Prof. Sakari Melander
13.3.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 165/2020 vp** eduskunnalle laiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamiseksi

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia muutettavaksi siten, että tupakointi suljetuissa vankiloissa kiellettäisiin kokonaan ja avolaitoksissa tupakointi olisi kielletty avolaitoksen sisätiloissa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan poltettavien tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden suljettuja vankiloita koskevaa hallussapidon kieltoa.

Keskityn lausunnossani arvioimaan ehdotettuja muutoksia siltä osin kuin niihin liittyy ennen muuta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta merkityksellisiä näkökohtia.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi tupakointia koskevia muutoksia vankeuslakiin (767/2005). Vastaavat muutokset tehtäisiin myös tutkintavankeuslakiin (768/2005). Ehdotetun vankeuslain (1. lakiehdotus) 7 luvun 6 a §:n 1 momentin mukaan tupakointi olisi kielletty suljetun vankilan ulko- ja sisätiloissa sekä avolaitoksen sisätiloissa. Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa säädetty kielto koskisi poltettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita, poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita ja sähkösavukkeita. Vankeuslain 9 luvun 1 §:n 2 momentin ehdotetun toisen virkkeen mukaan vanki ei saisi suljetussa vankilassa pitää hallussaan

poltettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita, poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita, sähkösavukkeita, tupakointivälineitä eikä sytytysvälineitä. Esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen mukaan tutkintavankeuslain 16 luvun 1 §:n 4 kohdan mukaan ehdotettua vankeuslain tupakointikieltoa koskevaa 7 luvun 6 a §:ää sovellettaisiin tutkintavankeuden toimeenpanossa. 2. lakiehdotuksen mukaan tutkintavankeuslain 5 luvun 1 §:n 2 momenttiin sisällytettäisiin ehdotettua vankeuslain 9 luvun 1 §:n 2 momenttia vastaava tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden hallussapitokielto.

Esityksen tavoitteena (s. 9) on estää vankien tupakoinnista tupakoimattomille vangeille ja henkilökunnalle aiheutuvat terveyshaitat. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään myös edistämään tupakoivien vankien terveyttä ja tukemaan tupakoinnin lopettamista vankeusaikana. Lisäksi esityksen tavoitteena on varmistaa, että tupakoinnista ei aiheudu haittaa vankilan toiminnoille taikka vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle.

Vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia sekä niihin tehtäviä muutosehdotuksia koskevassa valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan mainittua lainsäädäntöä koskevaan tulkintakäytäntöön, joka muodostaa lähtökohdan vankeutta koskevaan lainsäädäntöön ehdotettujen muutosten valtiosääntöiselle arvioinnille. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Kysymys on perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaistuin tavoin perustuslaillisesta toimeksiannosta, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/I).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitosvallan perusteella. Näin esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä edellyttävän lakia, jonka säätämisjärjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta (HE 309/1993 vp, s. 25/I ja 49/II, PeVL 12/1998 vp, s. 2/I, PeVL 34/2001 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2017 vp, s. 2). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä kiinnitetiin huomiota myös siihen, että vapaudenmenetys ei sellaisenaan 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 (HE 309/1993 vp, s. 25/I). Tällaisia ehdotuksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota vapautensa menettäneiden oikeusturvaan (PeVL 20/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2012 vp, s. 2/II, PeVL 34/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2017 vp, s. 2).

Esityksessä ehdotettuja muutoksia on näin arvioitava edellä selostetun perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksutun ja perustuslakivaliokunnan käytännössä noudatetun linjan mukaisesti. Erityistä huomiota on näin kiinnitettävä ehdotettujen muutosten suhteeseen perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sekä tarvittaessa suhteessa tietyn perusoikeuden erityisiin rajoitusedellytyksiin. Lisäksi arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota tupakointiin liittyviin perusoikeusulottuvuuksiin.

Tupakointi perustuslain näkökulmasta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa ennen muuta tupakkalakia (549/2016) koskevassa lausuntokäytännössään arvioinut tiettyjen ehdotettujen tupakointikieltoa koskevien ehdotusten suhdetta perustuslakin (731/1999). Valiokunta on katsonut tupakointikieltoa koskevan sääntelyn olevan merkityksellistä henkilön itsemääräämisoikeuden ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojatun henkilökohtaisen vapauden samoin kuin 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan kannalta (PeVL 21/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 17/2016 vp, s. 3). Perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä (ks. HE 309/1993 vp, s. 52/II ja PeVL 17/2016 vp, s. 3). Toisaalta on huomattava, että tupakoinnin vähentämiseen liittyvä sääntely toteuttaa perustuslakivaliokunnan mukaan julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä (PeVL 17/2016 vp, s. 3).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään arvioinut muun ohessa perhepäivähoidon sisätiloihin perhepäivähoidon aikana kohdistuvaa tupakointikieltoa ja tiettyjen kulkuneuvojen sisätiloihin kohdistuvaa tupakointikieltoa, kun tilassa oleskelee alle 18-vuotias. Valiokunta päätyi pitämään viimeksi mainittua tupakointikieltoa perustuslain 7 ja 10 §:n kannalta ongelmallisena, joskin ongelmallisuus liittyi ennen muuta tupakkalain noudattamiseen perustuvaan tarkastukseen, joka olisi ulottunut yksityisauton sisätiloihin. Valiokunta päätyi pitämään tällaista toimenpidettä epäsuhtaisena sääntelyllä tavoiteltuun päämäärään nähden (PeVL 21/2010 vp, s. 4/II–5/I). Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös tupakkalakiin ehdotettua tupakointikiellon määräämistä asuntoyhteisöön koskenutta säännösehdotusta (nyk. tupakkalain 79 §), joka olisi mahdollistanut muun ohessa parveketupakoinnin kieltämisen tietyin edellytyksin. Valiokunta totesi pitävänsä mahdollisena haitallisia vaikutuksia aikaansaavan tupakoinnin kiellon säätämistä kotirauhan suojan piirissä, mutta tällaisen sääntelyn tuli täyttää erityisesti välttämättömyyttä, suhteellisuutta ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset (PeVL 17/2016 vp, s. 3). Lisäksi perustuslakivaliokunta piti ehdotettua asuntoyhteisöjä koskenutta tupakointikieltoa verraten syvälle käyvänä puuttumisena henkilön itsemääräämisoikeuteen ja yksityiselämään (PeVL 17/2016 vp, s. 4).

Edellä selostetun perusteella voidaan todeta, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä tupakointikieltojen on todettu olevan merkityksellisiä perustuslain 7 §:ssä tarkoitetun henkilökohtaisen vapauden ja 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan näkökulmasta. Yleisemmin voidaan puhua henkilön itsemääräämisoikeuden kannalta merkityksellisestä sääntelystä. Selvää myös on, että tupakoinnin vähentäminen on tavoitteena merkityksellinen perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetun väestön terveyden edistämisen näkökulmasta. Tästä huolimatta voidaan nähdäkseni todeta, että tupakointikielto yleisesti ottaen merkitsee vähäistä suurempaa puuttumista henkilön itsemääräämisoikeuteen, minkä vuoksi tällaisen kiellon hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta samoin kuin tarkkarajaisuutta koskeville vaatimuksille on annettava korostunut merkitys.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole toistaiseksi käsitellyt vankiloihin kohdistuvaa tupakointikieltoa. Voimassa oleva vankeuslaki sisältää säännöksen (vankeuslain 7 luvun 6 a §, 393/2015), jonka mukaan tupakointi voidaan kieltää vankiloiden sisätiloissa. Mainittu säännös lisättiin vankeuslakiin HE:llä 45/2014 vp, jonka sisältämiä lakiehdotuksia käsiteltiin eduskunnan

perustuslakivaliokunnassa (PeVL 34/2014 vp). Valiokunta ei lausunnossaan kuitenkaan tarkastellut tupakoinnin kieltämistä koskevaa säännösehdotusta.

Ehdotetun tupakointikiellon hyväksyttävyys

Esityksessä suljettuihin vankiloihin ehdotettavaa tupakoinnin täyskieltoa perustellaan tavoitteella estää vankien tupakoinnista tupakoimattomille vangeille ja henkilökunnalle aiheutuvat terveyshaitat. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään myös edistämään tupakoivien vankien terveyttä ja tukemaan tupakoinnin lopettamista vankeusaikana. Lisäksi esityksen tavoitteena on varmistaa, että tupakoinnista ei aiheudu haittaa vankilan toiminnoille taikka vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle. Ehdotuksella on näin toisten perusoikeuksien turvaamiseen kytkeytyviä perusteita.

On huomattava, että terveyteen liittyvien perusoikeuksien edistämisen on katsottu perustuvan merkittävään yhteiskunnalliseen intressiin (PeVL 24/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 19/2006 vp, s. 2/I; ks. myös PeVL 21/2010 vp, s. 3/II, jonka mukaan tupakointiin liittyvät rajoitukset kohdistuvat epäilyksittä merkittävään yhteiskunnalliseen intressiin). Lisäksi on huomattava, että tupakoinnin vähentämisellä on kiistaton yhteys perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava edistettävä väestön terveyttä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut tällaisen tausta muodostavan epäilyksittä hyväksyttävän rajoitusperusteen, joka on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (PeVL 21/2010 vp, s. 2/II).

Ehdotetulla sääntelyllä on, joskin nähdäkseni terveyteen liittyvä intressejä etäisempi, yhteys vankilan järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseen, mitä voidaan myös pitää ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyteen vaikuttavana tekijänä (ks. myös PeVL 36/2020 vp, s. 3).

Edellä esitetyn perusteella ehdotetuille vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin ehdotetuille tupakointikielloille on nähdäkseni esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, joka liittyy tupakoimattomien vankien ja vankilan henkilökunnan jäsenten terveyden suojaamiseen samoin kuin yleisempään väestön terveyden edistämistä koskevaan tavoitteeseen. Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä arvioitaessa on kuitenkin otettava myös huomioon, että tupakointi on sinänsä lain sallimaa toimintaa, joka liittyy perustuslain 7 ja 10 §:ssä turvattuihin oikeuksiin. Merkitystä on näin sillä, millä tavalla sinänsä hyväksyttäviin perusteisiin pohjautuva kielto toteutetaan ja miten se kohdennetaan niin, että ehdotettu sääntely rajautuu tilanteisiin, joissa sen taustalla oleva suojeluintressi kohdentuu hyväksyttäviin tarkoitusperiin.

Ehdotetun tupakointikiellon oikeasuhtaisuus

Olennaiseksi ehdotetun kiellon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa nousee kysymys siitä, onko ehdotettu kielto, ennen muuta suljettuja laitoksia koskeva ehdotettu tupakoinnin täyskielto, välttämätön sillä tavoitellun sinänsä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Mahdollinen kielto olisi myös kohdennettava niin, että se ei saa mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä suhteessa sillä tavoitellun oikeushyvän suojaan.

Ehdotetun suljettuja laitoksia koskevan tupakointikiellon oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on ensinnäkin kiinnitettävä huomiota siihen, että kielto koskisi vankilan kaikkia tiloja eli vankilan kaikkia sisätiloja ja vankilan ulkotiloja. Ehdotettu kielto olisi näin totaalinen. On huomattava, että

eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään pitänyt tiettyyn rajattuun paikkaan kohdistunutta ja ajallisesti rajattua tupakointikieltoa (HE:llä 180/2009 vp ehdotettu muiden kuin yleisten kulkuneuvojen sisätiloihin kohdistunut tupakointikielto tilanteessa, jossa tilassa oleskelee alle 18-vuotias) perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen sekä yksityiselämän ja kotirauhan suojaan liikaa puuttuvana, minkä vuoksi ehdotetun säännöksen poistaminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 21/2010 vp, s. 5/II). On tosin huomattava, että oikeasuhtaisuusarviointi liittyi keskeisesti myös yksityisauton sisätiloihin kohdistettuun ehdotettuun tarkastusvaltuuteen. Siitä huolimatta ajallisesti rajattu ja vain tiettyyn rajalliseen paikkaan sidottua tupakointikieltoa on pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena. Sittemmin valiokunta on pitänyt mahdollisena säätää aiemmasta ehdotuksesta hieman poikenneen yksityisautoihin kohdistuvan tupakointikiellon, kun autossa oleskelee alle 15-vuotias (PeVL 17/2016 vp, s. 5).

Suljettuihin vankiloihin kohdistettu tupakoinnin kaikkia vankilan ulko- ja sisätiloja koskeva tupakointikielto olisi perusoikeuksiin puuttuvana toimenpiteenä varsin järeä, vaikka sillä edellä todetun mukaisesti on hyväksyttäviä tavoitteita. On kuitenkin huomattava, että suljetuissa vankiloissa vangit ovat ympärivuorokautisesti vapautensa menettäneinä ja oleskelevat päivittäistä vähintään tunnin mittaista ulkoilua lukuun ottamatta selleissään tai osastosta riippuen osaston yleisissä tiloissa. Jos tupakointi kiellettäisiin suljetuissa vankiloissa kokonaan, kysymys olisi näin varsin merkittävästä ja tuntuvasta puuttumisesta henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämään, ottaen huomioon, että edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 21/2020 vp ongelmallisena pidetyssä yksityisautoissa tapahtuvan tupakoinnin kieltämisessä olisi ollut kysymys vain tupakoinnin hetkellisestä rajoittamisesta. Nyt ehdotetussa kiellossa on kysymys vaikutuksiltaan ja vaikutusten keston suhteen aivan erilaajuisesta perusoikeuksiin puuttuvasta toimenpiteestä. Tässä suhteessa merkitystä on silläkin seikalla, että esityksessä (s. 3) todetun mukaisesti suuri osa, erään tutkimuksen mukaan noin 80 %, vangeista tupakoi. Lisäksi on huomattava, että täyskielto kohdistuisi vankeihin pitkäkestoisesti, koska suljetussa vankilassa pääsääntöisesti oleskellaan melko pitkäkestoisia aikoja.

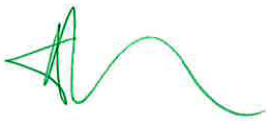
Esityksessä todetaan (s. 22) Helsingin vankilasta saadun käytännön kokemuksen osoittavan, että osittaisista tupakoinnin rajoittamisista huolimatta sellissä salaa tupakoinnista aiheutuu edelleen huomattavia haittoja ja niitä voidaan pitää varsin yleisinä. Esityksessä (s. 13–16) myös arvioidaan, että kaikkiin vangin tupakointiin vähemmän puuttuviin mahdollisiin sääntelyvaihtoehtoihin liittyy selleissä salaa toteutettavan tupakoinnin riski, minkä lisäksi tupakoinnin valvonnasta ja esimerkiksi ulkotiloihin järjestettävistä tupakointikatoksista tai vastaavista aiheutuisi lisäkustannuksia.

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta koskevassa arvioinnissa merkityksellinen on nähdäkseni myös se näkökohta, mitä korvaavia toimenpiteitä tupakoinnin kieltämisen vuoksi toteutettaisiin. Esityksen perusteluissa (s. 22) todetaan, että kaikille vangeille järjestettäisiin mahdollisuus päästä irti tupakkariippuvuudesta vankeusaikana ilman lopettamisesta aiheutuvia haitallisia vieroitusoireita. Tämä vaikuttaa olevan kuitenkin riippuvainen valtion vuoden 2021 talousarviosta. Ehdotettu korvaava järjestely, joka tietyllä tavalla saattaisi tasapainottaa varsin järeää perusoikeuksiin puuttuvaa toimenpidettä, vaikuttaa näin jäävän ainakin jossain määrin epämääräiseksi.

Nähdäkseni ehdotettu sääntely muodostuu näin suljettuja vankiloita koskevin osin ongelmalliseksi perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytettävän oikeasuhtaisuuden suhteen. Suljettuja vankiloita koskeva perustuslain 7 ja 10 §:n kannalta merkityksellinen kielto olisi totaalinen,

monen vangin suhteen ajallisesti varsin pitkäkestoinen ja koskettaisi varsin suurta määrää vankeja eikä se ole näin oikeassa suhteessa sääntelyllä tavoiteltuun sinänsä hyväksyttäviin tavoitteisiin nähden. Mahdollinen kielto olisi nähdäkseni perusteltua toteuttaa niin, että se koskisi vain suljetun vankilan sisätiloja ja sisätiloihin järjestettäisiin tupakointiin varatut tilat tai tupakointi mahdollistettaisiin ulkotiloissa esimerkiksi tupakoinnille varatussa katoksessa. Tällä tavalla saavutettaisiin esityksellä pääasiallisesti tavoiteltu päämäärä eli tupakoimattomien vankien terveyshaittojen ehkäiseminen. Avolaitosten suhteen ehdotettu sääntely ei nähdäkseni ole oikeasuhtaisuusnäkökulmasta ongelmallinen, koska tupakointi olisi ehdotetun vankeuslain 7 luvun 6 a §:n mukaan kielletty vain avolaitoksen sisätiloissa.

Espoossa 13.11.2020



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori