L. Lehtonen/ll 13.11.2020

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Lausunto Hallituksen esityksestä 165/2020 vp eduskunnalle laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin. Tupakointi suljetuissa vankiloissa ehdotetaan kiellettäväksi kokonaan. Avolaitoksissa tupakointi sallittaisiin edelleen ulkotiloissa.

Tupakoinnin haitalliset terveysvaikutukset

Tupakkaa on Euroopassa poltettu 1500-luvulta lähtien. Tupakan haitalliset terveysvaikutukset ovat olleet tiedossa 1960-luvulta lähtien, jolloin epidemiologinen tutkimus osoitti tupakoinnin ja keuhkosyövän sekä tupakan ja keuhkoahtaumataudin välisen yhteyden. Sittemmin tupakoinnin on osoitettu olevan merkittävä riskitekijä mm. sydän- ja verisuonitaudeissa sekä useissa syöpätaudeissa.

Passiivisella tupakoinnilla tarkoitetaan sivullisten altistumista tupakansavulle tupakoitsijan polttaessa tupakkaa. Myös passiivisella tupakoinnilla on runsaasti haitallisia terveysvaikutuksia. Lääketieteessä arvostetussa PLOS One -julkaisusarjassa v. 2015 julkaistussa katsausartikkelissa kootaan tutkimustulokset 16 meta-analyysistä, 130 kohorttitutkimuksesta, 159 tapaus-verrokki -tutkimuksesta sekä 161 väestön poikkileikkaustutkimuksesta (Sao C. ym: The Health Effects of Passive Smoking: An Overview of Systematic Reviews Based onObservational Epidemiological Evidence, PLOS One 2015, DOI:10.1371/journal.pone.0139907). Tämän katsauksen mukaan esimerkiksi keuhkosyövän riski on passiiviseen tupakointiin altistuneilla 1,27 -kertainen ja sepelvaltimotaudin 1,25 -kertainen kokonaan tupakoimattomiin verrattuna. Riski riippuu tupakansavulle altistumisen määrästä ja kestosta

eli kasvaa, jos tupakansavu on runsasta ja sille altistutaan pitkään. Yhdysvaltain terveysviranomaiset ovat omassa laajassa katsauksessaan (The Health Consequences of Involuntary Exposure to Tobacco Smoke: A Report of the Surgeon General, https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK44324/) vuonna 2006 niin ikään arvioineet tupakansavulle altistumisen terveyshaittoja ja todenneet passiivisen tupakoinnin mm. lisäävän riskiä useisiin syöpäsairauksiin.

Passiivisen tupakoinnin terveyshaitat voidaan jakaa akuutteihin ja kroonisiin. Allergiasta taikka astmasta kärsivälle tupakansavulle altistuminen voi laukaista akuutteja oireita esim. astmakohtauksen muodossa. Kroonisina terveyshaittoina voi olla esim. sepelvaltimotaudin eteneminen, joka ilmenee sydänoireina vasta vuosien altistumisen jälkeen.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä on esittänyt toukokuussa 2018 tiekarttaa, jonka toimia järjestelmällisesti toteuttamalla tupakka- ja muiden nikotiinituotteiden käyttö Suomessa loppuisi vuoteen 2030 mennessä (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160888). Tavoite tupakoinnin loppumisesta Suomessa on kirjattu tupakkalain (549/2016) 1 §:ään.

Tupakointiin kohdistuvat rajoitukset

Nautintoaineiden (esim. kahvi ja tupakka) ja päihteiden (alkoholi, huumausaineet) käyttötavat ovat osa kunkin kansakunnan kulttuuriperintöä. Niiden käyttöön on Suomen historiassa kohdistettu erilaisia rajoituksia joko tuotteiden korkean verotuksen taikka erilaisten kieltojen muodossa aineiden käyttöön liittyvien terveyshaittojen estämiseksi taikka yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseksi. Suomessa ei esim. alkoholinmyynnin tai -anniskelun rajoittamista ole pidetty perusoikeuksien kannalta erityisen ongelmallisena, ennen kuin koronaepidemiaan liittyvien väestön terveydensuojelutoimien osalta perustuslakivaliokunta totesi alkoholin anniskelun väestölle ravintoloista sen terveyshaitoista huolimatta nauttivan perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden suojaa (PeVL 31/2020 vp). Tupakointiin julkisissa tiloissa sekä jopa asunnoissa kohdistuvia rajoituksia on perustuslakivaliokunnan uudesta tupakkalaista antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2016 vp) niitäkin pidetty Suomen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä.

Vankiloissa alkoholin nauttiminen on aina ollut kiellettyä ja vankeuslain (L 767/2005) säätämisen yhteydessä kieltoa pidettiin lähinnä itsestään selvänä. Myöskään tupakointiin kohdistuvat rajoitukset eivät vankeuslakia säädettäessä aiheuttaneet valtiosääntöoikeudellista keskustelua. Sittemmin Eduskunnan apulaisoikeusasiamies otti ratkaisussaan EOAK/5349/2019 kantaa Helsingin vankilan tupakointijärjestelyihin. Hän katsoi, että vankeuslain 7 luvun 6 a

§:n nojalla ei ole mahdollista olennaisesti rajoittaa vankien tupakointimahdollisuuksia määrällisesti siitä, mihin sellitupakointi mahdollistaa. Hän perusteli ratkaisuaan muun muassa sillä, ettei lain esitöissä tai eduskuntakäsittelyssä ollut tuotu esille sitä, että vankeuslain ao. säännöksellä olisi tarkoitus rajoittaa tupakointia määrällisesti nykyisestä. Apulaisoikeusasiamies arvioi, että tupakointikielto edellyttäisi nimenomaista lainsäännöstä. Perustuslain sekä perustuslakivaliokunnan selvän ja vakiintuneen kannan mukaan vapaudenmenetys sellaisenaan ei muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos tarve henkilön muiden perusoikeuksien rajoittamiseen tämän vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoituksista on säädettävä lailla, ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta.

Vankiloiden täydellinen tupakointikielto rajoittaa eittämättä vankien itsemääräämisoikeutta. Toisaalta vankeusrangaistuksen sisältönä on vapauden menetys eikä Euroopan ihmisoikeussopimus tai mikään muukaan kansainvälinen ihmisoikeus sopimus edellytä, että vangeille tulisi järjestää oikeus tupakoida. Mielestäni vankien tupakointikielto – samoin kuin kielto käyttää alkoholia – voitaisiin hyvin perustaa jo nykyiseen vankeuslakiin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tulkinta ei mielestäni riittävästi huomioi vankeusrangaistuksen luonnetta vapauden menetyksenä, johon kuuluvat väistämättä rajoitukset myös nautintoaineiden käyttömahdollisuuksissa.

Hallituksen esityksen perustelut tupakointikiellolle

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä perusteet vankiloiden tupakointikiellolle ja avovankiloiden tupakointirajoitukselle perustuvat kolmeen pääasialliseen perusteeseen:

1. tupakointi on haitallista tupakoivan vangin omalle terveydelle;
2. tupakansavulle altistuminen on haitallista muiden (sekä vankien että vankeinhoidon henkilöstön) terveydelle ja
3. tupakoinnin järjestäminen ja valvonta vankiloissa on käytännössä vaikeaa ja osittaisia tupakointirajoituksia rikotaan yleisesti.

Erityisesti ensimmäinen ja toinen perusteista on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy vankiloiden tupakointikiellolle. Toista esitetyistä perusteista vahventaa lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vankiloiden tupakointikieltoa koskeva ratkaisukäytäntö. Ratkaisussa Elefteriadis vs. Romania (38427/05) tuomioistuin katsoi, että keuhkosairaudesta kärsineen vangin sijoittaminen samaan selliin tupakoivien vankien kanssa oli pahentanut

vangin sairautta. Tämä merkitsi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan loukkausta. Myös ratkaisussa Florea vs. Romania (37186/03) tuomioistuin katsoi altistumisen passiiviselle tupakoinnille merkinneen sopimuksen 3 artiklan loukkausta.

Tupakointirajoitusten valvonnan vaikeus vankiloissa liittyy mielestäni enemmän vankeusrangaistuksen luonteeseen rangaistuksena. Esim. liikkumista koskevat rajoitukset voivat olla tarpeellisia vangin karkaamisen estämiseksi ilman, että jokaista yksittäistä rajoitustointa on tarpeen laissa erikseen perustella.

Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan mielestäni riittävästi esiin perusteet vankiloiden tupakointikiellolle ja avovankiloiden tupakointirajoituksille. Esitetty tupakointikielto ja -rajoitus ovat mielestäni perusoikeusjärjestelmämme kannalta hyväksyttäviä.

Hallituksen esityksessä ei mielestäni kuitenkaan ole tuotu esiin aivan kaikkia haittoja, joita vankiloiden tupakointikiellosta voi aiheutua. Pitäisin todennäköisenä, että vankiloissa kiellosta huolimatta tupakoidaan salaa ja tupakkatuotteet voivat muodostaa uuden ryhmän tavaroita, joita salakuljetetaan vankiloihin ja joilla siellä käydään kauppaa. Tupakointikielto voi siksi jopa lisätä joitain valvontaan liittyviä ongelmia eikä pelkästään poistaa niitä.

Johtopäätökset

Hallituksen esityksessä ehdotettu vankiloiden tupakointikielto ja avovankiloiden tupakointirajoitus eivät ole ristiriidassa perusoikeusrajoituksille asetettujen vaatimusten kanssa. Tupakointikiellolle ja -rajoitukselle on esitetty hyväksyttävät perusteet. Rajoitusten säätäminen vankeuslaissa on sinänsä perusteltua, kun perusoikeusrajoituksista Suomessa tulee säätää laissa.

Valtiosääntöisesti vakiintuneen tulkinnan mukaan vankeihin kohdistuvat muut kuin vapaudenmenetystä tarkoittavat perusoikeusrajoitukset tulee arvioida kuten muihinkin henkilöihin kohdistuvat rajoitukset. Tämä tulkinta ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, ettei vankeusrangaistus pidä sisällään vapaudenrajoituksia, jollei niistä ole erikseen säädetty laissa. Äärimmilleen vietynä tulkinta voi johtaa tilanteeseen, jossa lailla pitää erikseen säätää siitä, että vankilan ovessa on lukko. Vankeusrangaistuksen voidaankin käsitykseni mukaan perustellusti katsoa pitävän sisällään esimerkiksi rajoitukset tupakan ja päihteiden käyttömahdollisuuksiin.

L. Lehtonen/ll 13.11.2020

Kunnioittavasti,

Lasse Lehtonen, oik.tri, lääk.tri

terveysoikeuden professori, Helsingin yliopisto