



Opetusministerin, hänen erityisavustajansa, sosiaaliturvaministerin sekä sosiaali- ja terveysministerin virkamiehesittelijän menettely tupakkalain muutoksen valmistelussa (nk. nikotiinipussitapaus)

1 ASIAN VIREILLETULO

Oikeuskanslerinvirastoon on saapunut lokakuussa 2024 kanteluita, joista yksi on siirretty eduskunnan oikeusasiamieheltä ja joissa on arvosteltu kanteluissa tarkoitettuna aikana opetusministerinä toimineen Anna-Maja Henrikssonin, hänen erityisavustajansa A:n sekä sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasosen menettelyä tupakkalain valmistelussa. Kanteluissa on ollut kysymys siitä, että julkisuudessa olleiden tietojen mukaan kehysriihessä keväällä vuonna 2024 ministeri Henriksson ja/tai hänen erityisavustajansa A olisivat edistäneet pietarsaarelaisen nikotiinipusseja valmistavan yrityksen valmistamien makujen sisällyttämistä lainsäädäntöön ja näin edistäneet yhden yrityksen etuja lainsäädännön keinoin tai aikaansaaneet tätä tarkoittavan säännöksen tupakkalakiehdotukseen. Ministeri Grahn-Laasosta on arvosteltu samassa asiakokonaisuudessa siitä syystä, että hän on ollut sittemmin eduskunnalle valmistelun jälkeen annetun hallituksen esityksen ([HE 38/2024 vp](#)) esittelevä ministeri.

Olen lisäksi ottanut omana aloitteenani selvitettäväksi myös sosiaali- ja terveysministeriön (STM) neuvottelevan virkamiehen B:n menettelyn asian yhteydessä. Hän on toiminut valtioneuvoston yleisistunnossa kanteluissa tarkoitetun hallituksen esityksen esittelijänä.

2 SELVITYKSET JA MUU AINEISTO

Entinen ministeri Henriksson, ministeri Grahn-Laasonen, erityisavustaja A ja neuvotteleva virkamies B ovat antaneet heiltä pyydetty selvitykset, joiden sisältöä käsitellään tarkemmin seuraavassa jaksossa, joka koskee tapahtumainkulkua pääpiirteissään.

Lisäksi käytettävissä on ollut poliisin esiselvitys, joka koskee erityisavustaja A:n menettelyä sekä poliisin hankkimat selvitykset esiselvitystä varten.

3 TAPAHTUMAINKULKU JA SELVITYKSET PÄÄPIIRTEISSÄÄN

Pääministeri Petteri Orpon [hallitusohjelmassa](#) todetaan seuraavaa:

”Nikotiinipussit otetaan tupakkalain soveltamisalan piiriin ja niiden myynti sallitaan noudattaen niille asetettuja sääntöjä, joilla pyritään ehkäisemään nuorisokäyttöä, harmaatuontia ja laitonta kauppaa sekä torjumaan järjestäytyntä rikollisuutta. Vähittäismyynti säädetään luvanvaraiseksi, tuotteille säädetään naapurimaissa käytössä olevat nikotiinirajat ja tuotteissa sallitaan vain aikuisille tarkoitetut maut.

Nikotiinipussit ja muut nikotiinia sisältävät tupakkalain alaiset tuotteet, joilla ei ole valmisteveroa, otetaan tupakkaverotuksen piiriin nikotiinia sisältävien sähkösavukeneiteiden veroa vastaavalla tavalla soveltuvien osin. Verotaso mitoitetaan siten, ettei se merkittävästi ohjaa kulutusta pois verollisesta myynnistä ja että se ohjaa vähentämään tupakoinnista aiheutuvia haittoja.”

Henrikssonin selvityksen mukaan Strengbergs Habit Factoryn (jäljempänä Strengbergs tai yritys muualla paitsi selvityksistä peräisin olevissa lainauksissa) toimitusjohtaja oli soittanut Henrikssonille kerran syksyn 2023 aikana kuullakseen yleisellä tasolla hallituksen nikotiinipusseja koskevista linjanvedoista. Henriksson vastasi tuolloin, ettei tiedä enempää kuin sen mitä hallitusohjelmaan on kirjattu. Ennen EU-vaaleja vaalitulaisuudessa Pietarsaareissa 6.4.2024 Henriksson oli tavannut yrityksen työntekijän ja yrityksen toimitusjohtajaksi esittäytyneen C:n ja vaihtoi muutaman sanan vaalitulaisuuden lopulla.

Hallituksen esityksessä HE 38/2024 vp todetaan seuraavaa (s. 3): ”Hallituksen esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Aluksi valmisteltiin sosiaali- ja terveysministeriön virkanäkemyksen mukainen esitysluonnos, josta järjestettiin lausuntokierros keväällä 2023. Esitystä muokattiin hallitusohjelman kirjausten pohjalta, ja uusi lausuntokierros järjestettiin 13.10.—24.11.2023.”

Uudella 24.11.2023 päättyneellä lausuntokierroksella olleen [esitysluonnoksen](#) sisältämän sääntelyn mukaan ”savuttomassa nikotiinituotteessa ei saisi olla alkoholin tai kannabiksen makua eikä makua, joka on omiaan houkuttelevaan nuoria. On selvää, että viimeksi mainittuja olisivat ainakin karkkien, jälkiruokien, hedelmien ja marjojen maut, minkä lisäksi alkoholin ja kannabik-

sen maut mainittaisiin säännöksessä erikseen”, mutta ”poikkeuksena olisivat kuitenkin lisäaineet, joilla tuotteeseen luodaan mentolin maku” (s. 24). Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella olisi voitu antaa tarkempia säännöksiä mauista, jotka ovat omiaan houkuttelemaan nuoria.

Ministeri Grahn-Laasosen selvityksen mukaan ”lausuntopalautteessa ehdotettua sääntelyratkaisua pidettiin kuitenkin epäonnistuneena. Lausunnoissa katsottiin laajasti, että niin sanottuun negatiivilistaan perustuva sääntely muodostuisi tulkinnanvaraiseksi ja että sen noudattamista olisi vaikeaa tai jopa mahdotonta valvoa. Lausunnoissa katsottiin, että tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi siitä, mitkä maut ovat savuttomissa nikotiinituotteissa sallittuja, tulisi säätää selkeästi lain tasolla.

Lausuntopalautteen perusteella esitystä muokattiin niin, että sallitut maut luettelaisiin lainsäädännössä ja kaikki muut maut olisivat kiellettyjä (niin sanottu positiivilista). Tällä tavoin sääntely olisi selkeää ja sen soveltaminen ennustettavaa eikä sääntelyä voitaisi kiertää”.

Valtioneuvoston hankeikkunan tietojen mukaan Strengbergs on toimittanut 3.4.2024 eli hiukan yli kolme kuukautta lausuntoajan päättymisen jälkeen asiaa koskevan kirjelmän, jonka mukaan ”haluamme tuoda esiin, että nikotiinipussien osalta markkinoilla on myös makuja, jotka ovat suunnattu nimenomaisesti aikuisille. Näitä makuja ovat esimerkiksi tuotemerkin ”NOTO” tuotteet. Tämän tuoteperheen aromeina käytetään pääasiassa tavanomaisten luonnollisten mausteiden ja yrttien makuja, kuten esimerkiksi pippuri, chili, männyn havu, inkivääri, rosmariini ja bergamotti.”

Grahn-Laasonen toteaa, että ”esittelevänä ministerinä päädyin lausuntokierroksen jälkeen esittämään, että savuttomista nikotiinituotteista olisi kielletty kaikki tunnusomaiset tuoksut tai maut lukuun ottamatta mentolin ja mintun makuja” ja tämän sisältöinen hallituksen esitys toimitettiin hänen luvallaan valtioneuvoston yleisistunnon listalle 15.4.2024. Esityksen sisällöstä oli neuvoteltu ennen ja jälkeen lausuntokierroksen. Eri hallituspuolueilla oli koko prosessin ajan erilaisia näkemyksiä lain sisällöstä ja muun muassa sallitusta nikotiinipitoisuudesta. Ennen esityksen viemistä valtioneuvoston yleisistunnon listalle esitys oli käyty kaikkien hallituspuolueiden kanssa erityisavustajatasolla läpi, joten hän oletti, että asiasta oli saavutettu yhteisymmärrys ja että asia olisi etenemässä esityksensä mukaisesti.

Esitys oli tarkoitus käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa 18.4.2024. Esityksellä oli aikapaine, sillä hallituksen esitys oli tarkoitus käsitellä eduskunnassa kevätistuntoaikana.

Grahn-Laasonen kertoo, että em. ”3.4.2024 lausunto on saapunut merkittävästi lausuntoajan päättymisen jälkeen, eikä sitä ole toimitettu minulle, eikä sähköpostia myöskään ole kohdistettu minulle, kyseinen merkittävästi myöhässä saapunut lausunto ei ole tavoittanut minua voidakseen vaikuttaa harkintaani asiassa.”

Erityisavustaja A:n selvityksen mukaan yritys otti yhteyttä A:n esimieheen, ministeri Henrikssoniin, A:n toimiessa hänen erityisavustajanaan. Tämä tapahtui jonkin aikaa ennen itse kehysriihä. Ministerillä oli vastaamaton puhelu tuntemattomasta numerosta, ja pyysi A:ta tarkistamaan, kuka oli soittanut ja millä asialla. Kyseessä oli Strengbergin edustaja, joka esitti huolensa siitä, että tulevassa nikotiinipusseja koskevassa lakiesityksessä olisi liian rajoittava määritelmä hallitusohjelmassa mainituista "aikuisten mauista". Kuten vastaavien yhteydenottojen kohdalla on tapana, A kiitti tiedosta ja informoi lyhyesti esimiestään asiasta. Puhelun jälkeen edustaja lähetti hänelle myös sähköpostiviestin lisätiedoilla, ml. heidän käyttämänsä makuvaihtoehdot. A ei siinä vaiheessa kiinnittänyt asiaan lisää huomiota, sillä nikotiinipusseja koskevan lainsäädännön seuranta ei kuulunut hänelle, vaan siihen liittyvät poliittiset linjaukset käsiteltiin nk. STM-seurantaerityisavustajien kesken.

Hallituksen kehysriihi pidettiin 15.-16.4.2024. Henrikssonin selvityksen mukaan edeltävänä iltana 14.4.2024 pääministeri Orpo, valtiovarainministeri Purra, maa- ja metsätalousministeri Essayah ja Henriksson tapasivat toisensa ja tilannetta käytiin läpi. Tuossa yhteydessä ministeri Henriksson kertoo selvityksessään nostaneensa esiin kysymyksen tupakkalaista, josta oli tuolloin ehdotus STM:stä ja ministeri Grahn-Laasoselta. Ehdotuksen mukaan nikotiinipusseja saisi myydä Suomessa, mutta maut rajoitettaisiin minttuun ja mentoliin. Henriksson kertoo kysyneensä, halutaanko enemmän vai vähemmän verotuloja Suomeen ja suurempi vai pienempi musta pörssi. Koolla olleet puoluejohtajat saattoivat yhtyä siihen, että tarvitaan enemmän verotuloja ja siihen, että ei haluta edistää mustan pörssin markkinoita, samaan aikaan kuitenkin luonnollisesti suojaten lapsia ja nuoria. Näin ollen kyse olisi "aikuisten makuja" läpikäymisestä. Varsinaisen kehysriihen aikana neljän puoluejohtajan erityisavustajat muodostivat erillisen ryhmän, jossa Henrikssonin erityisavustajan A oli mukana. Henrikssonin muistin mukaan heidän oli tarkoitus löytää ratkaisuja mm. kysymykseen nikotiinipusseista ja aikuisista mauista.

Ministeri Grahn-Laasonen sai selvityksensä mukaan neuvottelujen aikana erityisavustajaltaan D:ltä tiedon, että RKP oli kehysriihineuvottelujen yhteydessä nostanut esiin, että he haluavat vielä avata nikotiinipusseja koskevan hallituksen esityksen ja lisätä uusia sallittuja makuja.

Henriksson toteaa selvityksessään, että kyse oli poliittisista neuvotteluista neljän hallituspuolueen kesken. A on toiminut Henrikssonin erityisavustajana eikä hänellä ole ollut omaa/itsenäistä lainvalmisteluvastuuta tupakkalaista. Lainvalmisteluvastuu on ollut ja on STM:llä. A on neuvotteluissa tuonut esiin esimerkkejä, joita RKP on pitänyt "aikuisina makuina". Kaikki neljä hallituspuolueiden erityisavustajaa ovat osallistuneet keskusteluun. Kuka on ehdottanut tarkalleen ottaen mitä ja missä vaiheessa, Henriksson ei tiedä, koska ei ole ollut noissa neuvotteluissa. Erityisavustajien tehtävänä on ollut löytää ratkaisu ja kaikki ovat voineet esittää ehdotuksensa. Henrikssonin tietojen mukaan A on esittänyt esimerkkejä mauista, joita voidaan pitää "aikuisina makuina" ja joista hänellä on ollut tieto. Henriksson ei tiedä tarkalleen, mitä makuja oli ehdotettu.

Henriksson toteaa, että sekä hän että A olivat siinä käsityksessä, että Strengbergs Pietarsaassa olisi ainoa tehdas, joka valmisti nikotiinipusseja Suomessa, mikä on osoittanut myös todelliseksi asiantilaksi. Henriksson tuo myös esiin, että RKP olisi halunnut sääntelyn muotoiluksi yksityiskohtaisen sallittuja makuja koskevan sääntelyn sijaan yleisemmin kirjoitetun säännöksen sallituista "aikuisista mauista", mutta se ei saanut muiden puolueiden tukea.

A kertoo selvityksessään kehysriihen neuvotteluista seuraavaa: "Osallistuin silloisen ministeri Henrikssonin erityisavustajana ja RKP:n ministeriryhmän sihteerin ominaisuudessa hallituksen kehysriihen 15-16.4.2024. Kehysriihen yhteydessä käsiteltiin julkisen talouden suunnitelman lisäksi myös eräitä muita, ei talousarvioon liittyviä avoimia poliittisia kysymyksiä erityisavustajien kesken. Kyse oli epävirallisista neuvotteluista hallituksen poliittisista linjauksista eri kysymyksissä, joissa puolueiden kannat vaativat yhteensovittamista. Käsitykseni mukaan tässä neuvottelussa ei tehty varsinaisia päätöksiä nikotiinipussien osalta, vaan neuvottelussa keskusteltiin yleisistä poliittisista linjauksista. Kyse on epävirallisesta kokouksesta, jossa hallituspuolueiden poliittisia näkemyksiä sovitetaan yhteen. Neuvottelu ei korvaa lainvalmistelua, eikä sen tarkoituksena ole lainvalmistelu.

Esimieheltäni ministeri Henrikssonilta saamani neuvotteluohjeiden mukaisesti nostin kysymyksen sallituista nikotiinipussien mauista neuvoteltavaksi. Kyse oli hallitusohjelmassa mainittujen "aikuisien makujen" määritelmästä. Neuvotteluohjeeni oli ilmaista, että STM:n pohjaesitys oli liian suppea. Esitimme, että sallittujen makujen listauksesta luovuttaisiin, sen johtaessa liian yksityiskohtaiseen sääntelyyn. RKP:n tavoitteena oli lisätä sallittuja makuja, eikä rajata jotain tiettyjä makuja pois. Laissa olisi esim. voitu kuvailla aikuisten makuja yleisellä tasolla tai listata kiellettyjä makuja. Ehdotusta ei kuitenkaan puollettu muiden puolueiden toimesta. Meiltä pyydettiin sen sijaan viipymättä lista meidän makuehdotuksistamme.

Henrikssonilta saamieni neuvotteluohjeiden mukaisesti esitin silloin tiedossamme olleet nk. aikuisten maut, jotka perustuivat Strengberg -yrityksen lausunnossa mainittuihin makuvaihtoehtoihin, ja sisälsi yhteensä muistaakseni n. 15-20 eri makua. Saamani neuvotteluohjeet perustuivat yhden yrityksen tietoihin, mutta emme poissulkeneet muita makuja. En ollut osallistunut nikotiinipusseja koskevan lainsäädännön käsittelyyn tai valmisteluun, joten itselläni ei neuvotteluhetkellä ollut laajempaa tietoa markkinoilla olevasta makuvalikoimasta. Noudatin saamiani neuvotteluohjeita. En etukäteen tiennyt, että kysymys nikotiinipusseista tulisi neuvoteltavaksi kehysriihessä. Sain neuvotteluohjeeni vasta kehysriihen aikana. Neuvottelussa poistettiin muiden puolueiden toimesta suurin osa makuehdotuksista. Lopuksi neljä makua hyväksyttiin STM:n pohjaesityksessä olevan kahden maun lisäksi.

En ole ainakaan tietoisesti edistänyt yksittäisen yrityksen liiketoimintaa, vaan neuvotteluohjeeni oli laajentaa sallittujen makujen määrää ja ensisijaisesti maun yleismääritelmään hyödyntäen.

Tupakkalakiin liittyvä valmistelu suoritettiin STM:ssä, ja päätöksenteko valtioneuvoston istunnossa. Lainvalmistelusta vastaavan ministeriön tehtävänä on huolehtia lain valmistelusta soveltuvien valtiosääntöoikeudellisten määräysten mukaisesti. Valmistelun yhteydessä teollisuuden toimijoilla ja muilla ryhmillä on mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun ja myöhemmin annettavaan hallituksen esitykseen.”

Grahn-Laasosen selvityksen mukaan ”Sain erityisavustajaltani D:ltä Signal-viestin kyseisenä päivänä, 15.4. iltapäivällä:

”RKP haluaisi seuraavat maut sallittujen makujen listalle: paprika, chili, tee/vihreä tee, vihreät kukat, jasmiinikukka, inkivääri, pomeranssi, bergamotti, appelsiinikukka, rosmariini, ruusuvesi, valkoiset/vihreät kukat, setripuu, puu, minttu, mänty, persikka, mandariini, mango, appelsiini”
Vastasin avustajalleni sanatarkasti näin: ”Ei käy höpö höpö”.

Erityisavustajani vastasi:

”E veivasi tätä alustavasti sellaiseen kompromissiin, ilmoittaen että tämä ei toki välttämättä ole edes Kokoomukselle sopiva:

- 1) Lasketaan nikotiiniraja 16,6 mg/g
- 2) Sallitaan nyt sallittujen lisäksi seuraavat maut: tee/vihreä tee, inkivääri, rosmariini, setripuu, puu, mänty”

Hieman myöhemmin erityisavustajani lähetti uuden viestin:

”E saanut tähän nyt kaikilta muilta kuittauksen. Myös KD:ltä.”

Annoin myöhemmin samana päivänä hyväksyntäni tälle neuvotteluratkaisulle ja syntyneelle kompromissille.

Hallituksen esitystä korjattiin virkatyönä saavutetun poliittisen yhteisymmärryksen pohjalta sosiaali- ja terveysministeriössä. Tässä yhteydessä karsittiin päällekkäisyydet (vihreä tee, setripuu ja mänty), ja lopulliseen lakitekstiin päätyivät mentolin ja mintun lisäksi maut: tee, inkivääri, rosmariini ja puu.”

Neuvotteleva virkamies B kertoo selvityksessään, että ”maanantai-iltana 15.4.2024 ministeri Grahn-Laasosen silloinen erityisavustaja D kuitenkin ilmoitti minulle, että esitysluonnokseen oli sovittu tehtäväksi vielä eräitä muutoksia: nikotiinipussien nikotiinirajaa laskettaisiin aiemmin linjatusta ja tuotteissa sallittaisiin mentolin ja mintun lisäksi myös tietyt muut tunnusomaiset tuoksut ja maut. Alun perin linjaus oli, että sallittujen makujen luetteloon lisättäisiin mentolin ja mintun lisäksi teen, vihreän teen, inkiväärin, rosmariinin, setrin, havun ja puun maut. Keskustelussa D:n kanssa päädyttiin kuitenkin siihen, että on riittävää, että vihreä tee, setri ja mänty mainitaan

vain hallituksen esityksen perusteluissa. En havainnut näissä linjauksissa mitään hyvän hallinnon tai hyvän säädösvalmistelun periaatteiden vastaista.

Välittömästi tiistaiaamuna 16.4.2024 tein halutut muutokset hallituksen esityksen luonnokseen ja lähetin ne käännettäväksi. Tämän jälkeen korjattu hallituksen esityksen luonnos jaettiin 18.4.2024 pidetyn valtioneuvoston yleisistunnon asialistalle. Hallituksen esityksen luonnokseen haluttiin siis muutoksia vielä aivan loppuvaiheessa, mikä edellytti erittäin nopeaa reagointia.”

B korostaa, että 3.4.2024, jolloin yritys lähetti näkemyksensä nikotiinipussien makusääntelystä, oli olemassa selvä poliittinen linjaus, jonka mukaan nikotiinipusseista kielletään tunnusomaiset tuoksut ja maut lukuun ottamatta mentolin ja mintun makuja. Hänellä ei näin ollen ollut mitään aihetta olettaa, että yrityksen näkemys voisi enää vaikuttaa valmisteilla olleen hallituksen esityksen sisältöön, eikä hänellä siksi myöskään ollut syytä esimerkiksi painaa mieleensä, minkä makuisia nikotiinipusseja kyseinen yritys valmistaa. Kun hän siis lähes kaksi viikkoa myöhemmin sai erityisavustaja D:ltä tiedon sallittujen makujen laajentamisesta uusiin makuihin, hän ei osannut yhdistää asiaa yrityksen yhteydenottoon, varsinkaan kun hän joutui muokkaamaan hallituksen esityksen luonnosta erittäin tiukassa aikataulupaineessa.

A ei selvityksensä mukaan kertonut ehdotuksen taustoista muille erityisavustajille tai ministerille. Henrikssonin selvityksen mukaan kysymystä yksittäisistä mauista ei käsitelty hallituspuolueiden puheenjohtajien kesken. B kertoo selvityksessään, että ettei ollut osallistunut asiaa koskeviin poliittisen tason keskusteluihin, joita kehysriihen yhteydessä pidettiin, eikä hänelle ilmoitettu, mihin uusien makujen salliminen perustui.

Grahn-Laasosella ei selvityksen mukaan ollut tiedossa kehysriihen aikana tai esityksen antamisen hetkellä 18.4.2024, että esitykseen RKP:n esittämät ja RKP:n vaatimuksesta hyväksytyt uudet maut olivat mitä ilmeisimmin peräisin yhdeltä yritykseltä.

Hallituksen esitykseen HE 38/2024 vp sisältyvässä lausuntopalautejaksossa (s. 31-34) ei mainita, että Strengbergs olisi antanut lausunnon.

B toteaa edelleen Strengbergsin lähettäneen näkemyksensä nikotiinipussien makusääntelystä yli neljä kuukautta lausuntoajan päättymisen jälkeen eikä tuonut viestissään esiin, että kyseessä olisi ollut lausunto. Tämän vuoksi yritystä ei mainita hallituksen esityksessä lausunnonantajien joukossa. B kuitenkin välitti yhteydenoton kirjattavaksi Hankeikkunaan, koska yritys oli viitannut viestissään säädösvalmisteluhankkeen hankenumeroon.

Grahn-Laasosen selvitykseen sisältyy STM:n johtaja F:ltä saatu viesti, jossa kerrotaan, että ”Strengbergs Habit Factory Ab Oy:n sähköposti liitteineen on tullut sosiaali- ja terveysministeri-

öön 3.4.2024. Sen vastaanottaja-kentässä ovat G (virheellinen sähköpostiosoite) ja B sekä kopia-kentässä Strengbergs Habit Factory Ab Oy:n omia työntekijöitä. Sähköpostin aiheena on ”Liittyen hankenumeroon STM029:00/2023”. Sähköposti on välitetty STM:n kirjaamolle, koska siinä on suora viittaus tiettyyn hankenumeroon. STM:n kirjaamo on lisännyt asiakirjan ministeriön asianhallintajärjestelmään ja valtioneuvoston Hankeikkunaan kyseiselle hankenumeralle kohtaan ”Muut asiakirjat ja muistiot”. Hankeikkuna on ministeriöiden julkinen verkkopalvelu, jota käytetään hankeseurannassa ja hankkeista viestimiseen.

Ei ole tavatonta, että eri tahojen lausuntoja tulee ministeriölle lausuntoajan päättymisen jälkeen. Eri tahot voivat toimittaa näkemyksiään avoinna olevista hankkeista ministeriölle periaatteessa milloin vaan. Ministeriöllä on viranomaisena lakisääteinen velvollisuus ottaa vastaan ja kirjata asianhallintajärjestelmäänsä kaikki sille toimitetut ministeriössä vireillä olevaan asiaan liittyvät asiakirjat. Siihen, miten ministeriölle esitetyt näkemykset huomioidaan, vaikuttaa luonnollisesti osaltaan se, missä vaiheessa valmistelua ne ilmaistaan. Pian lausuntoajan päättymisen jälkeen vastaanotetut lausunnot huomioidaan tyypillisesti samaan tapaan kuin lausuntoajan puitteissa annetut lausunnot. Kyseessä oleva lausunto on julkaistu tupakkalain muutosta koskevalla hankesivulla, koska lausunnossa on viitattu kyseiseen hankenumeroon. Lausuntoa ei kuitenkaan mainita varsinaisessa hallituksen esityksessä, koska se on saapunut ministeriöön huomattavasti lausuntoajan päättymisen ja lausuntoyhteenvedon laatimisen jälkeen. Tuolloin on arvioitu, ettei se sisällä hallituksen esityksen kannalta olennaisia lisätietoja. STM ei ollut pyytänyt lausuntoa Strengbergs Habit Factory Ab Oy:ltä, eikä STM:ssä ei ole tietoa siitä, miksi Strengbergs Habit Factory Ab Oy on päättänyt toimittaa näkemyksiään tupakkalain muutokseen liittyen virallisen lausuntoajan päättymisen jälkeen.”

Grahn-Laasonen kertoo, että ”olen tätä vastausta varten tarkistanut viestiliikenteestäni, että sain erityisavustajaltani 20.4.2024 eli pari päivää hallituksen esityksen antamisen jälkeen yhteiseen viestikanavaamme viestin, jossa erityisavustajani kertoi kuulleen ”huhun”, että lista sallittavista nikotiinipussimauista olisi tullut Anna-Maja Henrikssonilta ja että ”ilmeisesti se pöytään lyöty makulistaus vastaa jonkin pietarsaarelaisen tehtaan valikoimaa”.

Hallituksen esitystä (HE 38/2024 vp) [käsiteltiin eduskunnassa sosiaali- ja terveysvaliokunnassa](#) (StV) siten, että keväällä ja istuntokauden alettua syyskuussa oli useita asiantuntijakuulemisia. [Valviran 24.4.2024 päivätyssä asiantuntijalausunnossa](#) StV:lle todetaan muun ohella seuraavaa: Tunnusomaista tuoksua tai makua koskeva esitys vastaa huomattavan paljon yhden nikotiinipusseja valmistavan yhtiön lausunnossa lueteltua tuoksu- ja makuvalikoimaa (s. 4).

Asiantuntijalausuntoihin annetussa [STM:n vastineessa 3.6.2024](#) todetaan muun ohella, että ”ehdotus savuttomien nikotiinituotteiden makuja koskevaksi sääntelyksi on syntynyt poliittisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan tuloksena.”

B toteaa selvityksessään, että ”en osaa sanoa tarkasti, milloin mielsin, että Strengbergs Habit Factory Ab Oy:n (jäljempänä myös yritys) valmistamien nikotiinipussien makujen ja hallituksen esitykseen HE 38/2024 vp sisältyvien makujen välillä on yhtäläisyyksiä. Tämä tapahtui joka tapauksessa vasta hallituksen esityksen antamisen jälkeen.”

Edelleen B toteaa, että ”huomionarvoista on, että yrityksen valikoimiin on yhteydenoton 3.4.2024 perusteella kuulunut myös sellaisia makuja, jotka eivät ole sisältyneet hallituksen esitykseen, ja toisaalta ainakin mentolin, mintun, teen ja inkiväärin makuja sisältäviä nikotiinipusseja valmistaa useampi yritys, ei ainoastaan Strengbergs Habit Factory Ab Oy. Lisäksi eri makuisia nikotiinipusseja on markkinoilla hyvin suuret määrät, ja tuotteille on usein annettu kauppanimiä, joista ei aina käy selvästi ilmi, miltä tuote maistuu. Onkin ollut vaikeaa saada kokonaiskuvaa siitä, minkä makuisia nikotiinipusseja eri valmistajilla on. Yhtäläisyydet nimenomaan Strengbergs Habit Factory Ab Oy:n valmistamien nikotiinipussien makujen ja hallituksen esitykseen sisältyvien makujen välillä eivät siis ole tuolloin olleet ilmiselviä, enkä ole mieltänyt, että esityksen sisällössä, johon oli poliittisessa päätöksenteossa päädytty, olisi ollut jotain sillä tavoin ongelmallista, että minun olisi tullut esittelijänä jälkikäteen puuttua asiaan tai esimerkiksi keskustella siitä ministeri Grahn-Laasosen kanssa.”

B:n mukaan hän ei hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana selvittänyt ehdotetun makusääntelyn taustaa, minkä syynä on ollut aiemmin selvityksessä esitetty. Tällä B näyttää tarkoittavan sitä, ettei erityisavustajan 15.4.2024 hänelle ilmoittama makuvalikoima näyttänyt ongelmalliselta ja sitä, että B:n mukaan ainakin mentolin, mintun, teen ja inkiväärin makuja sisältäviä nikotiinipusseja valmistaa useampi yritys. Tämän lisäksi nikotiinipusseja on markkinoilla suuret määrät, eikä kauppanimistä aina käy selvästi ilmi, miltä tuote maistuu.

B toteaa, että asia kuitenkin tuli StV:lle ilmi, sillä Valvira toi lausunnossaan eduskunnan valiokunnan tietoon, että esitys vastasi makusääntelyn osalta huomattavan paljon yhden nikotiinipusseja valmistavan yhtiön valikoimaa, ja sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa valiokunnalle kerrottiin avoimesti, että ehdotettu makusääntely on perustunut poliittiseen tarkoituksen mukaisuusharkintaan. Asia on ollut eduskunnassa päätettävänä ja edellä mainitut tiedot ovat olleet valiokunnan käytettävissä, eikä B ole näissä olosuhteissa nähnyt aihetta nostaa asiaa vielä erikseen esiin tai esimerkiksi keskustella siitä ministeri Grahn-Laasosen kanssa.

Grahn-Laasonen kertoo, että ”sain kuulla Valviran lausunnosta sen jälkeen, kun eduskunta oli jo hyväksynyt lakimuutoksen eli lokakuussa 2024. Valiokuntien asian käsittelyasiakirjat tulevat pääsääntöisesti julkisiksi vasta sitten, kun asia on valiokunnassa käsitelty loppuun.

Ministeriön virkakunta saa asiantuntijalausunnot tiedoksi vastineen kirjoittamista varten, mutta niitä ei ole ainakaan sosiaali- ja terveysministeriössä tapana toimittaa ministerille tai hänen esikunnalleen ilman erillistä pyyntöä. Tupakkalain muutoksen asiantuntijalausunnot ovat tulleet

STM:n virkakunnalle tiedoksi vastineen laatimista varten, mutta niitä ei ole toimitettu minulle tai tietojeni mukaan erityisavustajalleni.

STM:n virkakunnan laatimat vastineet sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnalle toimitettiin erityisavustajalleni, mutta niistä ei käynyt ilmi Valviran esiin nostamia huomioita, eikä vastineessa viitattu tai vastattu suoraan Valviran lausuntoon.”

Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen 9.10.2024.

Grahn-Laasonen kertoo selvityksessään, että ”esityksen antamisen jälkeen uutisoitiin ainakin Ilta-Sanomissa (26.4.2024) spekulatioita siitä, että RKP:n makuja koskeviin vaatimuksiin olisi vaikuttanut se, että ruotsalainen Habit Factory olisi aloittamassa tuotantoa Henrikssonin kotikaupungissa Pietarsaareissa.

Kuitenkin vasta kuukausia myöhemmin syksyllä - sen jälkeen, kun eduskunta oli jo hyväksynyt lakimuutoksen (9.10.2024) - alkoi julkisuuteen tulla tarkempia tietoja, joiden mukaan saattaisi olla niin, että RKP:n vaatimuksesta lisättyjä makuja valmistaisi Suomessa yksi ja vain yksi yritys ja että näin ollen valittu makusääntely saattaisi suosia yhtä yksittäistä yritystä ja herättää perusteltuja kysymyksiä lainsäädännön puolueettomuudesta ja syrjimättömyydestä. Tarkkaa hetkeä, milloin sain tästä tietää, en pysty varmistamaan, mutta asia valkeni minulle julkisen uutisoinnin kautta vasta siinä vaiheessa, kun eduskunta oli jo hyväksynyt lain.”

B kertoo saaneensa tiedon siitä, että ehdotettu makusääntely oli kytkeytynyt yhden hallituspuolueen ja Strengbergsin välisiin keskusteluihin, vasta lokakuussa 2024, kun asiasta uutisoitiin mediassa.

Henriksson toteaa vielä selvityksessään, ettei hänellä ole mitään yhteyksiä/sidonnaisuuksia Strengbergsiin. Henrikssonille ja RKP:lle kyse oli mustan pörssin kaupan vastustamisesta ja verotulojen lisäämisestä. Yhtiö olisi yhtä hyvin voinut sijaita Kuopiossa, Oulussa, Helsingissä, Savonlinnasta tai muualla, eikä Henrikssonin näkemys asiasta olisi ollut toisenlainen. Henriksson ei ole saanut vaalitukea missään vaiheessa yhtiöltä eikä hänellä ole ollut mitään omaa intressiä ylipäättään asiassa.

Tasavallan presidentti jätti ao. lain vahvistamatta ja tämän jälkeen valmisteltiin ja esiteltiin uusi hallituksen esitys, jossa pussien sallittuina makuina säilyivät enää minttu ja mentoli. Helsingin poliisi käynnisti esitutinnan esiselvityksen A:n menettelystä asiassa, mutta se ei antanut aihetta esitutinnan käynnistämiseen.

4 RATKAISU

4.1 Säännöksistä

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.'

Perustuslain 6 §:n mukaan Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (1 momentti).

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (2 momentti).

Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsitelystä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot.

Perustuslain 68 §:n mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut (1 momentti).

Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään (2 momentti).

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain

noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n 1 momentin mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohjausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat kuitenkin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteiset hallinto- ja palvelutehtävät, joista säädetään 12 §:ssä.

4.2 Arviointi

Nähdäkseni tapahtumainkulku jakaantuu tässä tapauksessa kahteen osaan, **ensimmäisessä vaiheessa** hallituksen esityksen HE 38/2024 vp sisältämän nikotiinipussien sallittuja makuja koskevan sääntelyn valmisteluun, joka päättyi hallituksen esityksen antamiseen 18.4.2024 ja **toiseen vaiheeseen** eli hallituksen esityksen käsittelyyn eduskunnassa.

4.2.1 Ensimmäinen vaihe – hallituksen esityksen valmistelu sen antamiseen 18.4.2024 saakka

Saamieni selvitysten perusteella nikotiinipussien sallittuja makuja koskevan kehysriihessä sovitun säännösehdotuksen laajennuksen taustoista, eli siitä, että uudet sallitut maut pohjautuivat yhden yrityksen, Strengbergs Factoryn valmistamiin makuihin, olivat tietoisia tuolloinen ministeri Henriksson ja hänen erityisavustajansa A.

Esittelevä ministeri Grahn-Laasonen ja virkamiesesittelijä B eivät olleet eivätkä ilmeisesti muuta asian kanssa tekemisissä olleet, koska Henriksson ja A eivät kertomansa mukaan kertooneet taustasta muille hallituspuolueiden puheenjohtajille tai erityisavustajille. Lopputulemana hallituksen esitykseen on sisällynyt sallittuja makuja koskeva, sinänsä neutraali säännös, jonka tausta ei kuitenkaan ole näkynyt hallituksen esityksessä tai sen perusteluissa. Strengbergsin 3.4.2024 STM:öön ja B:lle lähettämästä kirjelmästä huolimatta minulla ei ole perusteltua aihetta epäillä B:n tienneen säännöksen taustasta, niistä syistä, jotka B on selvityksessään esittänyt. Tämän vaiheen oikeudellisessa arvioinnissa on ensin tarkasteltava sitä, onko kehysriihessä tapahtuneessa poliittisten linjausten tekemisessä kyse ministerin 108 §:n 1 momentissa tarkoitusta virkatoimesta, joita oikeuskansleri valvoo ja toiseksi sitä, onko lainvalmistelun poliittiselle ohjaukselle olemassa oikeudellisia reunaehtoja ja jos on, mitä ne ovat.

Valvonnan alaa määrittävän virkatoimen käsitettä on tulkittu ylimpien laillisuusvalvojen käytännössä siten, että ministerin muukin menettely kuin esimerkiksi päätöksenteko jossakin hallintoasiassa on ylimmässä laillisuusvalvonnassa valvottavaa toimintaa, jos se kytkeytyy oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla ministerin asemaan ja/tai tehtäviin (ks. esim. oikeuskanslerin ratkaisut dnro [OKV/195/1/05](#), jossa arvioitiin oikeusministerin haastattelulausumia ja dnro [OKV/363/1/2019 ym](#), jossa arvioitiin puolustusministerin blogissaan esittämää kritiikkiä valtiosääntöasiantuntijoille sekä oikeusasiamiehen ratkaisu, joka koski ministerin puhetta uskonnollisessa tilaisuudessa [dnro 3027/4/2013 ym](#). ja jossa ministerin katsottiin toimineen yksityishenkilönä eikä asiaa tutkittu).

Toisaalta olen todennut Petteri Orpon hallitusohjelman ongelmallisena pidettyä kirjausta koskevassa kannanotossani, että ”hallitusohjelma on poliittinen teksti ja sisältää lähinnä poliittisen aikomuksen ja poliittisia tavoitteita. Se ei ole sellaisenaan valtioneuvoston tai ministerin virkatoimi, joka kuuluisi oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu hallitusohjelmaa toteuttaviin valtioneuvoston ja ministereiden virkatoimiin. Demokratiassa perustuslakia ja lakia valvovan ylimmän laillisuusvalvojan kynnyksen puuttua poliittisiin teksteihin tulee olla demokratian itsensä suojaamiseksi hyvin korkea” (dnro OKV/1227/90/2023).

Seuraavaksi on kysyttävä, mitkä säännökset ohjaavat yleensäkin lainvalmistelua. Lähtökohta on, että eduskunnan luottamusta nauttiva valtioneuvosto johtaa lainvalmistelua, josta tässäkin asiassa on kysymys. Oikeuskanslerin valvonta ei koske lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta, vaan se kuuluu poliittisen harkinnan piiriin ja ministeri toimet tällä alalla lähtökohtaisesti poliittisen, ei oikeudellisen ministerivastuun piiriin.

Helsingin poliisilaitoksen A:n menettelyä koskevassa esitutkinnan esiselvityksessä on todettu, että ”käsillä olevassa asiassa on huomioitava ensinnäkin se, ettei hallintolakia sovelleta lainvalmisteluun. Erityisavustajien neuvottelussa on ollut näkemykseni mukaan kyse poliittisista neuvotteluista, joissa on pyritty pääsemään hallituspuolueiden kesken yhteisymmärrykseen nikotiinipussien sallituista mauista. Näin ollen A:n toiminta neuvottelussa ei ole ollut hallintolain mukaista hallinnollista päätöksentekoa taikka julkisen hallintotehtävän hoitamista eli tosiasiallista hallintotoimintaa, johon hallintolaki soveltuisi. Täten hallintolain säännökset, esimerkiksi hallintolain 6 §, eivät voi perustaa virkarikosvastuuta asiassa.”

Yleisesti lain säätämistä on sen valmistelua koskevan sääntelyn näkökulmasta luonnehdittu oikeuskirjallisuudessa siten, että ”lainsäätäminen, jonka osa valmistelu laajassa mielessä on, ei ole voittopuolisesti oikeudellinen käytäntö vaan oikeudellisten ja poliittisten käytäntöjen yhdistelmä [---]. Vaikka demokraattisessa yhteiskunnassa lainsäätäminen näyttäytyy ensisijaisesti

poliittisena käytäntönä, siihen sisältyy vaiheita ja sisältöjä, joissa oikeudelliset käytännöt ja argumentaatio ovat hallitsevia. ”¹ Samalla on kuitenkin oikeudellisessakin tarkastelussa on tärkeää tunnistaa valmistelu osin poliittiseksi käytännöksi ja ymmärtää siihen liittyvä poliittinen ulottuvuus, jota ilmentää esimerkiksi se, että valmistelua valvoo ja johtaa parlamentaarisesti vastuunalainen valtioneuvosto- Tällä on merkitystä etenkin valmistelun aineellisten sisältöjen kannalta.²

Lainvalmisteluun liittyvät säännökset (ja ohjeet) liittyvätkin lainvalmistelun menettelylliseen puoleen, kuten esimerkiksi kielilain säännökset mietintöjen kielestä sekä kuulemiseen liittyvät säännökset ja ohjeet.

Kysymys siitä, soveltuuko lainvalmisteluun hallintolaki, ainakin sen yleisperiaatteet, on ollut erilaisia näkemyksiä. Hallintolain soveltamisalaa koskevan 2 §:n mukaan laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen). Lain 4 §:n mukaan hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Lakia ei sovelleta myöskään sotilaskäskyihin eikä muihin tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin. Hallintolain esitöissä todetaan, että ”lainsäädäntötoimet” jäävät soveltamisalan ulkopuolelle³.

Epäselvää kuitenkin on, tarkoitetaanko tällä myös lainvalmistelua. Oikeusasiamies on puolestaan todennut, että ”vaikka hallintolakia ei lainvalmistelumenettelyyn sovelletakaan, hallintoviranomaisen hoitaessa lainvalmistelutehtäviä on käsitykseni mukaan kuitenkin soveltuvin osin otettava huomioon perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun hyvän hallinnon periaatteet. Näihin kuuluvat muun muassa vaatimukset asianmukaisesta ja puolueettomasta viranomais- ja virkatoiminnasta”⁴.

Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että ”ministeriöissä lainvalmistelu kuuluu virkamiehille eli tapahtuu käytännössä virkamiesasemassa ja perustuslain 118 §:n 1 momentissa säädetyn virkavastuun alaisena. Hallituksen esityksen esittelijävastuu määräytyy säännöksen 2 momentin mukaisesti. Koska kyse on menettelyllisesti viranomaistoiminnasta, hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ja osa hallintolain (434/2003) säännöksistä velvoittavat myös valmistelua”. [Ministerin käsikirjassa](#) asiasta todetaan, että ”koska lainvalmistelu on pääosin ministeriöissä tapahtuvaa

¹ Hämäläinen – Salminen: Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet. Lakimies 2/2024, s. 195.

² Emt. s. 196.

³ Ks. [HE 72/2002 vp](#), s. 50

⁴ Apulaisoikeusasiamiehen [ratkaisu](#) 4.10.2007, dnro 2732/4/05 ym.

virkatyötä, sovelletaan siihen hallinnon yleislakeja” (jakso 7.1), joihin siis lukeutuu myös hallintolaki 6 §:n sisältämine hallinnon oikeusperiaatteineen, joihin lukeutuvat mm. tasapuolisen kohtelun, tarkoitussidonnaisuuden ja puolueettomuuden periaatteet.

Edellä kuvatut, hallintolain soveltamista puoltavat näkemykset on kuitenkin esitetty nähdäkseni ennemminkin ministeriössä ministeriön virkamiehen suorittamasta lainvalmistelusta. Niissä ei näytetä otetun kantaa sen suuntaisesti, että lainvalmisteluun kytkeytyvässä poliittisen tason ohjauksessa myös olisi noudatettava hallintolakia.

Edellä sanotun perusteella totean, että pääsääntöisesti kehysriihen kaltaisessa poliittisessa neuvottelussa tapahtuva poliittinen ohjaus lainsäädännön tavoitteista ja sisällöistä on pääsääntöisesti ja lähtökohtaisesti yhteiskuntapoliittista harkintaa, joka ei ole virkatoimi eikä luonteeltaan hallintoa.

Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava ensinnäkin, että poliittisen ohjauksen ja lainvalmistelun raja on häilyvä. Toiseksi, jos poliittisen ohjauksen ”hattu päässä” voidaan toimia hyvin vapaasti, tarkoittaa tämä sitä, että virkavastuulla tapahtuva lainvalmistelu siihen liittyvine vaatimuksineen voidaan sivuuttaa tai kiertää, kunhan ”oikeat” tahot, toisin sanoen ministerin esikuntineen tekevät tämän, eivätkä virkamiehet.

Näistä syistä katson, että tämän tyyppisessä tilanteessa kyse on ministerin virkatoimiin kytkeytyvästä asetelmasta, jota oikeuskansleri PL 108 §:n 1 momentissa säädetyn puitteissa valvoo. Pidän edellä sanotuista syistä johtuen mahdollisena tulkintana sitäkin, että ministerin tehdessä sellaisia toimia, jotka normaalisti kuuluvat virkavastuulla tapahtuvan valmistelun piiriin, ministerin menettelyä arvioitaisiin kuten virkamiehenkin toimintaa. Tällöin kysymykseen myös näyttäisivät tulevan hallintolain säännökset tai niistä ilmenevät periaatteet.

Nyt esillä olevassa tilanteessa on piirteitä, joiden vuoksi Henrikssonin ja A:n menettelyt tosiasiallisesti lähestyvät virkatyönä tehtävää lainvalmistelua ja osittain korvasivat jo tehdyn lainvalmistelutyön.

Henrikssonin toiminta ohjeistaessaan erityisavustajaansa A on nyt esillä olevassa tapauksessa liittynyt jo valtioneuvoston yleisistunnon esittelyä varten esittelevältä ministeriltä jakoluvan saaneeseen hallituksen esitysluonnokseen. Kehysriihessä tehty heidän aloitteestaan alkunsa saanut muutos on tosiasiaa koskenut sallittuja makuja koskevan säännöstekstin yksityiskohtia. Kyse ei siten enää ole ollut poliittisten tavoitteiden asettamisesta, olkoonkin, että taustalla on Henrikssonin mukaan ollut ajatus siitä, että ao. säännös olisi ollut parempi ylipäänsä muotoilla yleisempään muotoon kuin luetteloksi sallittuja makuja. Henrikssonin ja A:n toiminnan taustalla ovat olleet Strengbergsiltä saadut tiedot tämän yrityksen valmistamista mauista, mikä rinnastuu nähdäkseni sellaiseen vaikuttamiseen, jota varten virkavalmisteluun kuuluva lausuntokierros

järjestetään. A:n selvityksessä on todettu, että Henrikssonilta saamiensa neuvotteluohjeiden mukaisesti hän esitti silloin nk. aikuisten maut, jotka perustuivat Strengberg -yrityksen lausunnossa mainittuihin makuvaihtoehtoihin, ja sisälsi yhteensä A:n muistin mukaan n. 15-20 eri makua.

Katson kuitenkin, että perustellumpaa on arvioida ainakin tässä tapauksessa poliittisen ohjauksen rajoja perustuslain asettamien reunaehtojen valossa eikä hallintotoimintaa koskevien säännösten perusteella. Näin on siksi, että (perustus)lainsäätäjä ei ole katsonut aiheelliseksi säätää valtioneuvostossa tapahtuvasta poliittisesta ohjauksesta suoraan.

Perustuslain 2 §:ssä säädetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä merkitsee sitä, että poliittisessakin ohjauksessa perustuslaista seuraavat tietyt, joskin väljät reunaehdot sille, mitä ministeri voi poliittisen ohjauksen puitteissa tehdä.

Olenkin jo aiemmin todennut puheenvuorossani, että ”perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosäännön tavoitteena oleva oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa ja useiden perustuslain perusoikeussäännösten, erityisesti perustuslain 19 §:n taustalla oleva ajatus mahdollisuuksien toimia yhteiskunnan tasavertaisena jäsenenä turvaamisesta (mahdollisuuksien tasa-arvo) sekä yhdenvertaisuusperiaate asettavat väljät valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot tältä osin yhteiskuntapoliittisille ratkaisuille”⁵.

Viittaan nyt puheena olevassa yhteydessä ensinnäkin perustuslain 68 §:ään, jonka mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta. Näihin asioihin kuuluu luonnollisesti ministeriön oman toimialan lainvalmistelu, mitä ilmentää myös valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n 1 momentissa säädetty. Perustuslain 68 §:n säännöksestä on johdettavissa velvollisuus (myös) poliittisessa ohjauksessa välttää sellaista menettelyä, joka vaarantaa asianmukaisen lainvalmistelun ao. ministeriössä. Katson, että nyt esillä olevassa tilanteessa STM:n vastuulle kuuluneen valmistelun asianmukaisuus on vaarantunut ministeri Henrikssonin edellä kuvatun menettelyn vuoksi ja erityisesti siksi, että esittelevä ministeri ja esittelevä virkamies eivät ole tulleet tietoisiksi lakiehdotukseen päätyneen sallittujen makujen listan taustasta eikä myöskään eduskunta. Kaiken kaikkiaan on syntynyt tilanne, jossa on epäilyksistä lainvalmistelun asianmukaisuuteen on, perustellusti, herännyt.

Kiinnitän tässä yhteydessä toiseksi huomiota perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen. PL 6 §:n säännös koskee lähtökohtaisesti ihmisiä, mutta se ei ole ollut vailla merkitystä silloinkaan, kun kyse on ollut elinkeinonharjoittajien kohtelusta (ks. esim. [PeVL 11/2012 vp](#)). Perustuslakivaliokunta on muutoinkin eräissä tilanteissa painottanut esimerkiksi eri toimialojen keskenään neutraalia kohtelua (ks. esim. [PeVL 9/2021 vp](#)). Katson, että Henrikssonin menettely ei

⁵ Pöysti: Lainvalmistelun ja sen johtamisen kehittämistarpeista. [Puheenvuoro 20.5.2019](#).

ole ollut sopusoinnussa myöskään yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Tämä johtuu siitä, että menettelyn johdosta ehdotettuun lakiehdotukseen on päätyntä yhden yrityksen valmistamista mauista alkunsa saanut sallittujen makujen lista, joka on omiaan antamaan aiheita epäillä, että se suosii tuota yritystä suhteessa muihin valmistajiin nähden. Vaikka perustuslakivaliokunta onkin katsonut, ettei yhdenvertaisuudesta johdu tiukkoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn, on hallituksen esityksessä tuotava esiin mahdolliset PL 6 §:n kannalta merkitykselliset säännökset, jotta eduskunta voi ottaa kantaa siihen, ovatko ne perustuslain mukaisia.

Tätä päätelmää ei muuta se, että sallittujen makujen listan laajeneminen ylipäättään lienee edistänyt kaikkien nikotiinipussivalmistajien etua, varsinkin kun B:n selvityksen mukaan ainakin osaa lakiehdotuksen tekstiin päätyneistä mauista valmistavat muutkin kuin Strengbergs.

Katson ministeri Henrikssonin menettelyn olleen ongelmallista myös perustuslain 6 §:n säännöksen noudattamisen kannalta.

Siltä osin kuin kanteluissa on arvosteltu erityisavustaja A:n toimintaa, totean, että nyt esillä olevassa asiayhteydessä keskeistä on ollut nimenomaan ministeri Henrikssonin toiminta. A on toiminut hänen ohjeistuksestaan. Erityisavustajat ovat muutoinkin erityisen sääntelyn alaisia; heidät nimitetään ministerin toimikaudeksi ja he toimivat ministerin luottamuksen varassa⁶. Vastuu perustuslain asettamien rajojen noudattamisesta on nähdäkseni kuulunut ministeri Henrikssonille. Tähän nähden en katso A:n menettelyn antavan aiheita toimenpiteisiin.

4.2.2 Toinen vaihe – hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa 18.4.2024 jälkeen

Oikeuskirjallisuudessa on laadukkaan lainvalmistelun säädösperustaa tarkasteltaessa katsottu, että "[...] edustukselliseen demokratiaan voidaan eduskunnan tiedonsaantioikeuden kautta liittää vaatimus kattavasta tietopohjasta, koska eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot (PL 47.1 §)".⁷

Edelleen on todettu, että "kaikkien eduskunnan tiedonsaantia koskevien järjestelyjen ja käytäntöjen taustana on parlamentaarisen järjestelmän toimintaan väistämättä kuuluva vaatimus siitä, että eduskunta saa päätöksentekoonsa kaiken tarvittavan tiedon. Vaatimuksessa keskeistä on,

⁶ Virkamieslain 26 a §:n mukaan sen lisäksi, mitä 25 §:n 2 momentissa ja 26 §:ssä säädetään irtisanomisen perusteista, voidaan valtiosihtööri ja ministerin erityisavustaja irtisanoa, jos hän menettää sen ministerin luottamuksen, jonka toimikaudeksi hänet on nimitetty.

⁷ Hämäläinen – Salminen: Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet. Lakimies 2/2024, s. 203.

että tiedon tulee olla luotettavaa. Eduskunnan toiminnoissa on voitava luottaa siihen, että hallituksen taholta toimitettu tieto pitää paikkansa”⁸.

Näkemykseni mukaan eduskunnan päätöksenteon kannalta riittävä ja kattava tietopohja merkitsee myös sitä, että eduskunnalla tulee käytettävissään tällaisessa tapauksessa tieto siitä, miten lakiehdotukseen sisältyvä säännös on syntynyt. Näin ei ole ollut. Esityksessä on kylläkin mainittu (s. 16), että tietävästi Suomessa nikotiinipusseja valmistaa yksi yritys, mutta yrityksen yhteyttä tähän makuja koskevaan säännökseen ei ole tuotu esille. Tämä on sinänsä johtunut siitä, ettei esittelijä tai esittelevä ministeri ole tuosta yhteydestä tiennyt.

Ministeri Grahn-Laasonen on kertonut 20.4.2024 eli muutama päivä hallituksen esityksen antamisen jälkeen saaneensa tietää ”huhusta”, jonka mukaan RKP:n makulista olisi peräisin pietarsaarelaisesta yrityksestä. Voidaan kysyä, olisiko ministerin tuossa vaiheessa ollut perusteltua selvittää tai selvittää asiaa. Toisaalta ei liene realistista ajatella, että ministeri ryhtyy yksittäisen huhun perusteella kovin perusteellisiin toimenpiteisiin, vaikka jälkikäteen arvioituna asia voikin näyttäytyä siinä valossa, että selvittäminen olisi ollut paikallaan.

Puutteellinen tietopohja 18.4.2024 annetussa hallituksen esityksessä ei ole johtunut asian esittelijästä eikä esittelevästä ministeristä (ks. edellinen jakso). Eduskunnan asiantuntijakuulemisissa Valvira on tuonut esiin sen seikan, että sallittujen makujen lista muistuttaa yhden yrityksen valmistamia makuja. Tähän annetussa STM:n vastineessa 3.6.2024, jonka on laatinut hallituksen esityksen virkamiesesittelijä B, todetaan, että makulista on syntynyt poliittisen tarkoituksen mukaisuusharkinnan tuloksena. Minulla ei ole selvitysten perusteella aihetta epäillä sitä, etteikö tämä olisi ollut esittelijällä tuossa vaiheessa ollut käsitys eikä sitäkään, että hänellä ei ollut tietoa siitä, että Strengbergsin valmistamat maut olivat tuon poliittisen harkinnan taustalla. Esittelijä on viitannut tässä yhteydessä myös siihen, että sallittuja makuja valmistivat myös muut valmistajat, ainakin osittain.

Katson, että tuossa vaiheessa olisi voinut olla, perustuslain 6 §:stä johtuvista syistä, perusteltu menettely se, että B olisi, Valviran lausunnosta tiedon saatuaan, pyrkinyt selvittämään, suosiiko makuja koskeva säännös (taustastaan riippumatta) yhtä valmistajaa. Tästä näkökulmasta katsottuna esittelijä olisi voinut toimia huolellisemminkin. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että tapahtumainkulun perusteella on selvää, että alkuperäiset säännösehdotuksen lopulliseen muotoon saattaneet tapahtumat, jotka eivät ole lainkaan riippuneet esittelijästä, katson, ettei asiassa ole valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien kannalta aihetta toimenpiteisiin virkamiesesittelijä B:n menettelyjen osalta. Ministeri Grahn-Laasonen selvityksen perusteella hän

⁸ Hidén: Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. 5. painos. Eduskunnan kanslian julkaisuja 1/2024, s. 372.

ei ole ollut tietoinen Valviran lausunnosta. Näin ollen minulla ei ole hänen osaltaan aihetta epäillä lainvastaista tai muutoin moitittavaa menettelyä.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Kiinnitän entisen ministerin Anna-Maja Henrikssonin huomiota tämän ratkaisun kohdassa 4.2.1 esitettyihin näkökohtiin perustuslain 68 §:n ja 6 §:n merkityksestä lainvalmistelun poliittisessa ohjauksessa.

Lähetän tämän ratkaisuni tiedoksi ja lainvalmistelun ohjauksessa huomioon otettavaksi myös pääministeri Petteri Orpolle, koska se koskee lainvalmistelun poliittisen ohjauksen perustuslailisia reunaehtoja. Muihin toimenpiteisiin asia ei anna puoleltani aihetta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Luikku