Utlåtande GrUU 7/2022 rd─ RP 141/2021 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av tobakslagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av tobakslagen (RP 141/ 2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårds-utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- jurist Laura Terho, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Reetta Honkanen, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Otto Ruokolainen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- justitieråd, professor Juha Lavapuro
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att tobakslagen ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2022. Bestämmelserna om förenhetligande av produkter och deras detaljhandelsförpackningar föreslås dock träda i kraft först den 1 januari 2023. Dessutom ingår det flera övergångsbestämmelser i den föreslagna lagen.

I motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen granskas lagförslaget med avseende på den personliga friheten, skyddet för personuppgifter, yttrandefriheten, egendomsskyddet och grundlagens 81 § om statliga skatter och avgifter.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänna synpunkter

(1) Regeringen föreslår att tobakslagen ändras. Ändringarna gäller bland annat utformningen av detaljhandelsförpackningar för tobaksprodukter, rökförbuden och en årlig övervakningsavgift.

(2) Tobakslagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 17/2016 rd). Enligt utskottet finns bestämmelserna i tobakslagen till för att fullfölja den uppgift som det allmänna har enligt 19 § 3 mom. i grundlagen, att främja befolkningens hälsa. Andra betydelsefulla bestämmelser med avseende på syftet med dem är exempelvis grundlagens 7 § 1 mom. om rätten till liv samt dess 18 § 1 mom. och 20 § 2 mom. om det allmännas skyldigheter att sörja för skyddet av arbetskraften och tillgodose rätten till en sund miljö.

(3) Grundlagsutskottet har ansett att syftet med tobakslagen, att användningen av tobaksprodukter och andra nikotinhaltiga produkter som innehåller för människor giftiga ämnen och orsakar beroende ska upphöra, är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 17/2016 rd, s. 2). Tidigare hade utskottet ansett att ett liknande förslag till bestämmelse var problematiskt och menat att det var viktigt av konstitutionella skäl att bestämmelsen stryks eller att den åtminstone omformuleras så att den bättre motsvarar innehållet i lagen (GrUU 21/2010 rd, s. 6/II). I samband med att den gällande tobakslagen stiftades justerade utskottet också sin ståndpunkt om förbud mot tobaksrökning inne i ett kommunikationsmedel som är i privat bruk (GrUU 17/2016 rd, s. 4—5, jfr. GrUU 21/2010 rd, s. 4—5).

(4) Till de allmänna grunderna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna hör ett krav på att grunderna för inskränkningen ska vara godtagbara. Grundlagsutskottet konstaterar för tydlighetens skull att grunden för en inskränkning kan ha samband med tryggandet av en annan grundläggande fri- och rättighet men att det även kan finnas andra godtagbara grunder (se t.ex. GrUU 57/2018 rd, s. 2, GrUU 35/2014 rd, s. 3, GrUU 3/2014 rd, s. 3). Inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl (GrUB 25/1994 rd, s. 5/II).

(5) Med beaktande av det som sägs ovan anser grundlagsutskottet att det att man liksom i den nu aktuella propositionen motiverar inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna på ett delvis konstlat sätt med skyldigheten för det allmänna att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna inte är helt problemfritt i situationer där det bara finns ett mycket vagt faktiskt samband med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Lagstiftaren har en bred prövningsrätt när det gäller tobakslagstiftningen, och det finns ett synnerligen vägande allmänt samhälleligt intresse av att personer slutar använda tobaksprodukter. Därför finns de enligt utskottet varken någon grund för eller något behov att motivera enskilda inskränkningar uttryckligen med att trygga en viss grundläggande fri- eller rättighet.

(6) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid det allmänna konstaterandet i motiven till lagstiftningsordningen (s. 46) i propositionen, att samhället har vägande skäl att försöka få ett slut på användningen av tobaksprodukter och andra nikotinprodukter inom den närmaste framtiden "med alla till buds stående medel". Utskottet betonar att i situationer där denna strävan samtidigt också

innebär inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska inskränkningarna vara proportionerliga och även uppfylla de övriga allmänna kriterierna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (se även GrUU 17/2016 rd, s. 3). Utskottet påpekar också att det är möjligt att nå syftet med tobakslagen inte bara genom restriktioner och förbud utan också till exempel med hjälp av metoder som ger stöd för att sluta röka (se även GrUU 40/2020 rd, s. 4).

Rökförbud

(7) Det föreslås att 74 § i tobakslagen, som gäller allmänna rökförbud, ändras så att rökning är förbjuden bland annat på allmänna badstränder. Syftet med rökförbudet är att särskilt barn ska kunna undgå tobaksrök.

(8) Grundlagsutskottet har ansett att rökförbuden har betydelse med avseende på individens självbestämmanderätt och därmed också med avseende på den personliga friheten enligt 7 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 17/2016 rd, s. 3). Å andra sidan finns bestämmelserna om förbud till för att fullfölja den uppgift som det allmänna har enligt 19 § 3 mom. i grundlagen, att främja befolkningens hälsa.

(9) Grundlagsutskottet påpekar dock att rökförbudet för allmänna badstränder gäller året om och därmed också vid tidpunkter då ingen i normala fall vistas på stränderna. Till denna del har det inte lagts fram någon godtagbar grund för förbudet. Enligt utskottet bör regleringen ändras i detta avseende.

(10) Grundlagsutskottet upprepar dessutom sin uppfattning att det inte är motiverat att genom lag förbjuda allt som inte anses godtagbart eller önskvärt i samhället. Enligt utskottet bör man undvika symboliska förbud som också bara i symbolisk bemärkelse går att övervaka (GrUU 17/2016 rd, s. 5).

Bestämmelser om utformningen av detaljhandelsförpackningar

(11) I 32, 35, 35 a, 36, 36 a och 36 b § i tobakslagen föreslås bestämmelser om utformningen av cigaretter, påfyllningsbehållare och nikotinvätskor samt detaljhandelsförpackningar. Det centrala innehållet i regleringen är att produkterna eller deras detaljhandelsförpackningar inte till sitt utseende får skilja sig från andra motsvarande produkter eller förpackningar.

(12) Syftet med bestämmelserna om förenhetligande är att göra produkterna och deras förpackningar mindre attraktiva, att bidra till att färre unga börjar röka och att överlag minska rökningen. Enligt propositionen (s. 48) har undersökningar visat att ett förenhetligande av detaljhandelsförpackningar i andra länder har lett till att förpackningarna är mindre attraktiva, att färre ungdomar börjar röka och att rökningen överlag har minskat.

(13) De föreslagna bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på skyddet för egendom enligt 15 § och skyddet för yttrandefriheten enligt 12 § i grundlagen.

(14) Grundlagsutskottet har 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 möj-

ligt inom yttrandefrihetens innehållsliga kärnområde. Å andra sidan bör också lagstiftning om reklam och marknadsföring uppfylla de allmänna villkoren för en lag som begränsar en grundläggande fri- eller rättighet (GrUU 21/2010 rd, s 3/II, GrUU 3/2010 rd, s. 2/I samt GrUU 54/2006 rd, s. 2/I).

(15) När grundlagsutskottet 2010 bedömde förbudet mot framläggande av tobaksprodukter ansåg det att begränsningarna i marknadsföringen av tobaksprodukter var onödigt stränga. Utskottet ansåg att regleringen blev rättare proportionerad ifall kunden exempelvis på försäljningsstället fick möjlighet att bekanta sig med en bildsamling som visar vilka tobaksvarumärken som säljs där och att också ta med sig en tryckt förteckning över de tobaksprodukter som säljs på försäljningsstället. Med denna ändring kunde bestämmelsen anses uppfylla förutsättningarna för begränsning av yttrandefriheten i 12 § 1 mom. i grundlagen. Ändringen var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 21/2010 rd, s. 3/II).

(16) I regeringens proposition föreslås det inte nu någon ändring av bestämmelsen om en varukatalog och förteckning över tobaksprodukter i 72 § i tobakslagen, som grundlagsutskottet har förutsatt som motvikt till förbudet mot framläggande. Eftersom bestämmelsen därför inte innehåller någon möjlighet att avvika från skyldigheten att förenhetliga förpackningarna, finns det inte heller någon möjlighet att inkludera varumärken för tobaksprodukter i varukatalogen. Förslaget om att förenhetliga detaljhandelsförpackningarna omintetgör således delvis möjligheten för en kund att bekanta sig med varumärkena på ett detaljhandelsställe för tobaksvaror, vilket utskottet har betraktat som en fråga med relevans för lagstiftningsordningen. Förslaget om att utsträcka förenhetligandet av detaljhandelsförpackningarna för tobaksprodukter också till den varukatalog som avses i 72 § i tobakslagen strider formulerat på detta sätt mot yttrandefriheten enligt 12 § i grundlagen. Det är nödvändigt att ändra regleringen. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning i fråga om de uppgifter som ska ingå i den varukatalog som avses i 72 § beaktas på behörigt sätt.*

Utlåtande GrUU 7/2022 rd

Helsingfors 17.2.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilkka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.