toteaa nimenomaisesti, että "yksikään tuoteluokka ei saavuttanut kynnyksarvoa, jonka perusteella komission olisi otettava tämä lauseke käyttöön raportointikaudella". Kansallisesti asetettavat makuaineiden kiellot kajoavat komission toimivaltaan horjuttaen Tupakkatuotedirektiivissä vahvistettuja menettelysäännöksiä.

**26 § Ennakoilmoitus sähkösavukkeista, täyttösäiliöistä ja höyrystettäväksi tarkoitetuista nikotiinittomista nesteistä / Förhandsanmälan om elektroniska cigaretter, påfyllningsbehållare och nikotinfria vätskor för förångning**

-

**27 § Markkinatutkimukset ja myyntimäärät sähkösavukkeista, nikotiinesteistä ja höyrystettäväksi tarkoitetuista nikotiinittomista nesteistä / Marknadsundersökningar och försäljningsvolymmer för elektroniska cigaretter, nikotinvätskor och nikotinfria vätskor för förångning**

-

**32 § Tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksen pakolliset ja sallitut merkinnät / Obligatorisk och tillåten märkning av detaljhandelsförpackningar för tobaksprodukter**

1 Yhteenveto

Philip Morris Finland Oy ("PMF") pyytää kunnioittavasti, että hallituksen esitykseen ei sisällytetä vaatimusta tupakkatuotteiden geneerisistä vähittäismyyntipakkauksista. Yhteenvetona, PMF:n pyynnön perusteet ovat seuraavat:

A) Tupakkatuotteiden geneerisien vähittäismyyntipakkausten ei ole osoitettu olevan tehokas taikka välttämätön keino esitysluonnoksessa kuvattujen, geneerisille vähittäismyyntipakkauksille asetettujen väestön terveyttä koskevien päämäärien saavuttamiseksi.

B) Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten geneerisyys ei ole oikeasuhtainen toimenpide perustuslailliselta kannalta tarkasteltuna. Se ei täytä sananvapauden (perustuslain 12 §:n 1 mom.) eikä omaisuuden suojan (perustuslain 15 §:n 1 mom.) rajoittamiselle asetettuja edellytyksiä ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste (perustuslain 19 §:n 3 mom.).

C) Ehdotus rikkoo myös EU:n lainsäädäntöä, joka edellyttää, että vaatimukset tupakkatuotteiden geneerisille vähittäismyyntipakkauksille ovat mahdollisia vain, jos asetettavat säännökset ovat yhteensopivia Tupakkatuotedirektiivin 24 artiklan ja EU:n perussopimuksen (erityisesti SEUT 34 Artiklan) määräysten kanssa. Suomen esityksessä ei riittäväällä tavalla osoiteta toimenpiteen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta EU:n lainsäädännön valossa, ja se on siten tupakkatuotedirektiivin ja SEUT 34 artiklan vastainen.

2 Ehdotetut vähittäismyyntipakkauksia koskevat muutokset sekä muutosten julkilausutut perustuslailliset vaikutukset ja perustelut

Esitysluonnoksen vähittäismyyntipakkauksia koskeva keskeinen sisältö ilmenee lakiehdotuksen 32 §:stä, joka on olennaisilta osin kopioitu alle:

”Tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksessa on oltava:

1) suomen- ja ruotsinkieliset varoitustekstit tupakkatuotteiden aiheuttamista terveyshaitoista, kuvalliset varoitukset tupakkatuotteiden aiheuttamista terveyshaitoista sekä suomeksi ja ruotsiksi tupakansavun haitallisuutta koskeva tiedotusviesti ja tupakoinnin lopettamista koskevia tietoja;

-----

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksessa saa esittää tupakkatuotteen tuotenimen, valmistajan tai maahantuojaan toiminimen ja yhteystiedot sekä tuotteen pakkauskoon ja viivakoodin siten, että vähittäismyyntipakkaus ei merkinnöiltään erotu muista saman tupakkatuoteryhmän vähittäismyyntipakkauksista eikä merkintöjen avulla edistetä tuotteen myyntiä.

Jollei muualla laissa toisin säädetä, tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksessa ei saa olla muita kuin 1 ja 3 momentissa tarkoitettuja merkintöjä.”

Kyse on niin kutsutuista geneerisistä vähittäismyyntipakkauksista. Esitysluonnoksessa on todettu, että esityksen mukaiset geneeriset vähittäismyyntipakkaukset rajoittavat valmistajan sananvapautta, jota suojataan perustuslain 12 §:ssä, sekä valmistajan omaisuudensuojaa, jota suojataan perustuslain 15 §:ssä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka ehdotetut rajoitukset rajoittavat perustuslain 12 ja 15 §:ssä suojattuja perusoikeuksia, ovat rajoitukset perusteltuja perustuslain 19 §:n 3 momentin nojalla (julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä). Lisäksi esitysluonnoksessa on todettu, että painava yhteiskunnallinen tarve edellyttää ehdotettuja geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia ja että geneeriset vähittäismyyntipakkaukset toteuttavat viranomaisten velvollisuutta edistää kansanterveyttä (esitysluonnos, s. 43).

Esitysluonnoksessa on myös todettu, että yksi sen tavoitteista on tupakoinnin ympäristölle aiheuttamien haitallisten vaikutusten, erityisesti roskaamisen, vähentäminen.

Lisäksi esitysluonnoksessa on mainittu, että geneeriset vähittäismyyntipakkaukset olisivat omiaan helpottamaan valvontaviranomaisten työtä (s. 15).

3 Voimassa olevat tupakkalain vähittäismyyntipakkauksiin liittyvät rajoitukset ja geneerisille vähittäismyyntipakkauksille asetetut tavoitteet – geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia ei voida pitää välttämättöminä

Nykyiset jo voimassa olevat tupakkatuotteiden markkinointia ja myyntiä koskevat rajoitukset ovat seuraavat:

(i) Tupakkatuotteiden markkinointi on kielletty (tupakkalaki 68 §). Markkinointikielto on hyvin ankara ja kuten esitysluonnoksessa on todettu, markkinointikielto koskee myös tuotteen vähittäismyyntipakkausta.

(ii) Myös tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden, nikotiininesteiden sekä niiden tavaramerkkien esilläpito myyntipisteissä on kielletty (tupakkalaki 71 §).

(iii) Tupakkalain 32 § sisältää tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksille asetetut yksityiskohtaiset vaatimukset sekä lukuisia rajoituksia.

(iv) Lisäksi tupakkalain 44 §:n mukaisesti tupakkatuotteiden myynti vaatii myyntiluvan.

Geneerisillä vähittäismyyntipakkauksilla tavoitellaan esitysluonnoksen mukaan (s. 15):

”...sitä, että tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden vähittäismyyntipakkauksia ei voisi käyttää markkinoinnin välineenä...”

Esitysluonnoksessa todetaan myös, että (s. 43):

”Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on, että vähittäismyyntipakkauksia tai itse tuotetta ei olisi enää mahdollista käyttää tuotteen markkinoinnin välineenä.

[...]

Mitkään tuotteiden myyntiä edistävät elementit joko pakkauksessa tai itse tuotteessa eivät siis ole nykyisinkään sallittuja, mutta niihin puuttuminen on monesti käytännössä hankalaa.”

Ehdotettujen geneeristen vähittäismyyntipakkausten tavoitteena on estää vähittäismyyntipakkausten käyttö markkinoinnin välineenä. On syytä kuitenkin huomioida, että tupakkalain 68 §:n mukaan tupakan markkinointi on kokonaisuudessaan kielletty, ja tämä kielto ulottuu myös tuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin. Jo markkinointikielto (tupakkalain 68 §) ja esilläpitokiello (tupakkalain 71 §), molemmat erikseen ja näiden soveltuminen vähittäismyyntipakkauksiin sekä esilläpitokiello omalta osaltaan tekee nyt ehdotetut geneeriset vähittäismyyntipakkaukset tarpeettomiksi. Ehdotuksella on merkitystä myös perustuslain kannalta.

Sillä väitetyllä seikalla, että geneeriset vähittäismyyntipakkaukset helpottaisivat tuotteiden vähittäismyyntipakkausten valvontaa (ks. esimerkiksi esitysluonnoksen s. 19), ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, ovatko geneeriset vähittäismyyntipakkaukset hyväksyttäviä perustuslaillisesta näkökulmasta.

4 Geneeriset vähittäismyyntipakkaukset perusoikeuksien rajoituksena eivät ole perusteltuja eikä rajoitus täytä oikeasuhtaisuuden vaatimusta

#### 4.1 Yleisiä perustuslaillisia lähtökohtia

Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, perusoikeuksien rajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia (PeVM 27/1994, s. 5):

1. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.
2. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.
3. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Yllä mainittujen edellytysten tulee täytyä, jotta uusi (perusoikeutta rajoittava) säädös voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

4.2 Geneeriset vähittäismyyntipakkaukset eivät ole välttämätön taikka tehokas keino esitysluonnoksen tavoitteiden saavuttamiseksi

Esitysluonnoksen sivulla 21 annetaan ymmärtää, että kansainvälisten kokemusten perusteella geneerisillä vähittäismyyntipakkauksilla olisi positiivisia vaikutuksia kansanterveyteen. Suurin osa tutkimuksista on liittynyt geneerisiin vähittäismyyntipakkauksiin maissa, joissa ei ole säädetty tupakkatuotteiden esilläpitokiellosta myyntipisteissä.

Kuten edellä on mainittu, ehdotetut geneeriset vähittäismyyntipakkaukset eivät ole välttämätön keino lakiesityksen mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Voimassa olevaa markkinointikieltoa voidaan soveltaa kokonaisuudessaan tuotteiden pakkauksiin, mikä seikka tekee geneerisien vähittäismyyntipakkausten käyttöönottamisesta tarpeetonta. Esitysluonnoksessa (esim. esitysluonnoksen s. 43) on nimenomaisesti mainittu, että markkinointikielto ja esilläpitokielto ulottuu tuotteiden pakkauksiin (tupakkalain 68 § ja 71 §).

Vaikka geneeriset vähittäismyyntipakkaukset helpottaisivatkin viranomaisten valvontatehtäviä, tällä ei ole merkitystä arvioitaessa perusoikeuksien rajoittamisen välttämättömyyttä tai tarpeellisuutta. Ei ole edes väitetty, että tuotteiden pakkauksiin liittyvät valvontatehtävät aiheuttaisivat valvontaviranomaisille merkittävää työmäärää. Selvyyden vuoksi todettakoon, että tällä ei ole merkitystä, kun arvioidaan perusoikeuksien rajoittamista.

#### 4.3 Lähtökohdat geneerisille vähittäismyyntipakkauksille

Kuten edellä on esitetty, vuonna 2010 perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 21/2010, että (s. 3):

”Tupakka on Suomessa — suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa lukuun ottamatta — laillisesti kaupan oleva nautintoaine. Tähän nähden tupakkatuotteiden markkinoinnin rajoitukset vaikuttavat tarpeettoman ankarilta.”

Kyseessä oli tupakkatuotteiden esilläpitokielto myyntipisteissä. Perustuslailliselta kannalta kyse oli perusoikeuden rajoittamisesta (sananvapaus; perustuslain 12 §:n 1 mom.) väestön terveyden suojaamiseksi (perustuslaki 19 §:n 3 mom.). Alkuperäinen ehdotettu rajoitus ei ollut oikeasuhtainen.

Näin ollen, kuten edellä on esitetty, perustuslakivaliokunta ehdotti seuraavaa (s. 3):

”Sääntelyn oikeasuhtaisuutta olisi 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. Näin muutettuna säännöksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 12 §:n 1 momentissa sananvapauden rajoittamiselle asetetut edellytykset ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste.”

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 21/2010 valossa tupakkatuotteiden markkinointia koskevat rajoitukset ovat saavuttaneet sen pisteen, että uusien tupakkatuotteiden markkinointia koskevien rajoitusten säätäminen estyy suurelta osin sillä perusteella, että jo nykyiset tupakkatuotteiden markkinoinnin rajoitukset ovat erittäin ankaria. Myös tämä on otettava huomioon arvioitaessa mitä tahansa uusia rajoituksia.

#### 4.4 Perustuslakivaliokunnan näkemys nykyisten rajoitusten perustuslainmukaisuudesta

Viimeisin tupakkatuotteiden myyntiä ja markkinointia koskeva ankara rajoitus oli tupakkatuotteiden esilläpitokielto myyntipisteissä (tupakkalaki 71 §), josta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 2010. Esilläpitokieltä koskeva hallituksen esitys (180/2009) annettiin eduskunnalle loppuvuodesta 2009.

Esilläpitokieltoa arvioitiin perustuslakivaliokunnassa (PeVL 21/2010). Perustuslakivaliokunta totesi seuraavaa (PeVL 21/2010, s. 3):

”...mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. PeVL 3/2010 vp, s. 2/1 sekä PeVL 54/2006 vp, s. 2/1 ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot). Tupakka on Suomessa — suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa lukuun ottamatta — laillisesti kaupan oleva nautintoaine. Tähän nähden tupakkatuotteiden markkinoinnin rajoitukset vaikuttavat tarpeettoman ankarilta. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta olisi 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. Näin muutettuna säännöksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 12 §:n 1 momentissa sananvapauden rajoittamiselle asetetut edellytykset ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste. Tämän kaltainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

Hallituksen esityksen HE 180/2009 mukainen tupakkatuotteiden esilläpidon totaalikielto ei ollut hyväksyttävä perustuslailliselta kannalta: rajoitus ei täyttänyt suhteellisuusvaatimuksen edellytyksiä. Tämä todettiin suoraan perustuslakivaliokunnan toimesta ja koska alkuperäinen tupakkatuotteiden esilläpidon totaalikielto oli liian ankara, oli kieltoa muutettava.

Esilläpitokieltoa muutettiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

#### 4.5 Perusoikeuksiin vähemmän kajoavat keinot

Lakiesityksessä ei ole esitelty keinoja, jotka kajoaisivat perusoikeuksiin vähemmän.

#### 4.6 Oikeasuhtaisuus ankarasti ymmärrettynä – tupakkatuotteiden geneeristen vähittäismyyntipakkausten oikeasuhtaisuuden arviointi

Kuten edellä on mainittu, ehdotetut geneeriset vähittäismyyntipakkaukset rajoittavat valmistajan sananvapautta, joka on turvattu perustuslain 12 §:ssä, sekä valmistajan omaisuudensuojaa, joka on turvattu perustuslain 15 §:ssä. Jos geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia koskeva säädös saatettaisiin voimaan, valmistajat eivät voisi käyttää omia tavaramerkkejään tuotteiden pakkauksissa. On selvää, että geneeriset vähittäismyyntipakkaukset tarkoittavat merkittävää puuttumista perustuslain 15 §:n 1 momentissa suojattuihin immateriaalioikeuksiin.

Yksi esitysluonnoksen tavoitteista on vähentää tupakoinnin ympäristölle aiheuttamia haitallisia vaikutuksia, mikä väitetysti aiheutuisi tuotteiden käytön vähentyessä (joka väitetysti saavutettaisiin geneerisillä vähittäismyyntipakkauksilla). Kuten mainittu, vähittäismyyntipakkausten geneerisyydelle

asetetut tavoitteet (kuten esitysluonnoksessa on esitetty ”että vähittäismyyntipakkauksia tai itse tuotetta ei olisi enää mahdollista käyttää tuotteen markkinoinnin välineenä...”) voidaan saavuttaa jo nykyään voimassa olevalla lainsäädännöllä (markkinointikielto ulottuu myös tuotteiden pakkauksiin.)

Roskaantuminen ei ole tupakkatuotteiden kulutuksen määrästä riippuvaista, vaan se johtuu huonoista tavoista, mihin geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia koskevilla säännöillä ei ole vaikutusta. Tupakointiin liittyvää roskaamista voidaan vähentää tiedottamisella tai muilla tuotteiden pakkauksiin puuttumattomilla toimenpiteillä. Tämä tavoite vaikuttaa erittäin kaukaiselta ja sellaiselta, että sillä ei ole merkitystä ehdotuksen (geneeriset vähittäismyyntipakkaukset) kannalta.

Tulisi jälleen huomioida, että esitysluonnoksen tavoitteena on valvontaviranomaisten työn helpottaminen (s. 15). Suomen tupakkapolitiikka on noin 45 vuoden ajan keskittynyt tupakkatuotteiden aiheuttamien terveyshaittojen vähentämiseen. Viranomaisten valvontatehtävien helpottaminen ei kuitenkaan ole ollut suomalaisen tupakkalainsäädännön tavoitteena. Lisäksi tällä tavoitteella on hyvin vähän – jos minkäänlaista – merkitystä kun suhteellisuusperiaatteen mukaisten vaatimusten täyttymistä arvioidaan. Perusoikeudet tai vapaudet ovat prima facie oikeuksia ja niillä on tässä arvioinnissa enemmän painoarvoa kuin muilla yleisillä eduilla (kuten valvontatehtävien helpottamisella).

Tupakkatuotteiden geneeriset vähittäismyyntipakkaukset suhteessa sananvapauteen (perustuslain 12 §)

Kuten edellä on korostettu, nykyisin voimassa olevat tupakkatuotteiden markkinointirajoitukset ovat erittäin ankaria. Kaikki tupakkatuotteiden markkinointi ja esilläpito myyntipisteissä on kielletty.

Entistä ankarammat tupakkatuotteiden markkinointirajoitukset eivät perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan olisi oikeasuhtaisia (ks. PeVL 21/2010), vaikka niiden perusteena olisi kansanterveys, ennen kaikkea perustuslain 19 §:n 3 momentti. Geneeriset vähittäismyyntipakkaukset olisivat vieläkin merkittävämpi, ja toimenpiteenä sananvapauteen syvemmmälle kajoava rajoitus, kuin tupakkatuotteiden esilläpitokieltä myyntipisteissä.

Edellä mainitun perusteella tupakkatuotteiden geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia koskeva lainmuutos (näitä koskevan rajoituksen säätäminen) ei täytä niitä edellytyksiä, jotka on asetettu perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden rajoittamiselle, ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste (perustuslain 19 §:n 3 mom.), joka on hallituksen esityksen luonnoksen taustalla.

Tupakkatuotteiden geneeriset vähittäismyyntipakkaukset suhteessa omaisuudensuojaan (perustuslain 15 §)



Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Immateriaalioikeudet, kuten tavaramerkkioikeudet, kuuluvat omaisuudensuojan soveltamisalaan. Tämä on vahvistettu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 27/2008 (s. 3) ja PeVL 21/2010 (s. 2).

Geneeriset vähittäismyyntipakkaukset estäisivät valmistajaa käyttämästä tavaramerkkiään tuotteissaan. Näin ollen geneerisiin vähittäismyyntipakkauksiin velvoittava säädös on erittäin ankara valmistajan omaisuudensuojan rajoitus.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että tupakkatuotteiden esilläpitokielto myyntipisteissä ei rajoittanut omaisuudensuojaa liikaa, kun se oli perusteltu kansanterveydellisillä syillä (PeVL 21/2010 vp, s. 3), ja lausui seuraavaa:

”... lakiehdotuksen omistusoikeuteen kohdistuva rajoitus on tarkoitukseltaan hyväksyttävä eikä mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon sääntelyn taustalla tältä osin olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus omistusoikeuteen puuttumiseen.”

Tupakkatuotteiden geneeriset vähittäismyyntipakkaukset eroavat tupakkatuotteiden esilläpitokiellosta. Geneeriset vähittäismyyntipakkaukset puuttuvat omaisuudensuojaan, eli tässä tapauksessa erityisesti tavaramerkkioikeuksiin, huomattavasti enemmän kuin esilläpitokielto, sillä geneeriset vähittäismyyntipakkaukset estävät kokonaisuudessaan valmistajia käyttämästä tavaramerkkejään. Kysymyksessä on totaalikielto käyttää tavaramerkkiä tuotteen pakkauksessa, mikä tarkoittaa, että tavaramerkkien käytön rajoittaminen menee pidemmälle kuin mikään kuviteltavissa oleva rajoitus.

Edellä mainitun perusteella geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia koskeva lainmuutos (näitä koskevan rajoituksen säätäminen) ei täytä niitä edellytyksiä, jotka on asetettu perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattun omaisuudensuojan rajoittamiselle, ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste (perustuslain 19 §:n 3 mom.), joka on hallituksen esityksen luonnoksen taustalla.

## 5. Kuumennettavien tupakkatuotteiden pakkaus- ja varoitusmerkinnät

Kuumennettavat tupakkatuotteet eivät sisällä palamisprosessia ja niitä koskevat siten savuttomia tupakkatuotteita koskevat säännökset. PMF viittaa tältä osin myös Tupakkatuotedirektiivin 19 (4) artiklaan, jonka mukaan ”Uusien markkinoille saatettavien tupakkatuoteryhmien on täytettävä tämän direktiivin vaatimukset. Mitä tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan uusiin tupakkatuotteisiin, riippuu siitä, kuuluvatko tuotteet savuttomien tupakkatuotteiden määritelmään vai poltettavaksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden määritelmään.” Savuttomina tupakkatuotteina kuumennettavia tupakkatuotteita ei voida säännellä kuten poltettavaksi tarkoitettuja

tupakkatuotteita. Savuttomien tupakkatuotteiden pakkausmerkinnät on yhdenmukaistettu tupakkatuotedirektiivin 12 artiklalla.

Hallituksen esitysluonnos on ristiriidassa SEUT 34 artiklan kanssa. Kuumennettavien tupakkatuotteiden geneeristen pakkausten käyttöönotto rajoittaisi tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta EU:n jäsenvaltioiden välillä, koska se vaikeuttaisi muissa EU:n jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen tuotteiden tuomista Suomen markkinoille.

Edellä yksityiskohtaisemmin käsitelty, geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia koskeva oikeasuhtaisuuden vaatimus koskee vielä enemmän kuumennettavia tupakkatuotteita, sillä kuumennettavien tupakkatuotteiden aerosoliin muodostuu merkittävästi vähemmän haitallisia tai mahdollisesti haitallisia ainesosia kuin poltettavien tupakkatuotteiden aerosoliin. Siksi kuumennettavien tupakkatuotteiden ei tule olla samanlaisten säännösten kohteena kuin poltettavien tupakkatuotteiden. Suomi ei ole tehnyt SEUT 36 artiklan edellyttämää arviointia oikeuttaakseen esitystään vaatimuksesta kuumennettavien tupakkatuotteiden geneerisiin vähittäismyyntipakkauksiin. Ehdotuksen oikeasuhtaisuutta ei ole myöskään arvioitu vaikutuksenarvioinnissa. Suhteellisuusperiaate, joka on myös yksi EU-oikeuden yleisistä periaatteista, edellyttää, että jäsenvaltioiden toimien on oltava asianmukaisia kyseessä olevalla lailla tavoiteltujen hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi; kun valittavana on useita sopivia toimenpiteitä, on valittava vähiten rajoittava toimenpide. Toimenpiteiden välttämättömyyden ja suhteellisuuden todistustaakka kuuluu jäsenvaltioille myös tilanteissa, joissa on kyse ennalta varautumisen periaatteesta. Tämä koskee kuumennettavien tupakkatuotteiden pakkausvaatimuksia, joita ei edes ole tällä hetkellä ole Suomessa saatavilla.

PMF myöntää, että kuumennettavat tupakkatuotteet sisältävät nikotiinia, mutta koska palamista ei tapahdu, kuumennettavien tupakkatuotteiden aerosoliin muodostuu merkittävästi vähemmän haitallisia tai mahdollisesti haitallisia ainesosia kuin poltettavien tupakkatuotteiden aerosoliin. Tästä syystä kuumennettaville tupakkatuotteille ei voida asettaa samoja pakkauksia koskevia rajoituksia kuin poltettaville tupakkatuotteille rikkomatta suhteellisuusperiaatetta, vaikka poltettavia tupakkatuotteita koskeva geneerinen pakkausvaatimus hyväksyttäisiin SEUT 36 artiklan nojalla. Savuttomien tuotteiden asettaminen saman geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia koskevan sääntelyn alle olisi selvästi epäasianmukaista ja ylittäisi sen, mikä on välttämätöntä tavoitellun tavoitteen saavuttamiseksi (kansanterveys). Lakiehdotus toimii mielivaltaisesti ja ylittää selvästi välttämättömyyden ja tarpeellisuuden rajat kansanterveystavoitteen saavuttamiseksi.

### **35 § Tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksen muu ulkoasu / Annan utformning av detaljhandelsförpackningar för tobaksprodukter**

Philip Morris Finland Oy ("PMF") viittaa kunnioittavasti soveltuvin osin siihen, mitä on lausuttu esitysluonnoksen 32 §:stä.

### **35 a § Savukkeen ulkoasu / Cigaretters utformning**

Philip Morris Finland Oy ("PMF") viittaa kunnioittavasti soveltuvin osin siihen, mitä on lausuttu esitysluonnoksen 32 §:stä.

### **36 § Sähkösavukkeen ja täyttösäiliön vähittäismyyntipakkauksen pakolliset ja sallitut merkinnät / Obligatorisk och tillåten märkning av detaljhandelsförpackningar för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare**

#### 1 Tiivistelmä

Philip Morris Finland Oy ("PMF") pyytää kunnioittavasti, että hallituksen esitykseen ei sisällytetä vaatimusta sähkösavukkeiden geneerisistä vähittäismyyntipakkauksista. Tiivistetysti, PMF perustelee pyyntönsä seuraavasti:

A) Sähkösavukkeiden geneeriset vähittäismyyntipakkaukset ei ole tehokas taikka välttämätön keino esitysluonnoksessa kuvattujen, geneerisille vähittäismyyntipakkauksille asetettujen väestön terveyttä koskevien päämäärien saavuttamiseksi.

B) Sähkösavukkeiden geneeriset vähittäismyyntipakkaukset ei ole oikeasuhtainen toimenpide perustuslailliselta kannalta tarkasteltuna. Se ei täytä sananvapauden (perustuslain 12 §:n 1 mom.) eikä omaisuudensuojan (perustuslain 15 §:n 1 mom.) rajoittamiselle asetettuja edellytyksiä ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste (perustuslain 19 §:n 3 mom.).

C) Ehdotus on myös EU:n lainsäädännön vastainen.

Lisäksi esitysluonnos antaa harhaanjohtavan kuvan sähkösavukkeiden terveysvaikutuksista. Hallituksen esitykseen tulisi sisällyttää yksityiskohtaista tietoa siitä, että sähkösavukkeet ovat terveyden kannalta parempi vaihtoehto kuin muut tupakkatuotteet sellaisille aikuisille tupakoitsijoille, jotka muutoin jatkaisivat tupakoimista.

2 Ehdotetut vähittäismyyntipakkauksia koskevat muutokset sekä muutosten julkilausut perustuslailliset vaikutukset ja perustelut

Esitysluonnoksen vähittäismyyntipakkauksia koskeva keskeinen sisältö ilmenee lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentista:

"Sähkösavukkeen ja täyttösäiliön vähittäismyyntipakkauksessa saa esittää tupakkatuotteen tuotenimen, valmistajan tai maahantuojan toiminimen ja yhteystiedot sekä tuotteen pakkauskoon, valmistuspäivämäärän ja viivakoodin siten, että vähittäismyyntipakkaus ei merkinnöiltään erotu

muista sähkösavukkeiden tai täyttösäiliöiden vähittäismyyntipakkauksista eikä merkintöjen avulla edistetä tuotteen myyntiä.”

Kyse on niin kutsutusta geneerisistä vähittäismyyntipakkauksista. Esitysluonnoksessa on todettu, että esityksen mukaiset geneeriset vähittäismyyntipakkaukset rajoittavat valmistajan sananvapautta, jota suojataan perustuslain 12 §:ssä, sekä valmistajan omaisuudensuojaa, jota suojataan perustuslain 15 §:ssä.

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että vaikka ehdotetut rajoitukset rajoittavat perustuslain 12 ja 15 §:ssä suojattuja perusoikeuksia, ovat rajoitukset oikeutettuja perustuslain 19 §:n 3 momentin nojalla (julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä). Lisäksi esitysluonnoksessa on todettu, että painava yhteiskunnallinen tarve edellyttää ehdotettuja geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia ja että geneeriset vähittäismyyntipakkaukset toteuttavat viranomaisten velvollisuutta edistää kansanterveyttä (esitysluonnoksen s. 43).

Esitysluonnoksessa on myös todettu, että yksi esitysluonnoksen tavoitteista on tupakoinnin ympäristölle aiheuttamien haitallisten vaikutusten, erityisesti roskaamisen, vähentäminen.

Lisäksi esitysluonnoksessa on mainittu, että geneeriset vähittäismyyntipakkaukset olisivat omiaan helpottamaan valvontaviranomaisten työtä (s. 15.)

3 Tupakkalain voimassa olevat vähittäismyyntipakkauksiin liittyvät rajoitukset ja geneerisille vähittäismyyntipakkauksille asetetut tavoitteet – geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia ei voida pitää välttämättöminä

Nykyiset jo voimassa olevat sähkösavukkeiden markkinointia ja myyntiä koskevat rajoitukset ovat seuraavat:

(i) Sähkösavukkeiden markkinointi on kielletty (tupakkalain 68 §). Markkinointikielto on hyvin ankara ja kuten esitysluonnoksessa on todettu, markkinointikielto koskee myös tuotteen vähittäismyyntipakkausta.

(ii) Myös tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden, nikotiininesteiden sekä niiden tavaramerkkien esilläpito myyntipisteissä on kielletty (tupakkalain 71 §).

(iii) Tupakkalain 36 § sisältää sähkösavukkeiden vähittäismyyntipakkauksille asetetut yksityiskohtaiset vaatimukset sekä lukuisia rajoituksia.

(iv) Lisäksi tupakkalain 44 §:n mukaisesti nikotiinia sisältävien nesteiden myynti vaatii myyntiluvan.

Geneerisillä vähittäismyyntipakkauksilla tavoitellaan esitysluonnoksen mukaan (s.15):

”...sitä, että tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden vähittäismyyntipakkauksia ei voisi käyttää markkinoinnin välineenä...”

Esitysluonnoksessa todetaan myös, että (s. 43):

”Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on, että vähittäismyyntipakkauksia tai itse tuotetta ei olisi enää mahdollista käyttää tuotteen markkinoinnin välineenä.

[...]

Mitkään tuotteiden myyntiä edistävät elementit joko pakkauksessa tai itse tuotteessa eivät siis ole nykyisinkään sallittuja, mutta niihin puuttuminen on monesti käytännössä hankalaa.”

Ehdotettujen geneeristen vähittäismyyntipakkausten tavoitteena on estää vähittäismyyntipakkausten käyttö markkinoinnin välineenä. On syytä kuitenkin huomioida, että tupakkalain 68 §:n mukaan tupakan markkinointi on kokonaisuudessaan kielletty ja tupakkalain 71 §:n mukaan myös tuotteiden esilläpito on kielletty. Jo markkinointikielto (tupakkalain 68 §) ja sen vähittäismyyntipakkauksiin ulottuvat vaikutukset tekevät nyt ehdotetut geneeriset vähittäismyyntipakkaukset tarpeettomiksi. Esityksellä on myös merkitystä perustuslain näkökulmasta. Tähän palataan myöhemmin.

Tupakoinnin aiheuttamien haitallisten ympäristövaikutusten vähentämistä koskeviin tavoitteisiin palataan tämän pykäläkohtaisen lausunnon lopussa.

Sillä väitetyllä seikalla, että geneeriset vähittäismyyntipakkaukset helpottaisivat tuotteiden vähittäismyyntipakkausten valvontaa (ks. esimerkiksi esitysluonnoksen s. 19), ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, ovatko geneeriset vähittäismyyntipakkaukset hyväksyttäviä perustuslaillisesta näkökulmasta. Myös tähän palataan myöhemmin.

4 Geneeriset vähittäismyyntipakkaukset perusoikeuksien rajoituksena eivät ole perusteltuja eikä rajoitus täytä oikeasuhtaisuuden vaatimusta

4.1 Johdanto – perustuslakivaliokunnan näkemys nykyisten rajoitusten oikeasuhtaisuudesta

Viimeisin tupakkatuotteiden myyntiä ja markkinointia koskeva ankara rajoitus oli tupakkatuotteiden esilläpitokieltä myyntipisteissä (tupakkalain 71 §), josta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 2010. Esilläpitokieltä koskeva hallituksen esitys HE 180/2009 annettiin eduskunnalle loppuvuodesta 2009.

Esilläpitokieltä arvioitiin perustuslakivaliokunnassa (PeVL 21/2010). Perustuslakivaliokunta totesi seuraavaa (PeVL 21/2010, s.3):

”...mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. PeVL 3/2010 vp, s. 2/1 sekä PeVL 54/2006 vp, s. 2/1 ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot). Tupakka on Suomessa — suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa lukuun ottamatta — laillisesti kaupan oleva nautintoaine. Tähän nähden tupakkatuotteiden markkinoinnin rajoitukset vaikuttavat tarpeettoman ankarilta. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta olisi 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. Näin muutettuna säännöksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 12 §:n 1 momentissa sananvapauden rajoittamiselle asetetut edellytykset ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste. Tämän kaltainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

Hallituksen esityksen HE 180/2009 mukainen tupakkatuotteiden esilläpidon totaalikielto ei ollut hyväksyttävä perustuslain kannalta: rajoitus ei täyttänyt suhteellisuusvaatimuksen edellytyksiä. Tämä todettiin suoraan perustuslakivaliokunnan toimesta ja koska alkuperäinen tupakkatuotteiden esilläpidon totaalikielto oli liian ankara, oli kieltoa muutettava.

Esilläpitokieltä muutettiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

#### 4.2 Lähtökohdat vähittäismyyntipakkausten geneerisyydelle

Kuten edellä on esitetty, vuonna 2010 perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 21/2010, että (s. 3):

”Tupakka on Suomessa — suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa lukuun ottamatta — laillisesti kaupan oleva nautintoaine. Tähän nähden tupakkatuotteiden markkinoinnin rajoitukset vaikuttavat tarpeettoman ankarilta.”

Kyseessä oli tupakkatuotteiden (eli savukkeiden, mutta ei sähkösavukkeiden) esilläpitokieltä myyntipisteissä. Perustuslain kannalta kyse oli perusoikeuden rajoittamisesta (sananvapaus; perustuslain 12 §:n 1 mom.) väestön terveyden suojaamiseksi (perustuslaki 19 §:n 3 mom.). Alkuperäinen ehdotettu rajoitus ei ollut oikeasuhtainen.

Näin ollen, kuten edellä on esitetty, perustuslakivaliokunta ehdotti seuraavaa (s. 3):

”Sääntelyn oikeasuhtaisuutta olisi 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. Näin muutettuna säännöksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 12 §:n 1 momentissa sananvapauden rajoittamiselle asetetut edellytykset ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste.”

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 21/2010 valossa tupakkatuotteiden markkinointia koskevat rajoitukset ovat saavuttaneet sen pisteen, että uusien tupakkatuotteiden markkinointia koskevien rajoitusten säätäminen estyy suurelta osin sillä perusteella, että jo nykyiset tupakkatuotteiden markkinoinnin rajoitukset ovat erittäin ankaria. Myös tämä on otettava huomioon arvioitaessa mitä tahansa uusia rajoituksia.

#### 4.3 Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa sähkösavukkeiden esilläpitokieltoon

Jostain syystä perustuslakivaliokunta ei lausunut mitään sähkösavukkeiden esilläpitokiellosta myyntipisteissä antaessaan lausunnon lakiesityksestä uudeksi tupakkalaiksi (PeVL 17/2016). Sen valossa, mitä perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettiin tupakkatuotteiden esilläpitokiellosta myyntipisteissä (PeVL 21/2010, s. 3), tämä olisi ollut välttämätöntä ottaen huomioon sähkösavukkeiden vähäisemmät terveysriskit sekä sen, että myös lainsäätäjä katsoo sähkösavukkeiden olevan vaihtoehto niille, jotka pyrkivät lopettamaan tupakoinnin (HE 15/2016, s. 53):

”Tämän vuoksi tavoitteena on, että niitä [sähkösavukkeita] ryhtyisivät käyttämään ainoastaan sellaiset henkilöt, jotka pyrkivät tällä tavoin eroon tupakoinnista.”

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 21/2010 ja erityisesti sähkösavukkeiden oleellisesti vähäisempien terveysriskien valossa on kyseenalaista, onko sähkösavukkeiden esilläpitokiello myyntipisteissä oikeasuhtainen. Tällä on tietysti merkitystä arvioitaessa esitysluonnoksen mukaisia sähkösavukkeiden geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia.

#### 4.4 Yleisiä perustuslaillisia lähtökohtia

Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, perusoikeuksien rajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia (PeVM 27/1994 vp, s. 5):

1. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.
2. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.
3. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Yllä mainittujen edellytysten tulee täyttyä, jotta uusi (perusoikeutta rajoittava) säädös voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

4.5 Geneeriset vähittäismyyntipakkaukset eivät ole välttämätön taikka tehokas keino esitysluonnoksen tavoitteiden saavuttamiseksi

Esitysluonnoksen sivulla 21 annetaan ymmärtää, että kansainvälisen kokemuksen perusteella geneerisillä vähittäismyyntipakkauksilla olisi positiivisia vaikutuksia kansanterveyteen. Suurin osa tutkimuksista on liittynyt geneerisiin vähittäismyyntipakkauksiin maissa, joissa ei olla säädetty tupakkatuotteiden esilläpitokiellosta myyntipisteissä.

Esitysluonnoksessa on todettu (s. 21), että sähkösavukkeiden geneeristen vähittäismyyntipakkausten vaikutuksista ei ole näyttöä. On kuitenkin oletettu, että vaikutukset olisivat samankaltaisia, kuin tupakkatuotteiden geneeristen vähittäismyyntipakkausten kohdalla.

Näin ollen, esitysluonnoksessa ei ole esitetty tutkimustuloksia siitä, että geneeriset vähittäismyyntipakkaukset olisivat tehokas keino kansanterveyden edistämiseksi. Perusoikeuden rajoituksen tulee olla tehokas keino asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä ei selvästi käy toteen sähkösavukkeiden kohdalla. Näin ollen ei ole olemassa näyttöä sille, että sähkösavukkeiden geneeriset vähittäismyyntipakkaukset olisivat välttämättömiä.

Kuten edellä on mainittu, ehdotetut geneeriset vähittäismyyntipakkaukset eivät ole välttämätön keino lakiesityksen mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Voimassa olevaa markkinointikieltoa voidaan soveltaa kokonaisuudessaan tuotteiden pakkauksiin, mikä seikka tekee geneeristen vähittäismyyntipakkausten käyttöönottamisesta tarpeetonta. Esitysluonnoksessa (esim. esitysluonnoksen s. 43) on nimenomaisesti mainittu, että markkinointikielto ulottuu tuotteiden pakkauksiin (tupakkalain 68 §).

Vaikka geneeriset vähittäismyyntipakkaukset helpottaisivatkin viranomaisten valvontatehtäviä, tällä ei ole merkitystä arvioitaessa perusoikeuden rajoittamisen välttämättömyyttä tai tarpeellisuutta. Ei ole edes väitetty, että tuotteiden pakkauksiin liittyvät valvontatehtävät aiheuttaisivat valvontaviranomaisille merkittävää työmäärää. Tähän palataan myöhemmin.

4.6 Perusoikeuksiin vähemmän kajoavat keinot

Lakiesityksessä ei ole esitelty keinoja, jotka kajoaisivat perusoikeuksiin vähemmän.



#### 4.7 Oikeasuhtaisuus ankarasti ymmärrettynä – Sähkösavukkeiden vähittäismyyntipakkausten geneerisyyden oikeasuhtaisuuden arviointi

Kuten edellä on mainittu, ehdotetut geneeriset vähittäismyyntipakkaukset rajoittavat valmistajan sananvapautta, joka on turvattu perustuslain 12 §:ssä, sekä valmistajan omaisuudensuojaa, joka on turvattu perustuslain 15 §:ssä. Jos geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia koskeva säädös saatettaisiin voimaan, valmistajat eivät voisi käyttää omia tavaramerkkejään tuotteiden pakkauksissa. On selvää, että geneeriset vähittäismyyntipakkaukset tarkoittavat merkittävää puuttumista perustuslain 15 §:n 1 momentissa suojattuihin immateriaalioikeuksiin.

Sähkösavukkeiden erottelu muista tupakkatuotteista, kuten savukkeista, on tärkeää, sillä sähkösavukkeiden aiheuttamat terveysriskit ovat merkittävästi vähäisempiä kuin poltettavien savukkeiden aiheuttamat terveysriskit. Sähkösavukkeiden terveysriskejä on kuvailtu esitysluonnoksen sivulla 21, ja lopputuleman mukaan sähkösavukkeiden terveysvaikutukset eivät ole vielä hyvin tiedossa.

Esitysluonnoksessa ei ole nimenomaisesti lausuttu, että sähkösavukkeiden terveysvaikutukset ovat merkittävästi vähäisempiä kuin poltettavien savukkeiden terveysvaikutukset. Tämä pitäisi sisällyttää lopulliseen hallituksen esitykseen sen varmistamiseksi, että eduskunta ja asiaankuuluvat valiokunnat (erityisesti perustuslakivaliokunta) voisivat perustaa arvionsa esitetyistä muutoksista oikeaan tietoon. Sähkösavukkeiden vähäisempiin terveysriskeihin liittyvä informaatio on tärkein lopullisessa hallituksen esityksessä esitettävä tieto sen varmistamiseksi, että asiaa koskevat päätökset tehdään oikeaan tietoon perustuen.

Ennen varsinaisen suhteellisuusperiaatteen mukaisen arvioinnin aloittamista tulee huomioida, että esitysluonnoksessa on mainittu sen tavoitteena olevan, että geneeriset vähittäismyyntipakkaukset helpottaisivat viranomaisten valvontatehtäviä (s. 15). Suomalainen tupakkalainsäädäntö on noin 45 vuoden ajan keskittynyt tupakkatuotteiden aiheuttamien terveyshaittojen vähentämiseen. Viranomaisten valvontatehtävien helpottaminen ei sen sijaan ole ollut suomalaisen tupakkalainsäädännön tavoitteena. Lisäksi tällä tavoitteella on hyvin vähän – jos minkäänlaista – merkitystä arvioitaessa suhteellisuusperiaatteen mukaisten vaatimusten täyttymistä. Perusoikeudet tai vapaudet ovat prima facie oikeuksia, ja niillä on tässä arvioinnissa enemmän painoarvoa kuin muulla yleisellä edulla (kuten valvontatehtävien helpottamisella).

Sähkösavukkeiden geneeriset vähittäismyyntipakkaukset suhteessa sananvapauteen (perustuslain 12 §)

Kuten edellä on korostettu, nykyisin voimassa olevat tupakkatuotteiden markkinointirajoitukset ovat erittäin ankaria. Kaikki tupakkatuotteiden markkinointi ja esilläpito myyntipisteissä on kielletty.

Entistä ankarammat tupakkatuotteiden markkinointirajoitukset eivät perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan olisi oikeasuhtaisia (ks. PeVL 21/2010 vp), vaikka niiden perusteena olisi kansanterveys, ennen kaikkea perustuslain 19 §:n 3 momentti. Geneeriset vähittäismyyntipakkaukset olisivat vielä merkittävämpi ja toimenpiteenä sanavapautteen syvemmälle kajoava rajoitus kuin tupakkatuotteiden esilläpitokielto myyntipisteissä.

Oleellista on, että suhteellisuusperiaatteen mukaisessa arvioinnissa sähkösavukkeet erotetaan poltettavista tupakkatuotteista, kuten savukkeista, koska sähkösavukkeiden höyry sisältää merkittävästi vähemmän haitallisia ja mahdollisesti haitallisia ainesosia kuin poltettavien tupakkatuotteiden savu.

Tämän vuoksi kansanterveydellisen oikeutusperusteen merkitys, ja lopulta myös oikeutusperusteen, jonka mukaan julkisen vallan tulee edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 mom.), on sähkösavukkeiden osalta suhteellisuusarvioinnissa merkittävästi vähäisempi kuin tupakkatuotteiden ja poltettavien savukkeiden kyseessä ollessa.

Edellä mainitun perusteella sähkösavukkeiden geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia koskeva lainmuutos (näitä koskevan rajoituksen säätäminen) ei täytä niitä edellytyksiä, jotka on asetettu perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattu sananvapauden rajoittamiselle, ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste (perustuslain 19 §:n 3 mom.).

Sähkösavukkeiden geneeriset vähittäismyyntipakkaukset suhteessa omaisuudensuojaan (perustuslain 15 §)

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Immateriaalioikeudet, kuten tavaramerkkioikeudet, kuuluvat omaisuudensuojan soveltamisalaan. Tämä on vahvistettu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 27/2008 (s. 3) ja PeVL 21/2010 (s. 2).

Geneeriset vähittäismyyntipakkaukset estäisivät valmistajaa käyttämästä tavaramerkkiään. Näin ollen geneerisiin vähittäismyyntipakkauksiin velvoittava säädös on erittäin ankara valmistajan omaisuudensuojan rajoitus.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että tupakkatuotteiden esilläpitokielto myyntipisteissä ei rajoittanut omaisuudensuojaa liikaa, kun se oli perusteltu kansanterveydellisillä syillä (PeVL 21/2010 vp, s. 3), ja lausui seuraavaa:

”...lakiehdotuksen omistusoikeuteen kohdistuva rajoitus on tarkoitukseltaan hyväksyttävä eikä mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon sääntelyn taustalla tältä osin olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus omistusoikeuteen puuttumiseen.”

Sähkösavukkeiden geneeriset vähittäismyyntipakkaukset eroavat tupakkatuotteiden esilläpitokiellosta seuraavilla tavoin:

(i) Geneeriset vähittäismyyntipakkaukset puuttuvat omaisuudensuojaan, eli tässä tapauksessa erityisesti tavaramerkkioikeuksiin, huomattavasti enemmän kuin esilläpitokiello, sillä ne estävät kokonaisuudessaan valmistajia käyttämästä tavaramerkkejään. Kysymyksessä on totaalikielto käyttää tavaramerkkiä tuotteen pakkauksessa, mikä tarkoittaa, että tavaramerkkien käytön rajoittaminen menee pidemmälle kuin mikään kuviteltavissa oleva rajoitus.

(ii) Sähkösavukkeiden höyry sisältää merkittävästi vähemmän haitallisia ja mahdollisesti haitallisia ainesosia kuin poltettavien tupakkatuotteiden savu. Tämän vuoksi kansanterveydellisen oikeutusperusteen merkitys, ja lopulta myös oikeutusperusteen, jonka mukaan julkisen vallan tulee edistää väestön terveyttä, on sähkösavukkeiden osalta suhteellisuusarvioinnissa paljon vähäisempi kuin tupakkatuotteiden ja poltettavien savukkeiden kyseessä ollessa. Tämän oikeutusperusteen paino on suhteellisuusarvioinnissa edellä mainitun perusteella sähkösavukkeiden merkittävästi pienempi kuin poltettavien tupakkatuotteiden savukkeiden osalta.

Edellä mainitun perusteella geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia koskeva lainmuutos (näitä koskevan rajoituksen säätäminen) ei täytä niitä edellytyksiä, jotka on asetettu perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatus omaisuudensuojan rajoittamiselle, ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste (perustuslain 19 §:n 3 mom.), joka on hallituksen esityksen luonnoksen taustalla.

## 5 EU-oikeuden vastaisuus

Ehdotus olisi selvästi SEUT-sopimuksen 34 artiklan vastainen, koska geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia koskeva vaatimus voidaan nähdä toimenpiteenä, jolla on määrällisiä rajoituksia vastaava vaikutus tuontiin SEUT 34 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Suomi ei ole tehnyt riittävää arviointia eikä toimittanut riittäviä todisteita SEUT 36 artiklan nojalla oikeuttaakseen esitystään vaatimuksesta sähkösavukkeiden geneerisistä vähittäismyyntipakkauksista, kuten edellä on yksityiskohtaisemmin kuvattu yksityiskohtaisemmin. Lisäksi valittujen toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta ei ole tehty vaikutusarviointia. Kaikkien jäsenvaltioiden välistä vapaata kauppaa rajoittavien toimenpiteiden on oltava tarkoituksenmukaisia ja välttämättömiä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaate, joka on yksi EU:n oikeuden yleisistä periaatteista, edellyttää, että jäsenvaltioiden toimien on oltava asianmukaisia kyseessä olevalla lainsäädännöllä tavoiteltujen hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta nämä tavoitteet saavutetaan; kun valinta tehdään useiden sopivien toimenpiteiden välillä, on valittava vähiten rajoittava toimenpide.

PMF tiedostaa, että sähkösavukkeiden neste ja höyry sisältävät nikotiinia, mutta ottaen huomioon, että höyry sisältää merkittävästi vähemmän haitallisia ja mahdollisesti haitallisia ainesosia kuin poltettavat tupakkatuotteet, ei sähkösavukkeiden pakkauksille voida asettaa samoja rajoituksia kuin poltettavien tupakkatuotteiden pakkauksille rikkomatta suhteellisuusperiaatetta. Niitä ei siksi tule asettaa saman sääntelyn alle. Sähkösavukkeiden asettaminen saman geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia koskevan sääntelyn alle olisi selvästi epäasianmukaista ja ylittäisi sen, mikä on välttämätöntä tavoitellun tavoitteen saavuttamiseksi (kansanterveys). Lakiehdotus toimii mielivaltaisesti ja ylittää selvästi välttämättömyyden ja tarpeellisuuden rajat kansanterveystavoitteen saavuttamiseksi, jos – vastoin PMF:n käsitystä sekä Tupakkatuotedirektiivin sanamuotoa ja tarkoitusta – sähkösavukkeiden vähittäismyyntipakkauksille olisi mahdollista asettaa muita vaatimuksia kuin mitä Tupakkatuotedirektiivissä säädetään, ja mikäli niille siten asetettaisiin vastaavat geneerisiä vähittäismyyntipakkauksia koskevat vaatimukset kuin poltettaville tupakkatuotteille (jos esitysluonnoksen ko. vaatimukset poltettaviksi tarkoitetuille tupakkatuotteille siis vastoin PMF:n käsitystä katsottaisiin ylipäätään sallituiksi).

## 6 Muita huomioita

Kuten edellä on esitetty, yksi esitysluonnoksen tavoitteista on vähentää tupakoimisen aiheuttamia haitallisia, erityisesti roskaamiseen liittyviä, ympäristövaikutuksia. Tämä perustuu ajatukseen siitä, että tupakkatuotteiden käytön vähentäminen johtaa alentuneeseen ympäristön kuormitukseen.

Ympäristöministeriö on arvioinut muun muassa sähkösavukkeiden ympäristövaikutuksia julkaisussaan 1.10.2019.

([https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161806/YM\\_26\\_19\\_Kertak%C3%A4ytt%C3%B6muovituotteita%20koskevan%20direktiivin%20toimeenpano.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161806/YM_26_19_Kertak%C3%A4ytt%C3%B6muovituotteita%20koskevan%20direktiivin%20toimeenpano.pdf))

Raportin sivulla 124 lausutaan, että ”IQOS-savukkeita” ja sähkösavukkeita pidetään ympäristölle vähemmän haitallisina kuin poltettavia savukkeita, ja tämän vuoksi tulisi harkita, pitäisikö tupakoitsijoita pyrkiä ohjaamaan kohti näitä tuotteita, ja pois poltettavista tupakkatuotteista.

Ympäristöministeriö korkeimpana ympäristöasioiden viranomaisena, on siten sitä mieltä, että ympäristön kannalta sähkösavukkeet ovat vähemmän haitallisia kuin poltettavat tupakkatuotteet.

Näin ollen, myös ympäristön näkökulmasta sähkösavukkeita tulisi suosia poltettavien tupakkatuotteiden sijaan. Tavoite, jonka mukaan sähkösavukkeiden käyttöä tulisi vähentää, ei siten ole minkään ympäristön suojelua koskevan argumentaation tukema.

**36 a § Sähkösavukkeen ja täyttösäiliön vähittäismyyntipakkauksen muu ulkoasu / Annan utformning av detaljhandelsförpackningar för elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare**

Philip Morris Finland Oy ("PMF") viittaa kunnioittavasti soveltuvin osain edellä lakiesityksen luonnoksen 36 §:n kohdalla lausumaansa.

**36 b § Täyttösäiliön ja nikotiininesteen ulkoasu / Utformningen av påfyllningsbehållare och nikotinvätskans utseende**

Philip Morris Finland Oy ("PMF") viittaa kunnioittavasti soveltuvin osain edellä lakiesityksen luonnoksen 36 §:n kohdalla lausumaansa.

**42 a § Talouden toimijan tunnuksen tekeminen toimimattomaksi / Avaktivering av identifieringskoden för ekonomiska aktörer**

-

**52 a § Tupakkatuotteiden maustamiseen tarkoitettujen tuotteiden myyntikielto / Förbud mot försäljning av produkter avsedda för smaksättning av tobaksprodukter**

-

**54 § Omavalvontasuunnitelma / Plan för egenkontroll**

-

**58 § Etämyynnin kieltö / Förbud mot distansförsäljning**

-

**60 § Tukkumyynnin rajoitukset / Begränsningar i partihandel**

-

**65 § Kielto tuoda maahan etäviestimen välityksellä hankittuja tuotteita / Förbud mot införsel med hjälp av ett medel för distanskommunikation**

-

**67 § Matkustajatuonnin määrälliset rajat / Kvantitativa begränsningar för resandeförsel**

-

**70 § Hintahyvityksen kieltö / Förbud mot prisgottgörelse**

-

**71 § Esilläpitokieltö / Förbud mot framläggande**

1 Tiivistelmä

Philip Morris Finland Oy ("PMF") pyytää kunnioittavasti, että lopulliseen hallituksen esitykseen ei sisällytetä kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokieltä myyntipisteissä.

Kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokieltä ei ole oikeasuhtainen toimenpide perustuslaillisesta näkökulmasta tarkasteltuna: se ei täytä sananvapauden (perustuslain 12 §:n 1 mom.) rajoittamiselle asetettuja edellytyksiä eikä omaisuudensuojan (perustuslain 15 §:n 1 mom.) rajoittamiselle asetettuja edellytyksiä, ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste (perustuslain 19 §:n 3 mom.).

Kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokieltä koskeva ehdotus on myös SEUT 34 artiklan vastainen.

Lisäksi tämänhetkinen esitysluonnos antaa harhaanjohtavan kuvan kuumennettavien tupakkatuotteiden terveysvaikutuksista. Hallituksen esitykseen tulisi sisällyttää yksityiskohtaista tietoa siitä, että kuumennettavat tupakkatuotteet ovat terveyden kannalta parempi vaihtoehto kuin muut tupakkatuotteet sellaisille aikuisille tupakoitsijoille, jotka muutoin jatkaisivat tupakoimista.

2 Ehdotettu kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokieltä sekä ehdotuksen julkilausutut perustuslailliset vaikutukset ja perustelut

Esityksen keskeinen sisältö koskien kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokieltä ilmenee lakiesityksen 71 §:n 1 momentista:

"Tupakkatuotteita, tupakan vastikkeita, sähkösavukkeita, nikotiinineiteitä tai tupakointivälineitä, jotka on tarkoitettu kuumennettavan tupakkatuotteen käyttämiseen, tai mainittujen tuotteiden tavaramerkkejä ei saa pitää esillä tupakkatuotteiden, tupakan vastikkeiden, tupakointivälineiden, tupakkajäljitelmien, sähkösavukkeiden tai nikotiinineiteiden vähittäismyynnissä."

Esitysluonnoksessa on todettu, että esityksen mukainen esilläpitokieltä rajoittaa valmistajan sananvapautta, jota suojataan perustuslain 12 §:ssä. Esityksessä ei ole kuitenkaan mainittu, että esilläpitokieltä rajoittaa lisäksi valmistajan omaisuudensuojaa, jota suojataan perustuslain 15 §:ssä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka ehdotetut rajoitukset rajoittavat perustuslain 12 §:ssä suojattua perusoikeutta, ovat rajoitukset oikeutettuja perustuslain 19 §:n 3 momentin nojalla (julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä). Lisäksi esitysluonnoksessa on todettu, että painava yhteiskunnallinen tarve edellyttää ehdotettuja generisiä vähittäismyyntipakkauksia ja että

geneeriset vähittäismyyntipakkaukset toteuttavat viranomaisten velvollisuutta edistää kansanterveyttä (esitysluonnoksen s. 43).

Esitysluonnoksessa on myös todettu, että yksi sen tavoitteista on tupakoinnin ympäristölle aiheuttamien haitallisten vaikutusten, erityisesti roskaamisen, vähentäminen.

Lisäksi esitysluonnoksessa on mainittu, että geneeriset vähittäismyyntipakkaukset olisivat omiaan helpottamaan valvontaviranomaisten työtä (s. 15).

### 3 Rajoituksen välttämättömyys – rajoituksen perusteleminen toisella rajoituksella

Esitysluonnoksessa on todettu, että kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokielto myyntipisteissä on välttämätön toimenpide, sillä myös sähkösavukkeiden esilläpito myyntipisteissä on kielletty, ja kuumennettavat tupakkatuotteet muistuttavat ulkoisesti sähkösavukkeita.

#### 3.1 Kuumennettavien tupakkatuotteiden vertaaminen sähkösavukkeisiin esilläpitokielloa tukevana argumenttina

Väite, jonka mukaan kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokielto on välttämätön sähkösavukkeiden esilläpitokiellon vuoksi, on ongelmallinen.

Perustuslakivaliokunta ei lausunut mitään sähkösavukkeiden esilläpitokiellosta myyntipisteissä antaessaan lausunnon lakiesityksestä uudeksi tupakkalaiksi (PeVL 17/2016). Sen valossa, mitä perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettiin tupakkatuotteiden esilläpitokiellosta myyntipisteissä (PeVL 21/2010, s. 3), tämä olisi ollut välttämätöntä ottaen huomioon sähkösavukkeiden vähäisemmät terveysriskit sekä sen, että myös lainsäätäjä katsoo sähkösavukkeiden olevan vaihtoehto niille, jotka pyrkivät lopettamaan tupakoinnin (HE 15/2016, s. 53):

”Tämän vuoksi tavoitteena on, että niitä [sähkösavukkeita] ryhtyisivät käyttämään ainoastaan sellaiset henkilöt, jotka pyrkivät tällä tavoin eroon tupakoinnista.”

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 21/2010 ja erityisesti sähkösavukkeiden oleellisesti vähäisempien terveysriskien valossa on kyseenalaista, onko sähkösavukkeiden esilläpitokielto myyntipisteissä alun alkaenkaan oikeasuhtainen.

Lisäksi perusoikeuden rajoituksen perusteluna ei voida käyttää toisen tuotteen kohdalla voimaan saatettua perusoikeuden rajoitusta. Tällaisella toisella rajoituksella ei ole mitään asiayhteyttä sen arvioinnissa, onko nyt ehdotettu rajoitus perustuslain kannalta perusteltu.

### 3.2 Muut tavoitteet

Tupakoimisen aiheuttamien ympäristöhaittojen vähentämiseen liittyvään tavoitteeseen palataan tämän lausunnon lopussa.

Sillä väitetyllä seikalla, että geneeriset vähittäismyyntipakkaukset helpottaisivat tuotteiden pakkausten valvontaa (esim. esitysluonnoksen s. 19), ei ole ratkaisevaa merkitystä sen kannalta, ovatko geneeriset vähittäismyyntipakkaukset hyväksyttäviä perustuslain näkökulmasta. Myös tähän palataan myöhemmin.

4 Perustuslaillinen arviointi – kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokielto perusoikeuksien rajoituksena ei ole perusteltu eikä täytä oikeasuhtaisuuden vaatimusta

#### 4.1 Johdanto – Perustuslakivaliokunnan kanta nykyisten rajoitusten oikeasuhtaisuudesta

Viimeisin tupakkatuotteiden myyntiä ja markkinointia koskeva ankara rajoitus oli tupakkatuotteiden esilläpitokielto myyntipisteissä (tupakkalain 71 §), josta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 2010. Esilläpitokieltoa koskeva hallituksen esitys (180/2009) annettiin eduskunnalle loppuvuodesta 2009.

Esilläpitokieltoa arvioitiin perustuslakivaliokunnassa (PeVL 21/2010). Perustuslakivaliokunta harkitsi seuraavaa (PeVL 21/2010, s. 3):

”...mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. PeVL 3/2010 vp, s. 2/1 sekä PeVL 54/2006 vp, s. 2/1 ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot). Tupakka on Suomessa — suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa lukuun ottamatta — laillisesti kaupan oleva nautintoaine. Tähän nähden tupakkatuotteiden markkinoinnin rajoitukset vaikuttavat tarpeettoman ankarilta. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta olisi 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. Näin muutettuna säännöksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 12 §:n 1 momentissa sananvapauden rajoittamiselle asetetut edellytykset ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste. Tämän kaltainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”



Hallituksen esityksen HE 180/2009 mukainen tupakkatuotteiden esilläpidon totaalikielto ei ollut hyväksyttävä perustuslain kannalta: rajoitus ei täyttänyt suhteellisuusvaatimuksen edellytyksiä. Tämä todettiin suoraan perustuslakivaliokunnan toimesta ja koska alkuperäinen tupakkatuotteiden esilläpidon totaalikielto oli liian ankara, oli kieltoa muutettava.

Esilläpitokieltota muutettiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

#### 4.2 Lähtökohdat kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokiellolle

Kuten edellä on esitetty, vuonna 2010 perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 21/2010, että (s. 3):

”Tupakka on Suomessa — suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa lukuun ottamatta — laillisesti kaupan oleva nautintoaine. Tähän nähden tupakkatuotteiden markkinoinnin rajoitukset vaikuttavat tarpeettoman ankarilta.”

Kyseessä oli tupakkatuotteiden (eli savukkeiden, mutta ei sähkösavukkeiden) esilläpitokiello myyntipisteissä. Perustuslain kannalta kyse oli perusoikeuden rajoittamisesta (sananvapaus; perustuslain 12 §:n 1 mom.) väestön terveyden suojaamiseksi (perustuslain 19 §:n 3 mom.). Alkuperäinen ehdotettu rajoitus ei ollut oikeasuhtainen.

Näin ollen, kuten edellä on esitetty, perustuslakivaliokunta ehdotti seuraavaa (s. 3):

”Sääntelyn oikeasuhtaisuutta olisi 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. Näin muutettuna säännöksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 12 §:n 1 momentissa sananvapauden rajoittamiselle asetetut edellytykset ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste.”

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 21/2010 valossa tupakkatuotteiden markkinointia koskevat rajoitukset ovat saavuttaneet sen pisteen, että uusien tupakkatuotteiden markkinointia koskevien rajoitusten säätäminen estyy suurelta osin sillä perusteella, että jo nykyiset tupakkatuotteiden markkinoinnin rajoitukset ovat erittäin ankaria. Myös tämä on otettava huomioon arvioitaessa mitä tahansa uusia rajoituksia.

#### 4.3 Oikeasuhtaisuus ankarasti ymmärrettynä – kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokiellon oikeasuhtaisuuden arviointi

Kuten edellä on mainittu, ehdotettu kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokielto rajoittaa valmistajan sananvapautta, joka on turvattu perustuslain 12 §:ssä, sekä valmistajan omaisuudensuojaa, joka on turvattu perustuslain 15 §:ssä. Jos esilläpitokieltota koskeva säädös saatettaisiin voimaan, valmistajat eivät voisi käyttää omia tavaramerkkejään tarkoituksenmukaisesti.

Kuumennettavien tupakkatuotteiden (ja niiden käyttämiseen tarkoitettujen välineiden) erottelu muista tupakkatuotteista, kuten savukkeista, on tärkeää, sillä kuumennettavien tupakkatuotteiden aerosoliin muodostuu merkittävästi vähemmän haitallisia tai mahdollisesti haitallisia ainesosia kuin poltettavien tupakkatuotteiden aerosoliin (tupakointivälineillä ei tietysti ole minkäänlaisia terveydellisiä vaikutuksia). Kuumennettavien tupakkatuotteiden riskiprofiilia verrattuna poltettaviin tupakkatuotteeseen ei ole käsitelty tai arvioitu esitysluonnoksessa millään tavalla.

Se, että kuumennettavien tupakkatuotteiden aerosoliin muodostuu merkittävästi vähemmän haitallisia tai mahdollisesti haitallisia ainesosia kuin poltettavien tupakkatuotteiden aerosoliin pitäisi mainita lopullisessa hallituksen esityksessä sen varmistamiseksi, että eduskunta ja asiaankuuluvat valiokunnat (erityisesti perustuslakivaliokunta) voisivat perustaa arvionsa esityksestä oikeaan tietoon. Se, että haitallisia tai mahdollisesti haitallisia ainesosia muodostuu vähemmän (kuin poltettavien tupakkatuotteiden osalta) on tärkein lopullisessa lakiesityksessä esitettävä tieto sen varmistamiseksi, että esilläpitokieltota arvioidaan oikean tiedon valossa.

Ennen varsinaisen suhteellisuusperiaatteen mukaisen arvioinnin aloittamista tulee huomioida, että esitysluonnoksessa on mainittu sen tavoitteena olevan, että kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokielto helpottaisi viranomaisten valvontatehtäviä (s. 15). Perusoikeudet tai vapaudet ovat prima facie oikeuksia, ja niillä on tässä arvioinnissa enemmän painoarvoa kuin muilla yleisillä eduilla (kuten valvontatehtävien helpottamisella).

Kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokielto suhteessa sananvapauteen (perustuslain 12 §)

Kuten edellä on korostettu, nykyisin voimassa olevat tupakkatuotteiden markkinointirajoitukset ovat erittäin ankaria. Kaikki kuumennettavien tupakkatuotteiden markkinointi myyntipisteissä on kielletty.

Oleellista on, että oikeasuhtaisuusarvioinnissa kuumennettavat tupakkatuotteet erotetaan poltettavista tupakkatuotteista, kuten savukkeista.

Tämän vuoksi kansanterveydellisen oikeutusperusteen merkitys, ja lopulta myös oikeutusperusteen, jonka mukaan julkisen vallan tulee edistää väestön terveyttä, on kuumennettavien tupakkatuotteiden osalta suhteellisuusarvioinnissa paljon vähäisempi kuin tupakkatuotteiden ja poltettavien savukkeiden kyseessä ollessa. Erityisesti viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 21/2010.

Edellä mainitun perusteella kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokielto ei täytä niitä edellytyksiä, jotka on asetettu perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden rajoittamiselle, kun otetaan huomioon erityisesti esitysluonnoksen taustalla oleva kansanterveyteen liittyvä painava peruste (perustuslain 19 §:n 3 mom.).

Kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokielto suhteessa omaisuudensuojaan (perustuslain 15 §)

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Immateriaalioikeudet, kuten tavaramerkkioikeudet, kuuluvat omaisuudensuojan soveltamisalaan. Tämä on vahvistettu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 27/2008 (s. 3) ja PeVL 21/2010 (s. 2).

Kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokielto ei suoraan loukkaa tavaramerkin omistusoikeutta, mutta se vakavasti rajoittaa tavaramerkin omistajan oikeutta hyödyntää sitä liiketoiminnassa.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että tupakkatuotteiden esilläpitokielto myyntipisteissä ei rajoittanut omaisuudensuojaa liikaa, kun se oli perusteltu kansanterveydellisillä syillä (PeVL 21/2010 vp, s. 3), ja lausui seuraavaa:

”...lakiehdotuksen omistusoikeuteen kohdistuva rajoitus on tarkoitukseltaan hyväksyttävä eikä mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon sääntelyn taustalla tältä osin olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus omistusoikeuteen puuttumiseen.”

Kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokielto eroaa tupakkatuotteiden esilläpitokiellosta seuraavilla tavoin:

(i) Kuumennettavien tupakkatuotteiden aerosoliin muodostuu merkittävästi vähemmän haitallisia tai mahdollisesti haitallisia ainesosia kuin poltettavien tupakkatuotteiden aerosoliin. Tämän vuoksi kansanterveydellisen oikeutusperusteen merkitys, ja lopulta myös oikeutusperusteen, jonka mukaan julkisen vallan tulee edistää väestön terveyttä, on kuumennettavien tupakkatuotteiden osalta suhteellisuusarvioinnissa paljon vähäisempi kuin tupakkatuotteiden ja poltettavien savukkeiden kyseessä ollessa.

(ii) Kuumennettavat tupakkatuotteet ovat pätevä ja perusteltu vaihtoehto niille aikuisille tupakoitsijoille, jotka eivät lopeta savukkeiden käyttöä. Näin ollen kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokielto voisi rajoittaa tupakoitsijan oikeutta valita parempi vaihtoehto, joka puolestaan puuttuu tupakoitsijan perustavanlaatuisiin vapausoikeuksiin (perustuslain 7 §).

Edellä mainitun perusteella kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttämiseen tarkoitettujen tupakointivälineiden esilläpitokielto ei täytä niitä edellytyksiä, jotka on asetettu perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuun omaisuudensuojan rajoittamiselle, ottaen erityisesti huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva painava kansanterveydellinen peruste (perustuslain 19 §:n 3 mom.), joka on hallituksen esityksen luonnoksen taustalla.

## 5 EU-oikeuden vastaisuus

Esilläpitokielto olisi SEUT 34 artiklan vastainen, koska se rajoittaa tai ainakin vaikeuttaa muissa EU:n jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen tuotteiden tuomista Suomen markkinoille.

Kuten edellä on todettu, unionin tuomioistuin tulkitsee SEUT 36 artiklan poikkeusluetteloa suppeasti. Todistustaakka SEUT 36 artiklan mukaisesti toteutettujen toimenpiteiden oikeuttamiseksi on jäsenvaltioilla: niiden on toimitettava kaikki todisteet, data (tekniset, tieteelliset, tilastolliset jne.) ja muut asiaankuuluvat tiedot oikeuttaakseen uusien rajoitusten tarvetta kansanterveyden suojelemiseksi. Suomi on epäonnistunut molemmissa, kuten on kuvattu yksityiskohtaisemmin perustuslaillisten perustelujen yhteydessä. Sama koskee ennakkollista varautumista. PMF haluaa korostaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden osalta, että ehdotettu esilläpitokielto estäisi aikuisilta oikeuden saada tietoja sellaisista tuotteista, jotka ovat vähemmän haitallisia kuin tavalliset tupakkatuotteet. Sama koskee ennakkollista varautumista sellaisten tuotteiden osalta, joita ei ole vielä Suomessa saatavilla. Ehdotus rikkoo siis selvästi SEUT 34 artiklaa, eikä se täytä SEUT 36 artiklan vaatimuksia oikeasuhtaisuudesta.

## 6 Muita huomioita

Kuten edellä on esitetty, yksi esitysluonnoksen tavoitteista on vähentää tupakoimisen aiheuttamia haitallisia, erityisesti roskaamiseen liittyviä, ympäristövaikutuksia. Tämä perustuu ajatukseen siitä, että tupakkatuotteiden käytön vähentäminen johtaa alentuneeseen ympäristön kuormitukseen.

Ympäristöministeriö on arvioinut muun muassa kuumennettavien tupakkatuotteiden ympäristövaikutuksia julkaisussaan 1.10.2019.

([https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161806/YM\\_26\\_19\\_Kertak%C3%A4ytt%C3%B6muovituotteita%20koskevan%20direktiivin%20toimeenpano.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161806/YM_26_19_Kertak%C3%A4ytt%C3%B6muovituotteita%20koskevan%20direktiivin%20toimeenpano.pdf))

Raportin sivulla 124 lausutaan, että ”IQOS-savukkeita” (jotka ovat kuumennettavia tupakkatuotteita) ja sähkösavukkeita pidetään ympäristölle vähemmän haitallisina kuin poltettavia savukkeita, ja tämän vuoksi tulisi harkita, pitäisikö tupakoitsijoita pyrkiä ohjaamaan kohti näitä tuotteita, ja pois poltettavista tupakkatuotteista.

Ympäristöministeriö, korkeimpana ympäristöasioiden viranomaisena, on siten sitä mieltä, että ympäristön kannalta kuumennettavat tupakkatuotteet ovat vähemmän haitallisia kuin poltettavat tupakkatuotteet.

Näin ollen, myös ympäristön näkökulmasta kuumennettavia tupakkatuotteita tulisi suosia poltettavien tupakkatuotteiden sijaan. Tavoite, jonka mukaan kuumennettavien tupakkatuotteiden käyttöä tulisi vähentää, ei siten ole minkään ympäristön suojelua koskevan argumentaation tukema.

#### **74 § Yleiset tupakointikiellot / Allmänna rökförbud**

-

#### **78 § Asuntoyhteisön tupakointikiellot / Rökförbud i bostadssammanslutningar**

-

#### **90 § Hakemusten ja ilmoitusten käsittelystä perittävät maksut / Avgifter för behandling av ansökningar och anmälningar**

-

#### **91 § Tupakkalain valvontamaksut / Avgifter för övervakningen enligt tobakslagen**

-

#### **92 a § Valvontamaksun oikaisu maksuvelvollisen hyväksi / Rättelse av övervakningsavgift till den avgiftsskyldiges fördel**

-

#### **92 b § Valvontamaksun oikaisu maksunsaajan hyväksi / Rättelse av övervakningsavgift till avgiftsmottagarens fördel**

-

#### **94 § Tuotevalvontaa koskevien tietojen tallentaminen ja julkaiseminen / Registrering och offentliggörande av uppgifter om produkttillsyn**

-

## 96 § Kunnan kiellot ja määräykset / Förbud och föreskrifter som meddelas av kommunen

-

## 106 § Muutoksenhaku Valviran ja kunnan päätöksiin / Sökande av ändring i beslut av Valvira och kommunen

-

## 107 § Muutoksenhaku markkinaoikeudellisiin asioihin / Sökande av ändring i marknadsrättsliga ärenden

-

## 117 § Myyntipäällykset / Ytterförpackningar

-

## Voimaantulo / Ikraftträdande

-

## Muuta kommentoitavaa esityksestä / Andra kommentarer om propositionen

Philip Morris Finland Oy ("PMF") ei vastusta kaikkein haitallisimpia tupakkatuotteita, eli savukkeita, koskevaa tiukempaa sääntelyä. On kuitenkin otettava huomioon, etteivät kaikki tupakkatuotteet ja nikotiinipitoiset tuotteet ole samanlaisia ja siksi niitä ei pitäisi säännellä samalla tavoin.

Nuorison ei tulisi käyttää mitään tupakkatuotteita tai nikotiinipitoisia tuotteita, eikä näitä tuotteita tulisi olla heidän saatavillaan. On tärkeää, että tupakkalainsäädäntöä tasapainotetaan niin, että ensinnäkin estetään nuorisoa pääsemästä käsiksi tupakkatuotteisiin ja nikotiinipitoisiin tuotteisiin. Samaan aikaan täysi-ikäisille tupakoitsijoille on tarjottava virheetöntä ja ei-harhaanjohtavaa tietoa savuttomista vaihtoehtoista sen varmistamiseksi, että henkilöt, jotka eivät lopeta tupakointia, voivat vaihtaa parempaan, savuttomaan vaihtoehtoon.

Tosiasiasa tupakkalainsäädännön soveltaminen savuttomiin tuotteisiin, erityisesti kuluttajille annettavan tiedon osalta, voi estää täysi-ikäisiä tupakoitsijoita, jotka muutoin jatkaisivat tupakoimista, vaihtamasta savuttomiin tuotteisiin ja tämä voi näin ollen toimia savukkeiden suojana.[1] Lopputuloksena ja sen sijaan, että tupakoitsijat tekisivät parempia valintoja, moni jatkaa savukkeiden polttamista.[2] Näin ollen, savuttomien tuotteiden ylisääntely kannustaa markkinoilla olevien haitallisimpien tuotteiden käyttämiseen.[3]

1.1 Tuotteiden toisistaan poikkeavia terveysvaikutuksia ei ole selitetty tai arvioitu riittävässä määrin

Yleisenä huomiona PMF toteaa, että tupakkalaki soveltuu laajaan tuotejoukkoon sähkösavukkeista aina poltettavaan tupakkatuotteisiin. Esitysluonnoksen merkittävänä ongelmana on se, että se ei tee eroa erilaisten tupakkatuotteiden, erityisesti niiden terveysvaikutusten, välillä.

Koska tuotteet eroavat toisistaan erityisesti terveysvaikutuksiltaan, myös ehdotettujen toimenpiteiden tulisi heijastaa tätä eroa. Tämä johtaisi ehdotettujen toimenpiteiden laadukkaampaan ja oikeampaan oikeasuhtaisuuden arviointiin.

## 1.2 Tupakkalain tavoite ja sen merkitys

Suomen tupakkapolitiikka on vuodesta 1977 keskittynyt erityisesti tupakoinnin terveyshaittojen vähentämiseen. Vuonna 1977 säädetyn lain nimi oli aina 1.10.2010 saakka ”laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi”. Vuodesta 2016 lähtien myös sähkötupakasta on säädetty tupakkalaissa.

Esitysluonnoksessa on todettu (s. 15), että yksi esitysluonnoksen tavoitteista on tupakkalain tavoitteen saavuttaminen, ja houkuttelevat vähittäismyyntipakkaukset ovat ongelmallisia nimenomaan suhteessa tupakkalain tavoitteeseen.

Tupakkalain tavoite ilmenee lain 1 §:n 1 momentista:

”Tämän lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen.”

Tämä tavoite ilmeni ensimmäisen kerran hallituksen esityksessä HE 180/2009 ilman viittausta nikotiinipitoisiin tuotteisiin. Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon kyseisen esityksen mukaisesta tavoitteesta 5.5.2010. Perustuslakivaliokunta lausui seuraavaa (PeVL 21/2010, s. 6) (esityksen mukaan lainkohdan numero oli tällöin 1 §:n 2 mom.)

”Ensimmäisen lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden käytön loppuminen. Sen paremmin voimassa oleva laki kuin uudet ehdotetut pykälät eivät kuitenkaan sisällä säännöksiä, jotka tämän mahdollistaisivat. Perusoikeuksien kannalta tällaisen säännöksen vaarana on, että sitä käytetään perusoikeuksia rajoittavien tulkintojen tukena sen sijaan, että ongelmatilanteissa turvaututtaisiin perusoikeusmyönteiseen tulkintaan. Siksi valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeänä, että tällainen yleisen poliittisen linjauksen luonteinen säännös poistetaan tai sitä ainakin olennaisesti muokataan lain sisältöä paremmin vastaavaksi.”

”Nikotiinipitoisten” tuotteiden käytön loppuminen lisättiin lain tavoitteisiin vuonna 2016. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 17/2016 (s. 3), että ei ole mahdollista lakia sovellettaessa käyttää lain tavoitetta pelkästään perusoikeuksia rajoittavien tulkintojen perustelemiseksi. Vielä oleellisempaa on, että perustuslakivaliokunta korosti, että mikäli ehdotettu lainsäädäntö rajoittaa perusoikeuksia, myös yleisten perusoikeuksien rajoittamiselle asetettujen

yleisten edellytysten tulee täyttyä lakia säädettäessä. Näitä perusoikeuksien rajoittamiselle asetettuja edellytyksiä on laajemmin käsitelty perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994.

Voimassa oleva laki tai siihen esitetyt muutokset eivät sisällä määräyksiä, jotka mahdollistaisivat ”tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppumisen” (kuten oli myös vuonna 2010, kun lain tavoitetta ehdotettiin lisättäväksi lakiin, kuten todettu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 21/2010, s. 6). Näin ollen, tupakkalain 1 §:n 1 momentilla ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko ehdotettu lainsäädäntö perustuslainmukainen.

#### Viitteet:

1: Ks. Clive Bates ja David Sweanor, Rational tobacco and nicotine policy in Brazil: response to ANVISA Public Consultation No. 314, April 2017, <https://www.clivebates.com/documents/BrazilResponseApril17.pdf>.

2: Abrams, et al. Statement from specialists in nicotine science and public health policy to Dr. Margaret Chan, WHO Director General, May 2014, <https://nicotinepolicy.net/documents/letters/MargaretChan.pdf>.

3: Abrams, D.B., et al., Managing nicotine without smoke to save lives now: Evidence for harm minimization, Journal of Preventative Medicine, 2018, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0091743518301981>.

Välimäki Heta  
PM Finland

von Rabenau Mikael  
Philip Morris Finland Oy