

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 februari 2009 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning (RP 227/2008 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

- regeringsråd Kari Paaso, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Sakari Melander
- professor Teuvo Pohjolainen.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- professor Dan Frände
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning ändras. I lagen anges kvantitativa begränsningar för privat införsel och innehav av tobaksprodukter vars förpackningar är märkta på ett sätt som avviker från kraven i tobakslagstiftningen. Den som bryter

mot begränsningarna kan enligt förslaget bestraffas för tobaksproduktsförseelse.

Lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

Det ingår ingen särskild motivering till lagstiftningsordningen i propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Lagförslaget

Regeringen föreslår att lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning kompletteras med en ny 7 b § som begränsar mängden tobaksprodukter som får föras in eller innehåsa för eget icke kommersiellt bruk. Enligt lagförslaget är de högsta tillåtna mängderna 200 cigaretter, 50 cigarrer, 100 cigariller eller 250 gram pip- eller cigarettobak. På en och samma gång får produkter av flera slag föras in eller innehåsa bara i sådan mängd att summan av produkternas procentuella andelar av de tillåtna maximimängderna uppgår till högst 100. Det föreslagna förbudet gäller tobaksprodukter med en varningstext som avviker från vad som föreskrivs i finsk lagstiftning. Då är varningstexterna alltså tryckta på något annat språk än finska eller svenska.

Den som för in i landet eller innehar tobaksprodukter i strid med de ovannämnda bestämmelserna ska enligt den föreslagna 31 e § dömas till böter för tobaksproduktsförseelse.

Utskottets bedömning

Utgångspunkter för bedömningen. Frågan om huruvida utövandet av enskilda grundläggande fri- och rättigheter får kriminaliseras eller inte bedöms på samma sätt som begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna över lag. Straffbestämmelserna måste uppfylla både de allmänna villkoren för begränsning av grundläggande fri- och rättighet och de eventuella särskilda villkor som varje enskild bestämmelse om fri- och rättigheterna kan medföra. En del av dessa allmänna förutsättningar — kravet på att begränsningen ska genomföras genom lag och att den ska vara exakt och noga avgränsad — kan härledas ur den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 §. Enligt de allmänna begränsningskriterierna kan varje grundläggande fri- och rättighet anses ha ett kärnområde som tryggar ett beteende som inte får kriminaliseras. Till följd av kravet på att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara ac-

ceptabla, måste en kriminalisering kunna motiveras med ett vägande samhälleligt behov och en godtagbar grund med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Kravet på proportionalitet förutsätter å sin sida en noggrann avvägning av om det är nödvändigt att kriminalisera en handling för att skydda det bakomliggande rättsobjektet. På denna punkt gäller det att avgöra om ett motsvarande syfte kan nås på något annat sätt som innebär ett mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna än kriminalisering. Det finns också ett samband mellan straffpåföljdens stränghet och kravet på proportionalitet. Rättskyddskravet, ett av de allmänna kriterierna för begränsning, utgör i allmänhet inget strafflagstiftningsproblem, eftersom straffrättskipningen innefattar vissa rättsskyddsåtgärder enligt 21 § i grundlagen (GrUU 23/1997 rd, s. 2/I).

Syftet med bestämmelserna. Enligt motiveringen strävar man efter att trygga hälsoinformationens, dvs. varningstexternas effekter i enlighet med tobakslagen. Samtidigt uppges propositionens samhälleliga mål vara (RP 227/2008 rd, s. 8/II) att även andelen tobaksprodukter som i enlighet med tobakslagen är märkta på finska och svenska av alla konsumerade tobaksprodukter inte får minska avsevärt jämfört med nuläget. Dessutom nämns det i avsnittet om propositionens konsekvenser (RP 227/2008 rd, s. 12/I) att propositionen har en positiv inverkan på näringsverksamheten i anslutning till försäljningen av tobaksprodukter, eftersom den andel av den totala konsumtionen som de tobaksprodukter som säljs i Finland står för förblir på uthärdlig nivå trots att införseln som resgods sannolikt kommer att öka något till följd av accishöjningarna. Likaså antas begränsningarna av införseln som resgods tillsammans med höjningarna av tobaksaccisen få positiva konsekvenser för statsfinanserna.

De föreslagna bestämmelserna har samband med 19 § 3 mom. i grundlagen där det föreskrivs att det allmänna, enligt vad som närmare be-

stäms genom lag, ska främja befolkningens hälsa. Samtidigt har lagförslaget ett starkt samband med den personliga frihet som tryggas i grundlagens 7 § och det skydd för privatlivet som garanteras i grundlagens 10 §.

Förslagets grund och proportionalitet. Hälso-politiska skäl har varit det främsta argumentet för förslaget. Men, påpekar utskottet, av motive- ringen får man trots allt det intrycket att det fak- tiska syftet med lagförslaget är att begränsa in- förseln av tobaksprodukter för eget bruk från ut- landet, främst från Estland.

Utskottet har särskilt fäst sig vid att de före- slagna bestämmelserna direkt skulle gälla vil- ken privat person som helst som för in tobaks- produkter som resgods eller innehar sådana. Be- stämmelserna begränsar införsel och innehav av tobaksprodukter med varningstexter på något annat språk än finska eller svenska. Dessutom måste personen enligt lagen kunna utföra en komplicerad räkneoperation för att få veta om den tillåtna maximimängden tobaksprodukter överskrids, om han eller hon för in eller innehar tobaksprodukter av olika slag. I annat fall kan han eller hon göra sig skyldig till tobakspro- duktsförseelse.

En begränsning av införsel och innehav på grund av språket i varningstexterna är konst- gjord, menar utskottet. Då bestämmelserna dess- utom innehåller ett hot om straff för den som inte iakttar dem, blir regleringen oskälig i relation till målet. Således strider den mot grundlagen, när- mare bestämt den personliga frihet som garan- teras i 7 §, det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § och i sista hand även legalitetsprincipen en- ligt 8 §. Räckvidden för de föreslagna bestäm- melserna om införsel och den hithörande krimi- naliseringen måste preciseras, om lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsord- ning.

Kriminalisering av innehav. Utskottet har sepa- rat bedömt det föreslagna 31 e § 1 mom. om att den som i strid med 7 b § innehar tobaksproduk- ter ska dömas för tobaksproduktsförseelse. Det- ta betyder i praktiken att en person innehar mer

tobaksprodukter med varningstexter på något annat språk än finska eller svenska än vad lagen tillåter.

Utskottet har tidigare konstaterat att krimina- lisering av innehav måste anses vara exceptio- nell (GrUU 23/1997 rd s. 4/I, GrUU 26/2004 rd, s. 4/II och GrUU 13/2004 rd, s. 2/II). De före- slagna bestämmelserna motiveras (RP 227/2008 rd, s. 14/I) främst med bevisvärigheter. Argu- mentet utgör inte ett sådant vägande skäl att innehav av tobaksprodukter försedda med var- ningstexter som avviker från finsk lagstiftning kunde kriminaliseras. Att en kriminalisering vore oskälig understryks av det faktum att det i motiveringen (RP 227/2008 rd, s. 12—13) sepa- rat nämns att polisen inte särskilt kan övervaka privat innehav av tobaksprodukter som förs in för eget bruk och att det inte heller är ändamåls- enligt. Således har den föreslagna kriminalise- ringen av innehav i första hand en symbolisk be- tydelse. Enligt utskottets tidigare ståndpunkt bör straffrätten inte utnyttjas för ett sådant syfte (GrUU 29/2001 rd, s. 4/I). Den föreslagna krimi- naliseringen av innehav måste strykas i lagför- slaget för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ikraftträdande. Enligt ikraftträdandebestäm- melsen träder lagen i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Enligt 79 § 3 mom. i grundlagen ska det framgå av en lag när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan i en lag anges att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning.

I sin praxis har grundlagsutskottet ansett bl.a. en koppling till gemenskapslagstiftningen utgöra ett sådant särskilt skäl som avses i grundlagen (se t.ex. GrUU 21/2007 rd, s. 2/II, GrUU 46/2006 rd, s. 4/I och GrUU 41/2006 rd, s. 4/I). Likaså har en lag kunnat sättas i kraft genom en förordning av statsrådet i ett fall där syftet var att ändra lagen samtidigt med de övriga nordiska länderna (GrUU 12/2000 rd, s. 4/I).

Enligt propositionsmotiven (RP 227/2008 rd, s. 7/II och s. 15/I) beror lagens ikraftträdande särskilt på de höjningar av tobaksaccisen som Estland har för avsikt att genomföra och hur de

kommer att påverka tobakspriset. Det betyder att ikraftträdandet av finsk lagstiftning de facto kommer att bero på hur marknaden för tobaksprodukter i Estland utvecklas. Utskottet anser att en sådan omständighet inte utgör ett särskilt skäl enligt 79 § 3 mom. i grundlagen. Därför måste ikraftträdandebestämmelsen formuleras på normalt vis, om lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 7 b och 31 e § och ikraftträdandebestämmelsen beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 3 april 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucleur /sv
Ville Niinistö /gröna

Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.