

Tupakkateollisuusliitto ry 07.06./2021

Lausunto koskien hallituksen esitystä tupakkalain muuttamiseksi (549/2016)

1. Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriö (myöhemmin ”STM”) on julkistanut vedoksen hallituksen esityksestä (myöhemmin ”vedos”) tupakkalain uudistamiseksi (549/2016) ja saattanut sen kommentoitavaksi 26 huhtikuuta 2021 pyytäen kommentteja 7. kesäkuuta mennessä. Tupakkateollisuusliitto Ry lausuu asiaan liittyen seuraavaa.

Kuten STM itsekin toteaa, vedos puuttuu useisiin laillisiin oikeuksiin ja tämä saattaa esityksen merkittävän osan lailliselta pohjaltaan kyseenalaiseksi:

- (a) Eräillä esityksistä ei ole pohjaa EU: tupakkatuotedirektiivissä.
- (b) Eräät esityksistä ovat EU:n sisämarkkinalainsäädännön vastaisia, eivätkä täytä suhteellisuusvaatimusta.
- (c) Eräät esityksistä loukkaavat perustuslaissa määritellyjä perusoikeuksia.
- (d) Vedos kaikkienensa on heikosti valmisteltu, eikä perustele esityksiään riittävän tarkasti, arvioi niiden vaikutuksia, suhteellisuutta, tai pohdi vaihtoehtoisia lähestymistapoja riittäväällä paneutumisella.

2. Tupakkatuotedirektiivi

STM esittää makuainekiellon ja tuotemerkkien käyttökiellon ulottamista tuotteisiin, jotka eivät ole savukkeita tai kääretupakkaa, ml. sähkösavukkeisiin ja nesteisiin. Vastaavanlaista sääntelyä ei esiinny missään muualla maailmassa, eikä sääntelyllä myöskään ole pohjaa tupakkatuotedirektiivissä.

2.1. Laajennettu makuainekiello

Tupakkatuotedirektiivin tarkoitus on harmonisoida tupakkatuotteiden sääntelyä EU:n sisämarkkinalla. STM:n vedos ylittää direktiivissä määritellyt rajat. STM esittää makuainekielloa, joka koskisi kaikkia tupakkatuotteita, ei vain tehdasvalmisteisia savukkeita ja kääretupakkaa.

Tähän viitaten on syytä tuoda esiin, että Tanskassa on hiljattain tehty vastaavan kaltainen esitys, jossa makuainekiello olisi ulotettu koskemaan kaikkia tupakkatuotteita. Komissio puuttui asiaan ja toimitti asiaa koskien yksityiskohtaisen lausunnon, jossa se otti kantaa nimenomaan esitettyyn makuainekielloon. Komissio totesi Tanskan esityksestä seuraavaa:

"The Union rules governing characterising flavours for tobacco products are set out in Article 7 [TPD] ('the Tobacco Products Directive'). Article 7(1) of the Tobacco Products Directive states that "Member States shall prohibit the placing on the market of tobacco products with a characterising flavour". However, these provisions must be read in conjunction with Article 7(12), which indicates "Tobacco products other than cigarettes and roll-your-own tobacco shall be exempted from the prohibitions laid down in paragraphs 1 and 7. The Commission shall adopt delegated acts in accordance with Article 27 to withdraw that exemption for a particular product category, if there is a substantial change of circumstances as established in a Commission report." It follows from the above that the Tobacco Products Directive currently provides for an exemption from the general ban of all tobacco products with a characterising flavour. The exemption provided for in Article 7(12) applies to tobacco products other than cigarettes and roll-your-own tobacco."

Tanskan hallitus vastasi komissiolle ja esitti, että koska kaikki tupakkatuotteet kuuluvat direktiivin 24 (3) alle, on jäsenvaltiolla oikeus kieltää tietty tupakkatuotekategoria, mikäli kiellolle on kansanterveydellisesti oikeutettu perustelu. Komissio vastasi Tanskalle ja viittasi EU:n tuomioistuinkäytäntöön todeten, että artiklaan 24 (3) voidaan vedota, mikäli kyseessä on direktiivin harmonisoimatta jättämä asia. Koska makuainekiello on harmonisoitu, Tanska ei voinut yksipuolisesti kieltää makuaineita muista tuotteista kuin niistä, jotka on mainittu direktiivissä erikseen. Vaikka makuainekiello on Tanskan laissa, se ei ole astunut voimaan. Asiasta vastaava ministeri on todennut kirjeessä Tanskan parlamentille, ettei hallitus katso kieltoa olevan mahdollista saattaa voimaan komission vastauksesta johtuen.

Edellä mainitusta johtuen on selvää, ettei kaikki tuotteet kattava makuainekiello ole tällä hetkellä komission näkemyksen mukaan mahdollinen. Näin ollen voidaan odottaa, että mikäli STM jatkaa esityksen viemistä lakiin, komissio tulee puuttumaan siihen, kuten se puuttui Tanskankin esitykseen.

Todettakoon myös, ettei sähkösavukkeilla ja niiden nesteitä koskevalla makuainekiellolla myöskään ole pohjaa EU-direktiivissä vastaavista syistä johtuen.

2.2. Tuotemerkki kiello sähkösavukkeiden ja nesteiden pakkauksissa.

Tupakkatuotedirektiivi ei myöskään edellytä tai salli tuotemerkkien käytön kieltoa sähkösavukkeiden ja makunesteiden pakkauksissa. Vaikka direktiivin artikla 24 (2) sallii jäsenvaltioiden ylläpitää tai tuoda voimaan pakkauksia yhdenmukaistavia vaatimuksia silloin kun ne ovat kansanterveydellisesti perusteltavissa, tämä artikla ei sovellu sähkösavukkeisiin, vaan tupakkatuotteisiin. Lisäksi artiklassa 24 (1) erikseen todetaan, että jäsenvaltio ei voi kieltää tai rajoittaa tupakkatuotteiden tai vastaavien tuotteiden markkinoille saattamista, mikäli ne ovat direktiivin mukaisia. Koska direktiivi sääntelee sähkösavukkeiden pakkauksia ja merkintöjä

artiklassa 20 (4) (b ja c), on kyseinen asia jo direktiivissä säännelty, eikä tuotemerkkikiellon tuominen lakiin ole siis artiklan 24 (1) mukaista sähkösavukkeita ja nesteitä koskien.

3. Tavaroiden vapaa liikkuvuus EU:n sisämarkkinoilla

Vedoksessa esitetään puhtaasti kansallisia ehtoja ja vaatimuksia tuotteille Suomessa näin asettaen esteitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle EU:n sisällä. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa vapaata liikkuvuutta kansanterveydellisiin syihin vedoten. Toimenpiteitä, jotka ovat EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklan 34 vastaisia, voidaan perustella artiklan 36 nojalla ainoastaan, mikäli toimenpide noudattaa tiukasti sovellettua suhteellisuustestiä.

EU:n tuomioistuin on asettanut kansallisen sääntelyn riman korkealle ja vaatinut jäsenvaltioilta enemmän kuin pelkän väittämän sääntelyn kansanterveydellisistä hyödyistä ja tavoitteista. *Kanavape* -jutussa tuomioistuin totesi, että mikäli tuote on valmistettu ja markkinoitu laillisesti yhdessä jäsenvaltiossa, se voidaan kieltää toisessa jäsenvaltiossa vain, mikäli tieteellisen näytön pohjalta on osoitettavissa, että todellinen riski kansanterveydelle on riittävällä tavalla osoitettu, rajoite on riskiin nähden suhteellinen ja yleistä etua tavoitellaan johdonmukaisella ja systemaattisella tavalla. Tuomioistuin erikseen totesi, ettei riskiarvio voi perustua pelkkiin hypoteettisiin arvioihin – kuten on asian laita STM:n vedoksessa. Todettakoon siis, että jo mainitut rajoitukset eivät täytä *Kanavape* -testin kriteerejä, eikä STM:n vedos näin ollen kestä EU-oikeudellista tarkastelua.

4. Perusoikeudet

STM:n vedos sisältää myös esityksiä, jotka loukkaavat perustuslaissa määriteltyjä perusoikeuksia, kuten oikeutta omaisuuteen sekä elinkeinovapautta. Lisäksi esityksissä pyritään luomaan lainvalvontakäytäntöjä, jotka ovat omiaan luomaan tilanteita, jotka loukkaavat yhdenvertaisuusperiaatetta ja luomaan eriävää laintulkintaa maan eri osissa. Esitys kuntien toimivallan laajentamiseksi ei myöskään huomioi asianmukaista valitustietä.

4.1. Valvontamaksu

Tupakkatuotteista maksetaan jo huomattavan kokoista valmisteveroa. Savukkeiden vähimmäismyyntihinnasta 72% on valmisteveroa ja valtion tulot tupakkaveroina ja arvonnlisäverona ovat miljardiluokkaa. STM kuitenkin esittää erillistä ja maksajalle täysin vastikkeetonta valvontamaksua. Esitetyn mukaan valvontamaksun määrä perustuu valmisteveron tavoin myyntivolyymeihin. Esityksen mukaan STM:n esittelemä maksumalli ottaa kunkin valmistajan ja maahantuojan myyntimäärät ja näin liiketoiminnan eri kokoluokat huomioon. Näin ollen maksumäärä liikkuu STM:n mukaan €300:n ja €70,000:n välillä. Käytännössä kuitenkin jo 2%:n markkinaosuus johtaa täyteen €70,000:n maksuun ja on käytännössä kaikkia valmistajia koskeva kiinteä kustannus. Maksu on näin käytännössä markkinoille tulon este ja siten ristiriidassa perustuslain §18:ssa määritellyn elinkeinonvapauden kanssa.

Lähtökohtaisesti maksuja, joihin ei kuulu minkäänlaisia suoritteita tai erillisiä palveluita, tulisi tarkastella veroina. Näin ollen veronkaltaisten maksujen muutosten tulisi aina tapahtua lainsäädäntöteitse, ei yksittäisten viranomaisten päätöksinä tai asetuksien kautta.

4.2. Kuntien laajennetut toimivaltuudet

Voimassaolevan tupakkalain mukaan kunta voi havaitessaan valvontatehtäviä suorittaessaan tupakkalainvastaisia toimia, kieltää kyseisen toiminnan. Lain sanamuoto antaa ymmärtää, ettei kuntien päätöksistä voi valittaa. STM:n vedoksessa esitetään, että kunnat eivät voisi vain kieltää, vaan antaa määräyksiä. Nämä määräykset voisivat olla esimerkiksi määräyksiä saattaa toiminta lain edellyttämälle tolalle ja kunta voisi vedoksen mukaan kieltää toiminnan, mikäli se katsoisi, ettei sen määräystä ole pantu toimeen.

Ehdotetut muutokset antaisivat kunnille lisää päätösvaltaa valtakunnallisen lain tulkinnassa ja on ennakoitavissa, että tällä saattaa olla ei-toivottuja seurauksia. Mikäli eri kunnat voisivat paitsi kieltää, myös tehdä määräyksiä, tämä voisi johtaa perustuslain §6 vastaiseen toimijoiden epätasa-arvoiseen kohteluun ja tuottaa ongelmallisia tilanteita lain yhdenvertaisen ja johdonmukaisen tulkinnan kannalta. Yhdenvertainen kohtelu toteutuu parhaiten, mikäli vain yksi valtakunnallinen viranomaisella on vastuussa valvonnasta ja antaa määräyksiä. Tällainen viranomainen on jo, ja siksi on epäselvää, miksi kenttää halutaan varta vasten sekoittaa.

4.3 Tuotemerkin käytön kieltö tupakkatuotepakkauksissa

Ns. yleispakkausten käyttöönotto poltettavaksi tarkoitetuilta tupakkatuotteilta kieltäisi tuotemerkin käytön. Näin ollen esitys puuttuu merkittäväällä tavalla perustuslain §15:n määrittelemään omaisuuden suojaan, pykälän §12 määrittelemään ilmaisuvapauteen kuin myös §18: määrittelemän oikeuden työhön ja elinkeinoon ja siten perustuslaillisiin oikeuksiin (731/1999). Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää hyväksyttäviä perusteluja ja osoitusta siitä, että kiellolla on merkittävä julkinen tarve sekä merkitys, ja että esitetty kieltö on suhteellinen tavoitteeseen nähden. STM:n vedos ei esittele hyväksyttäviä perusteluja, eikä se täytä suhteellisuusperiaatteen mukaisia vaatimuksia. STM ei ole osoittanut, että tuotemerkin käytön kieltäminen olisi jollakin tapaa tehokas keino tupakoinnin vähentämisessä. Esitetty näyttö perustuu subjektiivisille havainnoille liittyen pakkausten estetiikkaan ja itseraportoituhiin lausumiin mahdollisista tulevista aikomuksista, ei todelliseen näyttöön tupakointikäyttäytymisestä.

Kyselytutkimusten rajoitteet on tunnistettu kirjallisuudessa.¹ Sen sijaan tuotemerkkien käytön pakkauksissa ensimmäisenä maailmassa kieltäneestä Australiasta löytyy yli viiden vuoden ajalta dataa, joka ei tue väitettä, että kyseessä olisi tehokas keino vähentää tupakointia. Näyttö Australiasta osoittaa, että

¹ Moodie, C. et al. "Plain tobacco packaging: a systematic review" (2012) Stirling, Scotland, University of Stirling at p. 89; Chantler C., "Standardised packaging of tobacco: Report of the independent review undertaken by Sir Cyril Chantler" (2014) at p. 29.

tuotemerkkikiellon käyttöönoton jälkeen: 1) tupakoinnin vähentyminen ei ole kiihtynyt, 2) tuotemerkkikielto ei ole lisännyt terveysvaroitusten tehoa, 3) tupakatuotteiden hinnat ovat suhteellisesti laskeneet, savukkeiden kulutus on lisääntynyt ja kalliimmista tuotemerkeistä halvempiin vaihtaminen on kiihtynyt sekä 4) harmaatuonti on merkittävästi lisääntynyt.

Lisäksi on syytä tuoda esille, että tuotemerkkien kieltä ei ole Maailman Terveysjärjestö WHO:n tupakkapuitesopimuksen (Framework Convention on Tobacco Control - FCTC) edellyttämä tai valtuuttama lainsäädäntökeino. Kansainvälisoikeudellisesti FCTC on pelkkä puitesopimus, eikä velvoita jäsenvaltioitaan mihinkään tiettyyn toimenpiteeseen. Samalla mitkään FCTC:n sitovista artikloista eivät edes mainitse tuotemerkkien kieltä tai yleispakkauksia. Ei-sitovat toimeenpano-ohjeet artikloihin 11 ja 13 viittaavat siihen, että jäsenvaltioiden tulisi (ei "tulee") harkita (ei "ottaa käyttöön") tuotemerkkikieltä.

Kunnioittaen,

Farid Hamadi, puheenjohtaja

Tupakkateollisuusliitto Ry