Prof. Sakari Melander
24.11.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 272/2022 vp** eduskunnalle vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 165/2020 vp) täydentämisestä

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi HE:tä 165/2020 vp, jossa alun perin ehdotettiin tupakointia koskevaa täyskieltoa suljetuissa vankiloissa sekä sisätiloissa tapahtuvan tupakoinnin kieltoa avovankiloissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi alkuperäisestä esityksestä antamassaan lausunnossa, että esitystä ei voitu käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 40/2020 vp). Nyt käsiteltävänä olevassa täydentävässä esityksessä alkuperäistä esitystä ehdotetaan täydennettäväksi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämien valtiosääntöoikeudellisten seikkojen johdosta. Täydentävässä esityksessä ehdotetaan, että tupakointi olisi kielletty vankiloiden sisätiloissa, mutta vangeille ja tutkintavangeille varattaisiin mahdollisuus tupakoida ulkotiloissa. Lisäksi täydentävässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vankien ja tutkintavankien oikeudesta tupakoinnista vieroittautumisen tukeen.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotettu vankiloissa tapahtuvaa tupakointia koskeva sääntely

Alkuperäisessä esityksessä ehdotettiin, että tupakointi olisi suljetuissa vankiloissa kielletty kokonaan, sekä vankiloiden sisätiloissa että ulkotiloissa. Avolaitoksissa tupakointi sen sijaan olisi alkuperäisen esityksen mukaan kielletty vain sisätiloissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta esitti

yleisenä näkökohtana, että tupakointikielto on merkityksellinen henkilön itsemääräämisoikeuden ja näin perustuslain (731/1999) 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden samoin kuin 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta (PeVL 40/2020 vp, s. 2; ks. myös PeVL 17/2016 vp, s. 3). Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi ehdotettua sääntelyä perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Vankien perusoikeuksien rajoittamisen suhteen vakiintuneena valtiosääntöoikeudellisena lähtökohtana lisäksi on, että vapaudenmenetys ei sellaisenaan muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos tarve henkilön muiden perusoikeuksien rajoittamiseen vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoituksista on säädettävä lailla ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (esim. PeVL 40/2020 vp, s. 2, PeVL 36/2020 vp, s. 2 ja HE 309/1993 vp, s. 25). Vapautensa menettäneen perusoikeuksiin puuttuvia ehdotuksia on näin arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa erityisen rajoitusedellytysten kannalta (esim. PeVL 40/2020 vp, s. 2 ja PeVL 36/2020 vp, s. 3).

Edellä mainituista lähtökohdista käsin perustuslakivaliokunta katsoi, että suljettuja vankiloita koskeva tupakoinnin täyskielto oli valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, koska se merkitsi ongelmallisen pitkälle menevää puuttumista suljetuissa vankiloissa olevien vankien perustuslain 7 ja 10 §:ssä turvattuun itsemääräämisoikeuteen. Samalla kielto asetti suljetuissa vankiloissa olevat vangit ja tutkintavangit eri asemaan avolaitoksessa oleviin vankeihin nähden ilman, että eri asemaan asettamiselle olisi esitetty riittäviä ja oikeasuhtaisia perusteita (PeVL 40/2020 vp, s. 4). Valiokunnan mukaan suljettuja vankiloita koskevaa tupakoinnin täyskieltoa oli rajattava tavalla, joka ei kuitenkaan saa aiheuttaa muiden altistumista tupakansavulle. Valiokunnan mukaan rajaus on mahdollista tehdä esimerkiksi poistamalla suljetun vankilan ulkotiloihin kohdistuva tupakointikielto (PeVL 40/2020 vp, s. 4).

Käsiteltävänä olevassa täydentävässä esityksessä ehdotetaan, että tupakointi olisi kielletty vankilan sisätiloissa (1. lakiehdotuksen 7 luvun 6 a §:n 1 momentti ja 2. lakiehdotuksen 3 luvun 5 a §:n 1 momentti). Sisätiloja koskeva tupakointikielto koskisi sekä suljettuja vankiloita että avolaitoksia. Täydentävän esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 7 luvun 6 a §:n 2 momentin ja 2. lakiehdotuksen 3 luvun 5 a §:n 2 momentin mukaan suljetussa vankilassa vangille tai tutkintavangille olisi annettava mahdollisuus tupakoida kerran päivässä vankeuslain (767/2005) 7 luvun 6 §:ssä tai tutkintavankeuslain (768/2005) 3 luvun 5 §:ssä tarkoitetun ulkoilun ajan, jollei ulkoilua ole evätty. Tupakointi voitaisiin ehdotettujen säännösten mukaan järjestää ulkotiloissa useammin, jos se on mahdollista vaarantamatta vankilan muuta toimintaa tai vankilan järjestystä ja turvallisuutta. Täydentävän esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 7 luvun 6 a §:n 3 momentin mukaan avolaitoksessa vangille on annettava mahdollisuus tupakoida päivittäin ulkotiloissa niin usein kuin se on mahdollista vaarantamatta vankilan muuta toimintaa tai vankilan järjestystä tai turvallisuutta.

Tupakointi olisi näin myös täydentävän esityksen mukaan kielletty sekä suljetun vankilan että avolaitoksen sisätiloissa. Siltä osin kuin tavoitteena on estää vankien tupakoinnista tupakoimattomille vangeille ja henkilökunnalle aiheutuvat terveyshaitat sääntelyn voidaan katsoa toteuttavan julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä (PeVL 40/2020 vp, s. 2). Täydentävän esityksen perustelujen (s. 4) mukaan Työterveyslaitoksen syksyllä 2021 eräissä vankiloissa toteuttamien tupakansavualtistusten mittausten mukaan altistuminen tupakansavulle ylitti lähes kaikissa mittauspisteissä asetuksella 545/2015 säädetyt asuintilan nikotiinipitoisuuden arvot. Lisäksi on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta ei alkuperäistä esitystä arvioidessaan pitänyt vankiloiden sisätiloihin kohdistuvaa

tupakointikieltoa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena (PeVL 40/2020 vp, s. 3). Kielto myös kohdistuisi yhtäläisesti suljettuihin vankiloihin ja avolaitoksiin. Vankiloiden sisätiloja koskevaa tupakointikieltoa voidaan näin pitää hyväksyttävänä ja perusteltuna.

Täydentävässä esityksessä ehdotetun mukaan kaikissa vankiloissa saisi jatkossa tupakoida ulkotiloissa. Suljetuissa vankiloissa tupakointi ulkotiloissa voisi tapahtua vähintään kerran päivässä. Tämä toteutettaisiin vankeuslain 7 luvun 6 §:ssä ja tutkintavankeuslain 3 a luvun 5 §:ssä tarkoitetun ulkoilun aikana. Mainittujen lainkohtien mukaan vangille tai tutkintavangille on annettava mahdollisuus ulkoiluun vähintään tunti päivässä. Tämä tarkoittaisi, että vangilla ja tutkintavangilla olisi kunkin vuorokauden aikana mahdollisuus tupakointiin vähintään ulkoilulle varatun tunnin ajan. Tupakointimahdollisuus voitaisiin kuitenkin ehdotetun sääntelyn mukaan suljetuissa vankiloissa järjestää useammin, jos se on mahdollista vaarantamatta vankilan muuta toimintaa tai vankilan järjestystä ja turvallisuutta. Avovankiloissa tupakointi sen sijaan olisi mahdollista ulkotiloissa niin usein kuin se on mahdollista vaarantamatta vankilan muuta toimintaa tai vankilan järjestystä tai turvallisuutta.

Ehdotettua sääntelyä voidaan lähtökohtaisesti pitää perustuslain 7 ja 10 §:ssä turvatun itsemääräämisoikeuden ja perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden asettamat vaatimukset paremmin huomioon ottavana.

Ehdotettua sääntelyä tulee kuitenkin arvioida perusoikeuksiin puuttuvaa sääntelyä koskevan suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta. Tällöin on arvioitava, onko vuorokautinen vähintään tunnin mittainen tupakointimahdollisuus ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta perusteltu. Tässä arviossa on otettava ensinnäkin huomioon, että vangilla olisi jatkossa säädösperustaisesti mahdollisuus tupakointiin vähintään tunnin ajan vuorokaudessa. Esityksen perustelujen (s. 14) mukaan vangin itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluu siitä päättäminen, kuinka monta tupakkaa hän tupakoinnille varatun tilaisuuden aikana polttaa. Vangin mahdollisuutta tupakointiin ei näin ehdotetun sääntelyn perusteella voitaisi tupakoinnille varatun vähimmäisajan aikana määrällisesti rajoittaa. Lisäksi on huomattava, että tupakointimahdollisuus voitaisiin järjestää ehdotetun sääntelyn perusteella myös tietyin edellytyksin useammin.

Ei nähdäkseni kuitenkaan ole aivan selvää, onko ehdotettu sääntely, joka sallisi kerran päivässä tapahtuvan tupakoinnin, oikeasuhtaista siihen nähden, että kysymys on vangin perustuslain 7 ja 10 §:ssä turvattuihin oikeuksiin puuttuvasta toimenpiteestä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan esitystä koskevassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota ehdotetun tupakointia koskevan täyskiellon ongelmallisuuteen nimenomaan siinä suhteessa, että se merkitsi oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisen pitkälle menevää puuttumista vankien perustuslain 7 ja 10 §:ssä turvattuun itsemääräämisoikeuteen (PeVL 40/2020 vp, s. 4). Tässä arvioissa merkitystä on nähdäkseni annettava sille, että voimassa olevaa tupakointikiellon mahdollistavaa vankeuslain 7 luvun 6 a §:ää säädettäessä on katsottu, että vangille on kyettävä järjestämään mahdollisuus tupakointiin riittävän usein (HE 45/2014 vp, s. 40/II). Lisäksi on huomattava, että vankeuslain 1 luvun 3 §:n mukaan vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja. Yksiselitteisesti tämän niin sanotun normaalisuuden periaatteen mukaista ei liene, jos vangille sallitaan mahdollisuus tupakointiin vain kerran päivässä. Lisäksi huomionarvoinen näkökohta on se täydentävän esityksen lausuntopalautetta koskevassa jaksossa (s. 12) esitetty, jonka mukaan kerran päivässä tunnin kestävän ulkoilun ajan sallittu tupakointi tosiasiassa saattaisi vähentää tai vähentäisi vangin mahdollisuutta liikuntaan, mikä on

merkityksellistä vankeuslain 1 luvun 3 §:n 3 momentin suhteen. Mainitun lainkohdan mukaan vangin mahdollisuuksia ylläpitää terveyttään ja toimintakykyään on tuettava.

Edellä todettu huomioon ottaen tarkoituksenmukainen ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta perustellumpi vaihtoehto saattaisi olla erillisten tupakointitilojen sijoittaminen vankiloihin, joissa voitaisiin vankilan muun ohjelman sen salliessa tupakoida ulkona tapahtuvan tupakoinnin ohella. Esityksen perusteluissa (s. 4) todetun mukaisesti tupakointitiloihin liittyvä keskeinen ongelma kuitenkin on, että vankilaolosuhteissa tupakointitiloista saattaa levitä tupakansavua osaston yleisiin tiloihin, joissa voidaan tällöin altistua tupakansavulle. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on alkuperäistä esitystä koskevassa lausunnossaan korostanut, että vankien tupakoinnin salliminen ei saa aiheuttaa muiden altistumista tupakansavulle (PeVL 40/2020 vp, s. 4). Täydentävän esityksen tupakointitilojen sijoittamista vankiloihin koskevat perustelut (s. 4) eivät kuitenkaan ole täysin vakuuttavat suhteessa siihen, etteikö tupakointitiloja voitaisi sijoittaa suljettuihin vankiloihin tavalla, joka ei mahdollista muiden altistumista tupakansavulle.

Jos on esitettävissä vakuuttavat vankilan toiminnan järjestämiseen ja ennen muuta tupakansavulle altistumisen estämisen ongelmallisuuteen liittyvät perustelut sille, että tupakointitilojen sijoittaminen vankiloihin ei ole mahdollista, ehdotettua sääntelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena, vaikka lähtökohtaisesti mahdollisuutta tupakoida tunnin ajan vuorokaudessa on pidettävä yksilön kannalta melko vähäisenä ja vaikka siihen liittyisi edellä mainittuja ongelmia. Tässä kokonaisarviossa merkitystä on nähdäkseni annettava sille, että ehdotettu sääntely sisältää mahdollisuuden sallia tupakointi ehdotettua vuorokautista vähimmäisaikaa laajemmin.

Toiseksi ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden näkökulmasta, koska avolaitoksissa tupakointi olisi mahdollista suljettuja vankiloita. Lisäksi suljetuissa vankiloissa mahdollisuus tupakointiin ulkoilulle varattua vähintään tuntia koskevaa aikaa useammin olisi riippuvainen vankilan muun toiminnan järjestämisestä, käytettävissä olevista tiloista sekä vankilan tai osaston valvonnan asteesta (täydentävä HE, s. 7 ja 19). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan vankien erilaiselle kohtelulle suhteessa vankeusrangaistuksen eri toteuttamistapoihin tulee esittää hyväksyttävä ja oikeasuhtainen peruste (PeVL 40/2020 vp, s. 4). Täydentävän esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevien perustelujen (s. 20) mukaan tällaiselle vankila- ja osastokohtaiselle erilaiselle kohtelulle on esitettävissä hyväksyttävä peruste, koska avovankiloiden ja suljettujen laitosten toiminnasta on säädetty erisisältöisesti ja koska vankilassa voi vankeuslain 5 luvun 1 §:n mukaan olla valvonnan asteeltaan ja toiminnoiltaan erilaisia osastoja. Lisäksi mainitun lainkohdan 2 momentissa säädetään seikoista, jotka on otettava huomioon vankeja osastolle sijoitettaessa. Vaikka ehdotus tosiasiallisesti saattaisi johtaa siihen, että eri vangeilla on erilainen mahdollisuus tupakointiin, ehdotusta on nähdäkseni tältä osin pidettävä perustuslain 6 §:ssä asetettujen vaatimusten kannalta mahdollisena. Tässä arviossa merkitystä on annettava erityisesti sille, että vankilan eri osastot jo nyt poikkeavat valvonnan asteeltaan ja toiminnoiltaan toisistaan.

Tupakointimahdollisuuden epääminen

Täydentävään esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 7 luvun 6 a §:n 2 momentin ja 2. lakiehdotuksen 3 luvun 5 a §:n 2 momentin mukaan tupakointi ei olisi mahdollista, jos ulkoilu on evätty. Vankeuslain 7 luvun 6 §:n mukaan vangille on annettava mahdollisuus ulkoilla vähintään tunti

päivässä, jollei vangin terveydentila taikka vankilan järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvä erityisen painava syy ole esteenä. Tutkintavankeuslain 3 luvun 5 § sisältää vastaavan säännöksen. Poikkeaminen ulkoilusta voi olla mahdollista esimerkiksi vangin psyykkisen tai fyysisen sairauden vuoksi tai tilanteessa, jossa vangin väkivaltainen tai uhkaava käytös voisi vakavasti uhata henkilökunnan tai muiden vankien turvallisuutta (HE 263/2004 vp, s. 160/II).

On huomattava, että edellä mainituissa lainkohdissa ulkoilun epääminen on rajattu tarkkarajaisesti joko vangin terveydentilaan liittyvään perusteeseen tai vankilan järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvään perusteeseen, jolta edellytetään erityistä painavuutta. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevien perustelujen (s. 20) mukaan tupakointimahdollisuuden salliminen tilanteessa, jossa vangilta on esimerkiksi turvallisuuteen liittyvästä painavasta syystä evätty oikeus ulkoiluun, muodostaisi vastaavan turvallisuusuhkan kuin ulkoilu. Ehdotettu sääntely on tältä osin nähdäkseni riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä ja rajattu yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta vain välttämättömään, minkä vuoksi ehdotettua sääntelyä voidaan tältä osin pitää hyväksyttävänä. Saattaisi kuitenkin olla vielä vangin itsemääräämisoikeuteen liittyvistä syistä syytä arvioida, olisiko vangille, jonka oikeus ulkoiluun on evätty, mahdollista järjestää oikeus tupakointiin muulla tavoin kuin ulkoilun yhteydessä, jos tämä voidaan toteuttaa vankilan henkilökunnan tai muiden vankien turvallisuudesta huolehtien.

Tupakoinnin lopettamisen tukitoimet

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 40/2020 vp edellyttänyt esityksessä ehdotettua sääntelyä täydennettäväksi siten, että siinä säännösperustaisesti turvataan vangin oikeus nikotiinikorvaustuotteisiin, lääkehoitoon ja muuhun tukeen, koska pitkäaikaisen tupakoinnin yhtäkkinen lopettaminen voi aiheuttaa tupakoineelle henkilölle vakaviakin fyysisiä ja psyykkisiä vieroitusoireita (PeVL 40/2020 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta piti sanotun muutoksen toteuttamista edellytyksenä esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

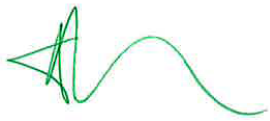
Täydentävässä esityksessä edellä todetun johdosta esitetään, että vankeuslain 10 luvun 1 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan vangilla olisi oikeus lääketieteellisten tarpeidensa mukaiseen hoitoon tupakoinnista vieroittautumiseksi. Vastaava muutos tehtäisiin tutkintavankeuslain 6 luvun 1 §:n 1 momenttiin.

Täydentävän esityksen perustelujen (s. 15–16) mukaan tukitoimien saaminen perustuisi kunkin tupakoivan vangin lääketieteelliseen tarpeeseen. Tukitoimet kattaisivat käypä hoito -suosituksen mukaisesti yksilöohjauksen ryhmäohjauksen, nikotiinikorvaushoidon ja lääkehoidon. Tarvittaessa myös tupakoinnin vieroitusoireisiin voitaisiin antaa käypä hoito -suosituksen mukaista tukea.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytettiin, että vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säännösperustaisesti turvataan vangin oikeus nikotiinikorvaustuotteisiin, lääkehoitoon ja muuhun tukeen (PeVL 40/2020 vp, s. 4). On huomattava, että täydentävässä esityksessä vankeuslain 10 luvun 1 §:n 1 momentin (ja tutkintavankeuslain 6 luvun 1 §:n 1 momentin) ehdotettu muotoilu vaikuttaa jättävän suhteellisen paljon harkintavaltaa suhteessa siihen, milloin vanki on oikeutettu hoitoon tupakoinnista vieroittautumiseksi. Ehdotetussa sääntelyssä ei liiemmälti tarkemmin määriteltäisi, mitä hoidolla tarkoitetaan. Jotta perustuslakivaliokunnan edellyttämä oikeus

nikotiinikorvaustuotteisiin, lääkehoitoon ja muuhun tukeen tosiasiallisesti toteutuisi, ehdotetun sääntelyn täsmentämistä olisi nähdäkseni vielä syytä harkita, esimerkiksi mainitsemalla siinä nimenomaisesti perustuslakivaliokunnan mainitsemat tupakoinnin lopettamisen tukitoimet.

Helsingissä 24.11.2022



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori