Valiokunnan lausunto PeVL 40/2020 vp– HE 165/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta (HE 165/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Juho Martikainen, oikeusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeustieteen tohtori Markku Fredman
- professori Lasse Lehtonen
- OTT, tutkimusjohtaja Jussi Pajuoja
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Sakari Melander

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutoksia vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2021.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojatun henkilökohtaisen vapauden, 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan ja julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn tehtävän edistää väestön terveyttä kannalta.

Hyväksytty
3.2

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vankeuslakia muutettavaksi siten, että tupakointi olisi kielletty suljetun vankilan sisä- ja ulkotiloissa sekä avolaitoksen sisätiloissa (7 luvun 6 a §:n 1 mom.). Kielto koskisi poltettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita, poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita ja sähkösavukkeita (7 luvun 6 a §:n 2 mom.). Ehdotettua tupakointikieltoa sovellettaisiin vastaavasti tutkintavankeuden toimeenpanossa (2. lakiehdotuksen 16 luvun 1 §:n 1 mom. 4 kohta).

Ehdotettu tupakointikielto on merkityksellinen henkilön itsemääräämisoikeuden ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojatun henkilökohtaisen vapauden samoin kuin 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan kannalta (ks. PeVL 17/2016 vp, s. 3).

Tupakointikiellon ala

Hallituksen esityksen tavoitteena on estää vankien tupakoinnista tupakoimattomille vangeille ja henkilökunnalle aiheutuvat terveyshaitat. Lisäksi tupakointia koskevien rajoitusten ja tupakoinnin lopettamisen tukitoimien avulla pyritään edistämään myös tupakoivien vankien terveyttä ja tukemaan tupakoinnin lopettamista vankeusaikana. Tavoitteena on esityksen mukaan myös varmistaa, ettei tupakoinnista aiheudu haittaa vankilan toiminnoille taikka vaaraa järjestykselle ja turvallisuudelle. 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 (vrt. PeVL 17/2016 vp, s. 3).

Vankien perusoikeuksien rajoittamisen arvioinnissa lähtökohtana 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 (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 25, PeVL 36/2020 vp, s. 2). Vapautensa menettäneen perusoikeuksiin puuttuvia ehdotuksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (esim. PeVL 36/2020 vp, s. 3). Huomionarvoista on, että vankeuslain 1 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan vankeuden sisältönä on vapauden menetys tai sen rajoittaminen. Vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta.

Vankien perusoikeuksien osalta lähtökohtana on siis se, että vanki nauttii lähtökohtaisesti yhdenvertaisesti samoja oikeuksia kuin muut ihmiset lukuun ottamatta rajoituksia, jotka johtuvat suo-

raan vankeusrangaistuksen sisällöstä tai joista on nimenomaan säädetty perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttävällä lailla.

Sekä suljettujen laitosten että avolaitosten sisätiloissa tupakointi altistaa tupakoimattomat vangit ja vankilan henkilökunnan tupakansavulle ja sen aiheuttamille kiistattomille terveyshaitoille. Vankiloiden sisätilojen osalta tupakointikielto rinnastuu tupakkalain 74 §:n 1 momentin 1 kohdan yleiseen tupakointikieltoon, jonka mukaan tupakoida ei saa rakennuksen, kulkuneuvon tai muun vastaavan paikan sisätiloissa, jotka ovat yleisön tai työntekijöiden käytettävissä taikka elinkeinotoiminnassa tuotettujen tai julkisten palvelujen tarjoamista varten asiakkaiden käytettävissä. Voimassa oleva tupakkalaki on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2016 vp). Perustuslakivaliokunta ei pidä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena ehdotettua sääntelyä tupakoinnin kieltämisestä suljettujen vankiloiden ja avovankiloiden sisätiloissa.

Suljettujen vankiloiden osalta tupakointikielto ehdotetaan ulotettavaksi koskemaan myös vankilan ulkotiloja. Tupakointikielto olisi siten suljettujen vankiloiden osalta kattava. Vastaavaa kieltoa ei kohdistu tupakointiin avolaitosten ulkotiloissa. Suljettujen vankiloiden ulkotiloihin ulottuvaa tupakointikieltoa ei perustuslakivaliokunnan mielestä voida samalla tavoin tai ainakaan yhtä vahvasti perustella perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädetyllä velvollisuudella edistää väestön terveyttä, koska tupakointi ulkotiloissa on järjestettävissä siten, etteivät ulkopuoliset joudu alttiiksi tupakansavulle. Ehdotetulla sääntelyllä suljettuihin vankiloihin sijoitetuilta vangeilta kiellettäisiin kokonaan lähtökohtaisesti muille ihmisille sallittujen ja laillisesti saatavilla olevien tupakkatuotteiden käyttäminen. Tupakoinnin kieltämisellä ei ole suoranaista yhteyttä myöskään vankeusrangaistuksen tarkoitukseen.

Hallituksen esityksessä tupakoinnin totaalikieltoa suljetuissa vankiloissa perustellaan muun muassa sillä, että tupakoinnin osittaisilla rajoituksilla ei pystytä täysin estämään sellissä salaa tupakointia, mistä arvioidaan aiheutuvan edelleen paitsi haittaa tupakoimattomien vankien ja henkilökunnan terveydelle myös vaaraa vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle lisääntyneinä kurinpitoilmoituksina, sähkökatkoina ja kohonneena tulipaloriskinä sekä omaisuusvahinkoina. Näiden haittojen torjumiseksi perusteluissa (s. 22) katsotaan olevan välttämätöntä kieltää tupakointi kokonaan suljetuissa laitoksissa. Perustuslakivaliokunta pitää jokseenkin ongelmallisena, että tupakoinnin kokonaan kieltämistä perustellaan salatupakoinnin estämisellä, jota voitaneen toteuttaa totaalikieltoa lievemmin toimenpitein.

Ehdotus merkitsee sitä, että suljetuissa vankiloissa oleviin henkilöihin kohdistuu kattava tupakointikielto. Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä on, että minkään muun ihmisryhmän osalta ei ole säädetty kattavasta tupakointikiellosta. Tällaiselle rajoitukselle tulee perustuslakivaliokunnan mielestä voida esittää vahvemmat perusteet kuin salatupakoinnin estäminen, johon voitaneen puuttua muilla ja vankien itsemääräämisoikeuteen lievemmin puuttuvilla keinoilla kuin ehdotetulla tupakointikiellolla. Vaikka suljetuissa vankiloissa vankien oikeuksia rajoitetaan lainsäädännössä monin kohdin pidemmälle kuin esimerkiksi avolaitoksissa, tulee tällaisille pidemmälle meneville rajoituksille kyetä esittämään hyväksyttävä ja oikeasuhtainen peruste.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentti sisältää yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentävän syrjintäkiellon, jonka mukaan ke-

tään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä erikseen luetellun tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Myös vankien erilaiselle kohtelulle suhteessa vankeusrangaistuksen eri toteuttamistapoihin tulee esittää hyväksyttävä ja oikeasuhtainen peruste. Tupakointia myös suljetun laitoksen ulkotiloissa koskeva kielto on tältä kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Esityksessä ei ole riittävästi ja hyväksyttävästi pystytty perustelemaan, miksi suljettuun vankilaan sijoitetut vangit ja tutkintavangit eivät saisi tupakoida vankilan ulkotiloissa, kun vastaavaa rajoitusta ei ole toteutettu avolaitoksiin sijoitettujen vankien osalta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä esitetty tupakointikiellon ulottaminen kattamaan kokonaisuudessaan myös suljettujen vankiloiden ulkotilat merkitsee suljetussa vankilassa oleviin vankeihin kohdistuvaa kattavaa tupakointikieltoa ja on siten edellä sanotun johdosta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Valiokunta pitää rajoitusta sille esitettyjen perustelujen valossa arvioituna oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisen pitkälle menevänä puuttumisena suljetuissa vankiloissa olevien vankien perustuslain 7 ja 10 §:ssä turvattuun itsemääräämisoikeuteen. Samalla ehdotus asettaa suljetuissa vankiloissa olevat vangit ja tutkintavangit perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentissa kielletyllä tavalla eri asemaan avolaitoksessa oleviin vankeihin nähden ilman, että eri asemaan asettamiselle olisi esitetty riittäviä ja oikeasuhtaisia perusteita. Kun hallituksen esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteita näin kattavalle tupakointikiellolle, on sitä valiokunnan mielestä rajattava. Rajaus ei kuitenkaan saa aiheuttaa muiden altistumista tupakansavulle. Rajauksen tekeminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunnan mielestä rajaus voidaan tehdä esimerkiksi poistamalla 1. lakiehdotuksen 7 luvun 6 a §:stä suljetun vankilan ulkotiloihin kohdistuva tupakointikielto. Lakivaliokunnan on lisäksi tarkoin harkittava, millaisia muutoksia on tämän johdosta mahdollisesti tehtävä vangin omaisuuden hallussapitoa koskeviin säännöksiin (1. lakiehdotuksen 9 luvun 1 § ja 2. lakiehdotuksen 5 luvun 1 §).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan suurin osa vangeista tupakoi. Perusteluissa viitataan tutkimukseen vuodelta 2010, jonka mukaan tuolloin yli 80 prosenttia tutkituista rikosseuraamusasiakkaista ilmoitti tupakoivansa (HE, s. 3). Pitkäaikaisen tupakoinnin yhtäkkinen lopettaminen voi aiheuttaa tupakoineelle henkilölle vakaviakin fyysisisiä ja psyykkisiä vieroitusoireita. Esityksen perustelujen mukaan "tupakointikiellon hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus edellyttävät, että vangeille tarjotaan asianmukaista tukea tupakoinnin lopettamiseen". Perustelujen (s. 22) mukaan Rikosseuraamuslaitos ja Vankiterveydenhuollon yksikkö varaisivat riittävät määrärahat tupakoinnin lopettamisen edellyttämiin nikotiinikorvaustuotteisiin, lääkehoitoon ja muuhun tukeen. Tupakointikiellon "hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden" edellytykseksi hallituksen esityksessä mainittuja seikkoja (s. 11) ei kuitenkaan turvattaisi säädösperusteisesti ehdotuksessa, vaan tältä osin ehdotuksessa viitataan vankeuslain 10 luvun vankien terveydenhuoltoa koskeviin yleisiin säännöksiin. Valiokunnan mielestä sääntelyä on täydennettävä siten, että siinä turvataan säännösperustaisesti oikeus nikotiinikorvaustuotteisiin, lääkehoitoon ja muuhun tukeen. Tällaisen täydennyksen tekeminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 7 luvun 6 a §:stä ja lopettamisen tukeen kohdistuvan sääntelyn täydentämisestä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 27.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd (osittain)
jäsen Olli Immonen ps (osittain)
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps (osittain)
jäsen Wille Rydman kok (osittain)
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)
varajäsen Esko Kiviranta kesk (osittain)
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen