

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av bestämmelserna om rökning i fängelselagen och häktningsslagen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av bestämmelserna om rökning i fängelselagen och häktningsslagen (RP 165/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Juho Martikainen, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- juris doktor Markku Fredman
- professor Lasse Lehtonen
- jur.dr., forskningschef Jussi Pajuoja
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Sakari Melander.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i fängelselagen och häktningsslagen.

Lagarna avses träda i kraft våren 2021.

I propositionens motiveringar till lagstiftningsordningen granskas lagförslagen med tanke på den personliga frihet som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen, skyddet för privatlivet som tryggas i 10 § 1 mom. i grundlagen och det allmännas uppgift enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att främja befolkningens hälsa.

Utlåtande GrUU 40/2020 rd

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det emellertid vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

I propositionen föreslås det att fängelselagen ändras så att rökning är förbjuden inomhus och utomhus i slutna fängelser samt inomhus i öppna anstalter (7 kap. 6 a § 1 mom.). Förbudet gäller tobaksprodukter avsedda för rökning, växtbaserade produkter avsedda för rökning och elektroniska cigaretter (7 kap. 6 a § 2 mom.). Det föreslagna rökförbudet ska på motsvarande sätt tillämpas vid verkställighet av häktning (16 kap. 1 § 1 mom. 4 punkten i lagförslag 2).

Det föreslagna rökförbudet har betydelse med avseende på individens självbestämmanderätt och därmed också med avseende på den personliga friheten enligt 7 § 1 mom. i grundlagen och skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen (se GrUU 17/2016 rd, s. 3).

Området för rökförbud

Syftet med propositionen är att förhindra de negativa effekter på hälsan som fångars rökning medför för de fångar och den personal som inte röker. Med begränsningar av rökningen och stödåtgärder för rökavvänjning strävar man också efter att främja hälsan hos de fångar som röker och att stödja rökavvänjningen under fängelsetiden. Enligt propositionen är syftet också att säkerställa att rökningen inte har en negativ inverkan på fängelsens funktioner eller äventyrar ordningen och säkerheten. Till den del syftet är att förhindra de negativa effekter på hälsan som fångars rökning medför för de fångar och den personal som inte röker kan regleringen anses fullgöra det allmännas uppgift enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att främja befolkningens hälsa (jfr GrUU 17/2016 rd, s. 3).

I fråga om begränsning av fångars grundläggande fri- och rättigheter är utgångspunkten att frihetsberövande i sig inte är någon grund för att begränsa en persons övriga grundläggande fri- och rättigheter. Om det visar sig vara nödvändigt att begränsa också andra grundläggande fri- och rättigheter än den personliga friheten i samband med ett frihetsberövande, skall begränsningarna kunna rättfärdigas skilt i varje enskilt fall och för varje fri- och rättighet (se t.ex. RP 309/1993 rd, s. 27, GrUU 36/2020 rd, s. 2). Förslag som ingriper i en frihetsberövads grundläggande fri- och rättigheter ska bedömas med avseende på de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna och vid behov med avseende på de särskilda villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. GrUU 36/2020 rd, s. 3). Det är värt att notera att i 1 kap. 3 § 1 mom. i fängelselagen sägs det att fängelse innebär frihetsberövande eller begränsning av friheten. Verkställighet av fängelse får inte medföra andra begränsningar i fångarnas rättigheter och förhållanden än de som bestäms i lag eller som nödvändigtvis följer av själva straffet.

Utlåtande GrUU 40/2020 rd

När det gäller fångarnas grundläggande fri- och rättigheter är utgångspunkten alltså att fången i princip åtnjuter samma rättigheter som andra människor, med undantag för begränsningar som direkt beror på fängelsestraffets innehåll eller som uttryckligen har reglerats genom en lag som uppfyller förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Rökning inomhus i slutna anstalter och öppna anstalter utsätter icke-rökande fångar och fängelsepersonal för tobaksrök och obestridliga sanitära olägenheter. När det gäller fängelseinteriorer jämföras rökförbudet med det allmänna rökförbudet i 74 § 1 mom. 1 punkten i tobakslagen, enligt vilket tobaksrökning är förbjuden i sådana lokaler i byggnader, i kommunikationsmedel och på motsvarande platser som är tillgängliga för allmänheten eller anställda eller för kunder för tillhandahållande av tjänster som producerats i näringsverksamhet eller offentliga tjänster. Den gällande tobakslagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 17/2016 rd). Grundlagsutskottet anser inte att den föreslagna regleringen om förbud mot rökning inomhus i slutna fängelser och öppna fängelser är problematisk ur konstitutionell synvinkel.

I fråga om slutna fängelser föreslås det att rökförbudet utsträcks till att gälla också utomhus i fängelset. Rökförbudet är således totalt i fråga om slutna fängelser. Ett motsvarande förbud gäller inte rökning utomhus på öppna anstalter. Enligt grundlagsutskottet kan ett rökförbud som sträcker sig utanför slutna fängelser inte på samma sätt eller åtminstone inte lika starkt motiveras med den skyldighet för det allmänna att främja befolkningens hälsa som föreskrivs i 19 § 3 mom. i grundlagen, eftersom rökning utomhus kan ordnas så att utomstående inte utsätts för tobaksrök. Genom den föreslagna regleringen förbjuds fångar som placerats i slutna fängelser i princip helt och hållet att använda tobaksprodukter som är tillåtna för andra människor och lagligen tillgängliga. Förbudet mot rökning har inte heller något direkt samband med syftet med fängelsestraffet.

I propositionen motiveras totalförbudet mot tobaksrökning i slutna fängelser bland annat med att man genom partiella begränsningar av rökningen inte helt och hållet kan förhindra att det smygröks i cellerna, vilket bedöms medföra olägenhet inte bara för de icke-rökfria fångarnas och personalens hälsa utan också fara för ordningen och säkerheten i fängelset i form av ökade disciplinmätningar, elavbrott och ökad brandrisk samt egendomsskador. För att avvärja dessa olägenheter anses det i motiveringen (s. 22) vara nödvändigt att helt och hållet förbjuda rökning i slutna fängelser. Grundlagsutskottet anser det vara ganska så problematiskt att ett totalförbud mot tobaksrökning motiveras med att man hindrar smygrökning, vilket bör gå att genomföra också genom lindrigare åtgärder än totalförbud.

Förslaget innebär att personer i slutna fängelser omfattas av ett totalt rökförbud. Grundlagsutskottet anser det vara betydelsefullt att det i fråga om någon annan grupp av människor inte har föreskrivits om ett totalt rökförbud. Enligt grundlagsutskottet bör det vara möjligt att lägga fram starkare grunder för en sådan begränsning än att förhindra smygrökning, som man torde kunna ingripa i med andra metoder som lindrigare ingriper i fångarnas självbestämmanderätt än det föreslagna rökförbudet. Även om fångarnas rättigheter i slutna fängelser i lagstiftningen till många delar begränsas längre än till exempel i öppna anstalter, ska det vara möjligt att lägga fram en godtagbar och proportionerlig grund för sådana mer långtgående begränsningar.

Utlåtande GrUU 40/2020 rd

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Paragrafens 2 mom. innehåller ett diskrimineringsförbud som kompletterar den allmänna principen om likabehandling. Enligt den får ingen särbehandlas utan godtagbart skäl på grund av skäl som separat räknas upp i bestämmelsen, eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Också olika bemötande av fångar i förhållande till olika sätt att verkställa fängelsestraff ska motiveras på ett godtagbart och proportionerligt sätt. Förbudet mot rökning också utomhus i slutna anstalter är ur denna synvinkel problematiskt ur konstitutionell synvinkel. I propositionen har det inte på ett tillräckligt och godtagbart sätt kunnat motiveras varför fångar och häktade som placerats i slutna fängelser inte får röka utomhus i fängelset, när någon motsvarande begränsning inte har genomförts i fråga om fångar som placerats i öppna anstalter.

Grundlagsutskottet anser att den föreslagna utvidgningen av rökförbudet så att det i sin helhet också omfattar utrymmen utomhus i slutna fängelser innebär ett omfattande rökförbud mot fångar i slutna fängelser och således är konstitutionellt sett problematiskt med anledning av det som sagts ovan. Utskottet betraktar begränsningen mot bakgrund av de motiveringar som lagts fram för utskottet som ett med tanke på proportionalitetskravet problematiskt långtgående ingrepp i självbestämmanderätten för fångar i slutna fängelser som tryggas i 7 och 10 § i grundlagen. Samtidigt ställer förslaget fångar och häktade i slutna fängelser i annan ställning än fångar i öppna anstalter på ett sätt som förbjuds i 6 § 1 och 2 mom. i grundlagen utan att det har lagts fram tillräckliga och proportionerliga grunder för särbehandlingen. Eftersom det i propositionen inte har lagts fram tillräckliga grunder för ett så omfattande rökförbud, anser utskottet att det bör begränsas. Begränsningen får dock inte leda till att andra exponeras för tobaksrök. Begränsningar är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet anser att begränsningen kan göras exempelvis genom att i 7 kap. 6 a § i lagförslag 1 stryka förbudet mot rökning utomhus i slutna fängelser. Lagutskottet ska dessutom noggrant överväga vilka ändringar som av denna anledning eventuellt måste göras i bestämmelserna om innehav av fångens egendom (9 kap. 1 § i lagförslag 1 och 5 kap. 1 § i lagförslag 2).

Enligt propositionsmotiven röker största delen av fångarna. I motiveringen hänvisas till en undersökning från 2010 enligt vilken över 80 procent av de brottspåföljds klienter som ingick i undersökningen uppgav att de rökte (RP, s. 3). Ett plötsligt slut på långvarig rökning kan orsaka allvarliga fysiska och psykiska abstinenssymtom hos den rökande personen. I propositionsmotiven sägs att "för att rökförbudet ska vara godtagbart och proportionerligt måste fångarna erbjudas lämpligt stöd för att sluta röka". Enligt motiveringen (s. 22) ska Brottspåföljdsmyndigheten och Enheten för hälso- och sjukvård för fångar reservera tillräckliga anslag för nikotinersättningsprodukter, läkemedelsbehandling och annat stöd som krävs för att sluta röka. Som en förutsättning för rökförbudets "godtagbarhet och proportionalitet" tryggas dock inte de omständigheter som nämns i propositionen (s. 11) på författningsbasis i förslaget, utan till denna del hänvisas det i förslaget till de allmänna bestämmelserna om hälso- och sjukvård för fångar i 10 kap. i fängelselagen. Utskottet anser att regleringen bör kompletteras så att rätten till nikotinersättningsprodukter, läkemedelsbehandling och annat stöd tryggas genom bestämmelsen. Den här kompletteringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 40/2020 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om komplettering av 7 kap. 6 a § och regleringen av stöd för att sluta röka i lagförslaget beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 27.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd (delvis)
medlem Olli Immonen saf (delvis)
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf (delvis)
medlem Wille Rydman saml (delvis)
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Markku Eestilä saml (delvis)
ersättare Esko Kiviranta cent (delvis)
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.