

11.11.2020

EOAK/7296/2020

Perustuslakivaliokunnalle

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

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia muutettavaksi siten, että laissa nyt oleva mahdollisuus kieltää tupakointi vankien asuintiloissa muuttuisi suljettujen vankiloiden osalta ehdottomaksi kielloksi tupakoida vankilan alueella. Avovankiloiden osalta esityksessä ehdotetaan, että sisätiloissa tupakointi olisi kielletty. Lisäksi suljettujen vankiloiden osalta ehdotetaan tupakointikiellon kanssa johdonmukaisesti, että myös tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden hallussapito olisi vangeilta kielletty.

Tupakointikielto vaikuttaa tupakoivan henkilön itsemääräämisoikeuteen. Kiellon suhdetta perustuslakiin arvioitaessa on otettava huomioon perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattu henkilökohtainen vapaus sekä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattu yksityiselämän suoja, kuten hallituksen esityksessä on tehtykin. Lisäksi esityksessä ehdotettu rajoittaisi vähäisessä määrin perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa, kun tupakkatuotteiden hallussapito suljetussa vankilassa kiellettäisiin.

Tupakansavulle vankilassa altistuvien osalta merkityksellisiä ovat perustuslain 7 §:n 1 momentin turvaama oikeus elämään sekä julkiselle vallalle asetut velvoitteet huolehtia työvoiman suojelusta (18 § 1 mom), edistää väestön terveyttä (19 § 3 mom) ja turvata oikeus terveelliseen ympäristöön (20 § 2 mom).

Ylimmän laillisuusvalvojan työssä tupakoinnin rajoittaminen vankilassa tuli esiin, kun Helsingin vankilassa nyt voimassa olevan sääntelyn (vankeuslaki 7 luku 6 a §) perusteella kiellettiin vankien tupakointi sisätiloissa ja järjestettiin lain edellyttämä tupakointimahdollisuus siten, että vangit viedään kolme kertaa päivässä ulos tupakoimaan. Useiden kantelujen johdosta tutkin asiakokonaisuuden omana aloitteena.

Omaan aloitteeseen 30.10.2019 antamassani päätöksessä (EOAK/5349/2019) totesin, että nykyinen sääntely on osoittautunut monessa suhteessa ongelmalliseksi ja perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta liian epätasmalliseksi. Esitin oikeusministeriölle lainsäädännön täsmentämistä. Päätöksessäni korostin tupakointikiellon valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun tarvetta ja kävin myös läpi perustuslakivaliokunnan käytäntöä (päättöksen jakso 3.3.1.2) – jota käsittelem myös heti seuraavassa tässä lausunnossani.

2 Aikaisempia tupakoinnin rajoittamista koskevia kannanottoja

Tupakointia koskevien kieltojen ja rajoitusten asettamista puoltavat useat perustuslaissa taatut oikeudet tai julkiselle vallalle asetetut velvollisuudet. Lainsäätäjän liikkuma-ala on kuitenkin rajoitettu, koska asiassa täytyy huomioida muun muassa myös yksityiselämän suojaan liittyvät näkökohdat.

PeVL 19/2006 – HE 226/2005 (tupakoinnin rajoittaminen ravintoloissa):

Ehdotuksella pyritään ehkäisemään ravitsemisliikkeiden työntekijöiden ja asiakkaiden altistumista tupakansavulle. Sääntely toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä. Sääntelyn tarkoituksen näkökulmasta ovat huomionarvoisia myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu oikeus elämään sekä 18 §:n 1 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetetut velvollisuudet huolehtia työvoiman suojelusta ja turvata oikeus terveelliseen ympäristöön.

”Sääntelyn arvioinnissa on tällaisessa yhteydessä kiinnitettävä huomiota perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaan suhteellisuusvaatimukseen. Rajoituksen tulee siten olla välttämättömän hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettaviin perusoikeuksiin. Rajoituksen taustalla on tässä tapauksessa terveyteen liittyvien perusoikeuksien edistäminen. Tämä tarkoitus perustuu epäilyksittä merkittävään yhteiskunnalliseen intressiin (PeVL 24/1998 vp, s. 2).”

PeVL 21/2011 – HE 180/2009 (tupakointikielto ajoneuvoissa, jos kytdissä lapsi)

... sisältää joukon uusia säännöksiä paikoista, joissa tupakointi on kielletty. Tällaiset kiellot puuttuvat herkästi henkilön itsemääräämisoikeuteen ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa

suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen samoin kuin 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan.”

Pykälän 1 momentin 6 kohtaan sisältyy kielto tupakoida yleisten kulkuneuvojen sisätiloissa samoin kuin muiden kulkuneuvojen sisätiloissa silloin, kun tilassa oleskelee alle 18-vuotias. Kielto liittyy henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämän suojaan. ’Muiden kulkuneuvojen’ osalta kiellossa on kyse tupakoinnista esimerkiksi yksityisautoissa. Viranomaisten puuttuminen tällaiseen toimintaan kajoaa valiokunnan mielestä varsin syvälle yksityiselämän piiriin.

Kiellon noudattamatta jättämistä ei ole kriminalisoitu. Valiokunnan mielestä kiellon suhde perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn väestön terveyteen jää tässä niin etäiseksi, että perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifointiperuste ei tältäkin osin täyty.

Valiokunta pitää ’muiden kulkuneuvojen sisätiloissa’ tupakoinnin kieltoa ongelmallisena myös oikeasuhtaisuuden kannalta ja katsoo, että säännöksen päämäärä on saavutettavissa lainsäädäntöä lievemmin keinoin terveysvalistuksella ja asennekasvatuksella. On myös syytä epäillä, että tällaista kieltoa ei voitaisi todellisuudessa tehokkaasti valvoa vaan että se jäisi pikemminkin symboliseksi lainsäädännöksi, jollaista valiokunnan mielestä pitää karttaa.”

PeVL 17/2016 – HE 15/2016 ja HE 58/2016 (voimassa oleva tupakkalaki, johon ehdotettiin autotupakointikieltoa muokatussa muodossa; sellaista ei lopulta säädetty, vaikka ehdotus olisi ollut säädettävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä):

”Perustuslakivaliokunta katsoo, että edellä todetut näkökohdat ja nyt ehdotetun autotupakointikiellon erot valiokunnan vuonna 2010 arvioimaan esitykseen vähentävät kokonaisharkinnassa olennaisesti kiellon valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Täydentävän hallituksen esityksen autotupakointia koskeva 74 §:n 2 momentin säännös voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että hallituksen esitys sisältää ylisääntelyn piirteitä: kaikkea, mitä yhteiskunnassa ei pidetä hyväksyttävänä tai suotavana, ei ole perusteltua lailla kieltää. Sellaisia symbolisia kieltoja, joiden valvontakin on lähinnä symbolista, tulisi välttää.”

Samassa lausunnossa PeVL 17/2016 vp perustuslakivaliokunta arvioi myös tupakointikiellon määräämistä asuinyhteisöön (asuntoyhteisön kunnalta hakema tupakointikiellon määrääminen):

”Perustuslakivaliokunta ei pidä poissuljettuna sitä, että lainsäätäjä kieltää haitallisia vaikutuksia aikaansaavan tupakoinnin kotirauhan suojan piirissä. Kun kysymys on muiden perusoikeuksien suojaan puuttuvasta järjestelystä, on säädettävän lain kuitenkin täytettävä tällaiselle laille asetettavat, erityisesti välttämättömyyttä, suhteellisuutta ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset.”

... ” Ehdotettu asuntoyhteisöjä koskeva tupakointikielto merkitsee verraten syvälle käyvää puuttumista henkilön itsemääräämisoikeuteen ja yksityiselämään. Tähän nähden perustuslakivaliokunta pitää epäkohtana, että kiellon määräämisen kynnyks on asetettu hyvin matalaksi. Tupakointikielto on tupakkalakiehdotuksen 79 §:n 2 momentin mukaan määrättävä, jos säännöksessä tarkoitetuista tiloista ’voi’ kulkeutua tupakansavua toiseen säännöksessä mainittuun tilaan. Kiellon muut edellytykset koskevat sitä, mihin tiloihin ja minkä seikkojen vuoksi kulkeutuminen tapahtuu. Säännöksessä ei ole mitenkään kvalifioitu savun kulkeutumista esimerkiksi sen määrän taikka häiritsevyyden, haitallisuuden tai olennaisuuden suhteen; satunnainen ja vähäinenkin tupakansavun kulkeutuminen voi johtaa tupakointikiellon määräämiseen.”

... ”tupakkalakiehdotuksen 79 §:ään kiellon määräämiselle tulee lisätä edellytykset, jotka liittyvät tupakansavun kulkeutumisen haitallisiin vaikutuksiin toisille ja tämän aiheuttaman asumishaitan merkittävyyteen ja olennaisuuteen.”

Antaessaan oikeusministeriölle lausuntoa vankeuslain ja tutkintavankeuslain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta 31.10.2013 oikeusasiamies Petri Jääskeläinen kiinnitti huomiota perusoikeussäätelyn merkitykseen säädettäessä tupakointikiellosta vankien asuintiloissa. Oikeusasiamies lausui tuolloin seuraavaa.

”Tällä hetkellä vangit saavat tupakoida omissa selleissään. Tupakoimattoman vangin sijoittaminen samaan selliin tupakoivan kanssa on tälläkin hetkellä lainvastaista. Käytännössä vankilan henkilökunta ja tupakoimattomat vangit voivat ajoittain altistua tupakansavulle, joka saattaa levitä tupakoivien vankien asuinselleistä yleisiin tiloihin. Henkilökunta joutuu myös hoitamaan työtehtäviään selleissä, joissa tupakoidaan.

... Vankeuslaissa ehdotetun kiellon perustuslainmukaisuuden arvioinnille on nähdäkseni merkitystä sillä, kuinka paljon tupakointia tulisi rajoittamaan. Laissa läh[d]etään siitä, että vangeille tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin muulla tavoin, jos tupakointi vankien asuintiloissa kielletään. Lain 7 luvun 8 §:ssä annetaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle mahdollisuus antaa tarkempia määräyksiä tupakoinnin kieltämisestä ja järjestämisestä. Tarkemmin ei ole selvitetty, mitä lain edellyttämä ’järjestää mahdollisuus tupakointiin’

käytännössä tarkoittaisi. Yleisperustelujen mukaan suljettujen vankiloiden osastoille voitaisiin kuitenkin hankkia tupakointikoppeja (s. 28). Edellä mainitussa rajoituksessa, jota perustuslakivaliokunta ei pitänyt mahdollisena, olisi ollut kyse vain hetkellisestä rajoituksesta kulkuneuvossa oleskelun ajaksi. Vangit sen sijaan ovat vapautensa menettäneinä ympärivuorokautisesti ja oleskelevat päivittäistä tunnin ulkoilua lukuun ottamatta yleensä asuinsellissään tai muissa sellaisissa tiloissa, joissa tupakointi ei olisi mahdollista. Ainakin suljetuilla osastoilla, joissa asuinsellien ovet ovat pääosin lukittuja, tupakointi edellyttäisi, että henkilökunta päästää vangin tupakointitilaan. Tupakoinnin kieltäminen asuinsellissä voi näin ollen olla vangille merkittäväkin rajoitus riippuen siitä, kuinka usein tupakointimahdollisuus järjestettäisiin.” (dnro 4184/5/13)

Näitä oikeusasiamiehen lain valmisteluvaiheessa esittämiä näkökohtia ei tuotu esiin tai muutenkaan huomioitu tuolloisessa lopullisessa hallituksen esityksessä.

Totean, että 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 (HE 309/1993 vp, s. 25/I). Perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä on luonnehdittu perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneelle kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/I). (PeVL 34/2014 vp – HE 45/2014 vp)

Olen arvioinut Helsingin vankilan tupakointikieltoa voimassa olevan vankeuslain valossa. Sen mukaan ”tupakointi voidaan kieltää vankien asuintiloissa. Jos tupakointi kielletään vankien asuintiloissa, vangeille tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin erityisesti tupakointiin varuissa tiloissa tai muulla tavoin.” Totesin päätöksessäni EOAK/5349/2019 muun muassa seuraavaa:

”Vankilan ulkopuolella henkilön on vapaa-aikanaan lähes aina mahdollista valita, meneekö hän paikkaan, jossa hän ei voi tupakoida ja kuinka kauan hän siellä on. Asuntoyhteisöön tupakkalain perusteella mahdollisesti määrätyn tupakointikiellon osalta henkilö voi valita, haluaako hän asua tällaisessa asunnossa ja siinäkin tapauksessa, että hän päättää näin tehdä, hänen on mahdollista, vaikkakin ehkä vaivalloista, poistua aina halutessaan tupakoidaan kieltoalueen ulkopuolelle. Tästä huolimatta lainsäädäntöehdotukset tupakointikielloista ovat olleet perustuslakivaliokun-

nassa perusteellisen punninnan kohteena myös tupakoitsijan perusoikeuksien osalta.

Sen sijaan, vankilan ulkopuoliseen henkilöön verrattuna, vangilla ei ole omaa valinnan mahdollisuutta, jos tupakointi vankien asuintiloissa suljetussa vankilassa kielletään. Vanki voi tupakoida vain silloin, kun hänet päästetään sellinsä ulkopuolelle sellaiseen tilaan, jossa tupakointi on sallittu. Kyse on nimenomaan päästämisestä joko vankilan sisällä olevaan tupakointitilaan tai ulos, koska vanki ei voi suljetussa vankilassa liikkua itsenäisesti ja suljetuimmilla osastoilla hänen sellinsä ovi saattaa olla avoina vain muutaman tunnin päivässä. Tämä tarkoittaa sitä, että tupakointikielto vaikuttaa selvästi merkittävämmiin vangin itsemääräämisoikeuteen kuin mitä vankilan ulkopuolella asetetut tupakointikiellot vaikuttavat tupakoitsijoiden elämään.

Koska vankilan ulkopuolisia tupakointikieltoja on niistä säädettyessä pohdittu myös yksilön perusoikeuksien rajoittamisen kannalta, tulee mahdollista tupakointikieltoa vankien asuintiloissa siitä suuremmalla syyllä lainsäädäntövaiheessa pohtia tästä näkökulmasta, jos tarkoitus on, että tupakointijärjestelyt merkittävästi muuttaisivat tupakointimahdollisuuksia vankilassa.”

Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut tupakoinnin täyskiellon mahdollisuutta laitosoosuhteissa. Esimerkiksi psykiatristen sairaaloiden osalta asiasta ei ole säädetty laissa; käytännössä potilailla on yleensä mahdollisuus tupakointiin sairaalan ulko- tai parveke-tiloissa.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on siis katsottu, että yksilön perusoikeudet asettavat rajoja sille, millaisia kieltoja ja rajoituksia tupakointiin voidaan säätää. Tällaisia tilanteita olen käsitellyt edellä.

Olen edellä mainitun päätöksen lisäksi antanut lausunnot tupakoinnin järjestämisestä vankiloissa koskevasta oikeusministeriön arviomuistios-
ta (EOAK/2037/2020) sekä tätä hallituksen esitystä edeltäneestä esitysluonnoksesta (EOAK/4237/2020, OM:n lausuntopyyntö 15.6.2020, VN/12368/2020).

3 Arviointi suljettujen vankiloiden osalta

Hallituksen esityksessä arvioidaan ehdotettua sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994 vp, s. 5) kannalta laajasti. Omasta puolestani totean niiden osalta seuraavaa.

1) Lailla säätäminen sekä 2) täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Esityksessä katsotaan, että ehdotettu sääntely olisi ongelmaton lailla säätämisen vaatimuksen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Olen samaa mieltä muutoin, mutta avolaitosten osalta sääntely jäänee liian avoimeksi ja säädöstaso, jolla kiellon laajuus tosiasiallisesti määriteltäisiin, liian alhaiseksi ja jopa jossakin määrin epäselväksi. Käsittelen tätä avolaitoksia koskevaa ongelmaa tarkemmin lausuntoni lopussa. Lisäksi nikotiinikorvaustuotteiden saamista koskevissa kysymyksissä on epäselvyyttä, mistä tarkemmin jäljempänä.

3) Hyväksyttävyyys ja painava yhteiskunnallinen tarve

Suljetun vankilan toiminta on kokonaisuus, joka tulisi tuntea silloin, kun perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta arvioidaan mahdollisuutta kieltää, rajoittaa tai järjestää tupakointi.

Ehdotetun täysikiellon hyväksyttävyyden osalta hallituksen esityksessä todetaan lähtökohtana, että suljetuissa vankiloissa sulleissa tupakointi aiheuttaa merkittävää terveyshaittaa tupakoimattomille vangeille ja henkilökunnalle. Nähdäkseni on kiistatonta, että haitta on todellinen ja vakava. Tupakansavun leviämistä muiden vankien ja henkilökunnan käyttämiin tiloihin ei kyetä täysin estämään. Lisäksi henkilökunnan on ajoittain välttämätöntä asioida vangin sellissä. Ei ole realistinen ajatus, että sellitupakoinnin haitat olisivat nykyinen vanha laitostonta huomioon ottaen esimerkiksi joillakin ilmastointijärjestelyihin ym. liittyvillä keinoilla poistettavissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksissä terveydentilan heikkeneminen passiiviselle tupakoinnille altistumisen vuoksi on voinut johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan loukkaukseen (Koktysh v. Ukraina (10.12.2009) ja Gavrilovici v. Moldova (15.12.2009)).

Terveydensuojelun näkökulmasta, erityisesti ottaen huomioon perustuslain 19 §:n 3 momentin velvoite edistää väestön terveyttä, sellitupakoinnin kieltäminen on nähdäkseni välttämätöntä. Tupakoimattomien vankien ja henkilökunnan terveyden suojeleminen, ääritilanteissa jopa perustuslain 7 §:n 1 momentin turvaama oikeus elämään, muodostaa nähdäkseni perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn sellitupakoinnin kieltämiselle. Tällä hetkellä vangit voivat tietääkseni edelleen polttaa sulleissään, lukuun ottamatta hallituksen esityksessä mainittuja Helsingin ja Vantaan vankiloita. Lisäksi Pelson ja Turun vankiloissa tupakointi on kielletty joillakin osastoilla (ks. HE s. 7).

Hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden osalta on kuitenkin arvioitava, onko tupakointi välttämätöntä kieltää suljettujen vankiloiden alueella kokonaan, kuten esityksessä ehdotetaan, ja voisiko tupakointi olla mahdollista ulkoalueilla. Arvioinkin seuraavassa vankilaympäristöä, täyskiellolle esitettyjä perusteita ja niiden riittävyyttä hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden näkökulmasta.

Täyskiellon välttämättömyyttä on perusteltu sillä, että osittaisilla rajoituksilla ei pystytä täysin estämään salatupakointia sellissä. Minulla ei ole perusteita epäillä eri yhteyksissä tietooni tulleita Helsingin vankilan havaintoja siitä, että mahdollisuudesta tupakoida ulkona seuraa tupakan salakuljettamista ulkoilusta selliin ja että valvontaa ei ole resurssisyistä eikä muutoinkaan mahdollista järjestää niin tiukaksi, että salakuljettaminen ei onnistuisi. Lisäksi salakuljetuksen estämiseksi riittävät tarkastustoimet ulkoilusta palattaessa eli käytännössä jopa vankien jatkuva riisuttaminen merkitsisivät sellaista rutiininomaista puuttumista kaikkien vankien, siis myös tupakoimattomien, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, mitä ei voitane perusoikeussuoja ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet huomion ottaen pitää hyväksyttävänä.

Tupakan salakuljettamisesta selliin seuraa puolestaan esityksessäkin mainittuja uhkia terveydelle ja omaisuudelle, pahimpina sähkölaitteiden rikkomisesta seuraavat mahdolliset henkilövahingot ja tulipalot. Esityksen kansainvälisen vertailun perusteella kokemukset Virossa ovat olleet samankaltaisia kuin Helsingin vankilassa, minkä vuoksi Virossa lopulta päädyttiin kieltämään tupakointi täysin. Tanskassa vankien on mahdollista tupakoida kerran vuorokaudessa ulkoilun yhteydessä. Vaikka tupakat ja sytytysvälineet säilytetään lokeroissa eikä niitä saa viedä selliin, hallituksen esitystä varten saatujen tietojen mukaan tupakkaa kuljetetaan usein selleihin ja sähkölaitteita käytetään tupakan syyttämiseen.

Helsingin vankilan tupakointirajoituksia ja järjestelyjä koskevaa omaa aloitetta käsiteltäessä kävi ilmi, että vankila oli aluksi sallinut vankien saada haltuun ja polttaa vain kaksi tupakkaa tupakointikertaa ja kuusi tupakkaa vuorokautta kohti. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön todettua, että tällainen rajoitus ei nykyisen lainsäädännön mukaan ole mahdollinen, vankila luopui tästä eikä vankien tupakointikertaa kohti polttamien savukkeiden määrää enää rajoitettu. Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus esitti omaan aloitteeseen selvitystä siitä, kuinka paljon salatupakointia koskevia järjestysrikkomuksia tuli ilmi Helsingin vankilassa. Luvut olivat seuraavat.

”Vankitietojärjestelmän mukaan 1.8.2018–20.5.2019 tupakointikieltoa koskevien määräysten rikkomiseen liittyviä kurinpitoasioita on Helsingin vankilassa ollut yhteensä kuusi. Tupakointiin liit-

tyvien kurinpitojen määrä 20.5.2019–30.9.2019 on yhteensä kymmenen.

Vankilasta saadun tiedon mukaan tupakointikieltoa koskevien määräysten rikkomiseen on ensisijaisesti reagoitu puhuttelemalla vankia. Salatupakointia koskevia ilmoituksia on tehty 1.1.–19.5.2019 yhteensä 120 eli keskimäärin 6 ilmoitusta / viikko. Kuuden tupakan rajoituksesta luopumisen jälkeen salatupakointiin liittyviä ilmoituksia on tehty 20.5.–6.10.2019 yhteensä 255 ilmoitusta eli keskimäärin 12,75 ilmoitusta / viikko.”

Aluekeskuksen aikarajauksessa 19.5.2019/20.5.2019 on kyse ajan kohdasta, jolloin yhdellä tupakointikerralla haltuun annettavien savukkeiden (kaksi kappaletta) ja yhden vuorokauden aikana haltuun annettavien savukkeiden (kuusi kappaletta) määrällisistä rajoituksista luovuttiin. Voidaan todeta, että tämän jälkeen ilmoitusten määrä yli kaksinkertaistui.

Vankilaympäristössä kielletyt aineet tai esineet muodostuvat helposti kaupankäynnin välineiksi. Tätä ei voitane tupakankaan osalta sulkea pois. Tupakoinnin rajoittamien ulkoiluun voi johtaa heikompien vankien painostamiseen ja kiristämiseen luovuttamaan tupakkaa ja salakuljettaman sitä selleihin. Tämä olisi osaltaan lisäämässä laitosturvallisuudelle aiheutuvia haittoja. Salatupakoinnista henkilöille aiheutuvien mahdollisten turvallisuusriskien ja omaisuusvahinkojen lisäksi tupakointikiellon rikkomisen käsittely järjestysrikkomusasiona työllistäisi henkilökuntaa.

Esityksessä mainitut turvallisuusuhat voitaneen tehokkaimmin välttää täyskiellolla. Niiden estäminen muilla keinoilla lienee käytännössä vaikeaa ellei mahdotonta, resursseja kohtuuttomasti sitovaa ja vankilan toimintaa suhteettomasti kuormittavaa.

On tietysti mahdollista, että tupakkaa pyrittäisiin salakuljettamaan laitoksen ulkopuolelta silloinkin, jos tupakointi on täysin kielletty. Tupakka on kuitenkin muun muassa kokonsa vuoksi huomattavasti vaikeampi salakuljetettava kuin esimerkiksi huumausaineet. Oletettavasti tupakan salakuljetusyritykset jäisivät suljettuun vankilaan saapuviin vankeihin ja tapaajiin kohdistettavat tarkastustoimet huomioon ottaen varsin vähäisiksi ja tuloksettomiksi verrattuna siihen, jos vangeilla olisi ulkoilussa mahdollisuus pitää hallussa tupakkaa ja siten myös salakuljettaa sitä selleihin.

Minulla vankilaympäristöstä olevan tiedon perusteella pidän vain osittaisesta tupakoinnin rajoittamisesta eli ulkona tupakoinnin sallimisesta seuraavia turvallisuusuhkia ja haittoja todellisina ja painavina. Näin olen perustuslain 7 §:n 1 momentissa taattu oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen muodostanee perusoikeusjärjestelmän

kannalta hyväksyttävän syyn tupakoinnin täyskieltoon vankila-alueella. Lisäksi rajoituksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa voitaneen laittaa painoa myös tupakoimattomien vankien ja henkilökunnan terveyden suojelun velvoitteelle, koska mahdollinen salatupakointi ilman muuta aiheuttaisi terveyshaittoja.

Hallituksen esityksen mukaan olennaista täyskiellon hyväksyttävyyttä ja myös suhteellisuutta arvioitaessa on asianmukainen tuki tupakoinnin lopettamiseen. Olen tästä samaa mieltä. Asiantuntemukseni on oikeudellista, ei lääketieteellistä, mutta esimerkiksi päätöksessäni (EOAK/5349/2019) mainittujen lääketieteellisten lähteiden perusteella voidaan todeta, että nikotiiniriippuvuus on sairaus ja vieroitusoireet voivat olla hyvinkin vaikeat. Ymmärtääkseni runsaasti tupakoiva henkilö voi saada vieroitusoireita jo parin tai viimeistään muutaman tunnin kuluessa tupakoinnista, ellei hän saa tupakoida uudelleen.

Jos tupakointi kielletään, vieroitusoireiden lievittäminen on perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta välttämätöntä eikä vangin pidä itse joutua kustantamaan korvaushoitotuotteita. Vaikka tämä on hallituksen esityksenkin lähtökohta, jää pääosin epäselväksi, liittyykö nikotiinikorvaustuotteiden tarjoamiseen joitakin määrällisiä tai ajallisia rajoituksia ja jos liittyy, kuka ja millä perusteella päättää, kuinka suuri määrä ja kuinka pitkäksi aikaa vangille tarjotaan korvaushoitovalmisteita, vai onko tarkoitus, että vanki saa niitä aina pyytämällänsä tavalla. Tältä osin sääntely vaatineee täsmentämistä.

4) Ydinalueeseen puuttumattomuus

Hallituksen esityksessä ei arvioida ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta, mutta lienee muutoinkin selvää, että täydellinenkin tupakointikielto ei yllä henkilökohtaisen vapauden eikä yksityiselämän suojan ytimeen. Nähdäkseni näin on siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta on pitänyt asuntoyhteisöjen tupakointikieltomahdollisuutta verraten syvälle käyvnä perusoikeusrajoituksena (PeVL 17/2016 vp).

5) Suhteellisuusvaatimus

Pohdittaessa täyskiellon oikeasuhtaisuutta on syytä vielä tarkastella vankilaympäristöä ja siihen liittyviä itsemääräämisoikeuden rajoituksia.

Ensinnäkin katson, että ehdotettu keino on tarkoitukseensa soveltuva, eli sillä on mahdollista saavuttaa edellä tarkoitettu hyväksyttävä päämäärä. Ehdotetun rajoittavan sääntelyn tulisi myös olla välttämätöntä siten, että vastaavaa yhtä tehokasta mutta vähemmän perusoikeuksiin puuttuvaa keinoa ei ole olemassa. Pyrin seuraavassa tarkastelemaan tätä viimeksi mainittua suhteellisuusvaatimuksen osa-aluetta.

Suljetuissa vankiloissa vangeilla on oikeus ulkoilla vähintään tunti päivässä. Muina aikoina pääsyä ulkoiluun ei ole. Tupakoinnin salliminen ulkona merkitsisi siis, että vanki voisi tupakoida vuorokaudessa yhden tunnin ajan, haluamansa määrän savukkeita, ellei niiden määrääkin päädyttäisi rajoittamaan. Runsaasti tupakoivan henkilön kohdalla tämä tarkoittanee, että hän saisi tupakoinnin näennäisestä sallimisesta huolimatta vierotusoireita, joita tulisi hoitaa.

Mahdollisuus tupakoida kerran vuorokaudessa vankilan määrittelemänä aikana rajoittaisi huomattavasti vangin itsemääräämisoikeutta. Nähdäkseni tämä tulee ymmärtää arvioitaessa hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden kannalta sitä, voidaanko tupakointi kieltää kokonaan vai tulisiko se sallia ulkoilussa. Nikotiiniriippuvuuden näkökulmasta voidaan kysyä, kuinka suuri ero lopulta on yhtäältä täyskiellon ja toisaalta vain kerran päivässä ulkoilussa tupakoinnin sallimisen välillä? Edelleen voidaan kysyä, kuinka painavia ulkona tupakoimisesta vankilalle aiheutuvat ongelmat ja haitat ovat verrattuna siihen, kuinka merkityksellistä nikotiiniriippuvuudesta kärsivälle henkilölle on se, saako hän tupakoida kerran päivässä vai eikö hän saa tupakoida lainkaan?

Punninnassa on otettava huomioon myös, että tukitoimet jouduttaneen järjestämään kummassakin tapauksessa. Ulkoilunaikaisen tupakoinnin tilanteessa tukitoimia voitaisiin ymmärtääkseni joutua jatkamaan koko vankeusajan, kun täydellisen kiellon tilanteessa niitä saattaisi olla mahdollista vähentää vangin vieroittautuessa vähitellen tupakasta kokonaan. Tämä kysymys ei kuitenkaan kuulu asiantunteukseni alaan, vaan sen arvioimien edellyttäisi lääketieteellistä osaamista.

Laitosympäristössä myös moni muu itsemääräämisoikeuden piiriin normaalisti kuuluva, nautintoa ja iloa tuottava tapa tai asia sulkeutuu pois tai rajoittuu huomattavasti. Esimerkiksi ravintoaan ei voi valita ruokailutottumustensa ja mieltymystensä mukaan. Vaikka vangeilla on laitoksen tarjoaman ruoan lisäksi mahdollisuus kerran viikossa tehdä ostoksia laitosmyymälässä, senkin elintarvikevalikoima on yleensä hyvin rajoitettu. Toisen laillisen nautintoaineen eli alkoholin hallussapidon ja nauttimisen täyskielto on vankiloissa itsestäänselvyys eikä sen kirjaamista lakiin ole nähty perusoikeuksien kannalta millään tavoin ongelmalliseksi (omaisuuden hallussapidon rajoittamisesta säädetään vankeuslain 9 luvun 1 §:ssä). Esimerkiksi liikunta-harrastukset ovat mahdollisia vain vankilan tarjoamissa puitteissa ja vankilan päättämässä määrin. Eri liikuntalajien valikoima ja liikunnan määrä on varsin vähäinen. Sama koskee muutakin vapaanajanviettoa ja harrastustoimintaa. Laitosolosuhteissa näin on käytännön syistä sekä usein myös laitoksen turvallisuuden ja järjestyksen vuoksi pakko olla.

Edellä mainitusta näkökulmasta on nähdäkseni mahdollista katsoa, että vankilaympäristöstä itsestään seuraa sellaisia vastaavia tupakointikiellon oikeuttavia tekijöitä, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeinä asuntoyhteisöiden tupakointikiellon kohdalla (tupakansavun kulkeutumisen haitalliset vaikutukset toisille ja tämän haitan merkittävyys ja olennaisuus). Rajoituksella olisi toisin sanottuna selvä yhteys siihen toisille aiheutuvaan haittaan, jonka estämiseksi tupakointia esitetään kiellettäväksi.

Täyskiellon oikeasuhteisuutta arvioitaessa jouduttaneen pohtimaan sitäkin, tulisiko vankiloiden henkilöstövoimavaroja ja taloudellisia resursseja käyttää ja jos tulisi, niin missä määrin, vankien tupakoinnin mahdollistamiseen. Tulisiko vankilan toiminta järjestää siten, että tupakoivien vankien on mahdollista tupakoida ulkoilussa tai jopa useammin kuin ulkoiluun varatun tunnin ajan? Tulisiko Rikosseuraamuslaitoksen investoida vankiloiden asuinosa-asteille sijoitettaviin tupakointiasemiin tai tulisiko vankeja kuljettaa ulos tupakoimaan useita kertoja päivässä? Kyse olisi ymmärtääkseni suurehkoista rahallisista kustannuksista ja merkittävistä henkilöstövoimavaroista, mikä on pois vankiloiden lakisääteisistä tehtävistä. Tässä yhteydessä totean, että Rikosseuraamuslaitos on viime vuosina joutunut huomattavien rahoitusleikkausten kohteeksi, ja hallinnonalan resurssit eivät ole ennen leikkauksiakaan olleet lähelläkään esimerkiksi naapurimaamme Ruotsin vastaavia sen paremmin suhteellisia kuin absoluuttisinaanakaan lukuna.¹

Hallituksen esityksessä vaihtoehtoisia ratkaisuja on käsitelty sivuilla 13–16. Nähdäkseni täyskiellolle vaihtoehtoisten ratkaisujen ongelmista esitettyä ei ole syytä epäillä.

Katson, että tupakoinnin täyskielto suljetuissa laitoksissa täyttää perusoikeuksien rajoittamisen edellyttämän suhteellisuusvaatimuksen, kun otetaan huomioon ne edellä, myös täyskiellon hyväksyttävyyden yhteydessä pohtimani ongelmat ja vaaratilanteet, joita tupakoinnin osittainen mahdollistaminen aiheuttaa (kuten: salatupakointi sellissä ja siihen liittyen sähköiskut, oikosulut, tulipalot sekä vahvempien vankien heikompiin kohdistamat toimet). Monien muidenkin tapojen ja mieltymysten kuin tupakoinnin toteuttaminen on laitoso-losuhteissa rajoitettua, mahdotonta tai kiellettyä laitosturvallisuuden tai käytännön järjestelyjen vaikeuden tai järjestämisen mahdottomuuden vuoksi. Tupakoinnin erilaiseen asemaan asettamiselle ei liene perusteita, varsinkin kun tarkoitus on huolehtia nikotiiniriippuvuuden vieroitusoireiden hoitamisesta. Tähän arviooni vaikuttaa myös perustuslain 22 §:ssä asetettu julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien

¹ Suomessa on noin 3 000 vankia ja Rikosseuraamuslaitoksen budjettirahoitus vuonna 2020 on noin [220 miljoonaa](#) euroa (noin 73 000 euroa/vanki ja noin 0,38 % koko valtion budjetista) – Ruotsissa vankimäärä on noin 5 000, ja hallinnonalan budjetti on noin 9 448 433 000 kruunua eli [noin 944 miljoonaa](#) euroa, noin 188 000 euroa/vanki ja noin 0,62 % koko valtion budjetista.

toteutuminen, sillä henkilökunnan ja vankien turvallisuuden ja terveyden kannalta täyskielto on perustelluin ratkaisu. Täyskielto on myös vankilan toiminnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta perustelluin ratkaisu. Muunlaiset ratkaisut edellyttävät nimenomaisia järjestelyjä tupakointimahdollisuuksien järjestämiseksi ja valvonnan lisäämiseksi (HE s. 16, osittaisten tupakointirajoitusten valvonta edellyttäisi lisää valvontahenkilöstöä).

6) Riittävät oikeusturvajärjestelyt

Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää myös riittäviä oikeusturvajärjestelyjä. Hallituksen esityksen mukaan kielto ei ole ongelmallinen vangin oikeusturvan kannalta, koska kiellon rikkomista koskeva asia käsiteltäisiin vankilassa järjestysrikkomuksena, johon on muutoksenhakuoikeus. Tämä pitää paikkansa.

Haluan kuitenkin kiittää huomiota myös niihin vangin ja viranomaisten välisiin ristiriitoihin, joita voi syntyä siitä, ovatko vangin saamat tukitoimet ja korvaushoitovalmisteet ajallisesti ja määrällisesti riittäviä, koska tämä on nähdäkseni olennainen kysymys täydellisen kiellon mahdollisuutta arvioitaessa. Näiden ongelmien välttämiseksi ja mahdolliseksi ratkaisemiseksi esimerkiksi kantelumenettelyssä ehdotettua sääntelyä tukitoimista ja korvaushoitovalmisteiden saamisesta saat-
taisi olla syytä täsmentää.

Esityksen mukaan tukitoimiin kuuluisivat nikotiinikorvaustuotteiden ja tarvittaessa lääkekorvaushoidon antaminen sekä tupakoinnin lopettamista tukeva yksilöohjaus ja tukiryhmät. Terveystieteiden huollon piiriin kuuluvasta hoidosta päättää Vankiterveydenhuollon yksikkö vankeuslain 10 luvun nojalla, mikä esityksessäkin todetaan (s. 11). Esityksessä arvioidaan, että ehdotetusta tupakointikiellosta seuraa taloudellisesti vaikutuksina Vankiterveydenhuollon yksikölle lääkeshoidon kustannuksia ja Rikosseuraamuslaitokselle nikotiinikorvaustuotteiden kustannuksia. Esityksen mukaan käytännössä kaikille tupakoinnin lopettaville vangeille annettaisiin ilmaiseksi, Rikosseuraamuslaitoksen kustannuksella, neljän viikon ajan nikotiinikorvaustuotteita, minkä jälkeen vangit voisivat hankkia niitä vankiloiden myymälöistä (s. 12).

Ehdotetuista säännöksistä ei käy ilmi, että tupakoivien vankien vieroitusoireiden hoidon edellyttämiä nikotiinikorvaustuotteita tulee antaa heille valtion kustannuksella. Tämä on todettu vain perustelutekstissä. Esimerkiksi vangin puhelimen käytön osalta on nimenomaisesti säädetty siitä, milloin vanki itse vastaa puhelukustannuksista ja milloin Rikosseuraamuslaitos voi kustantaa puhelun. Samoin muun muassa vankien ruokahuollon ja vaatetuksen osalta on säädetty Rikosseuraamuslaitoksen vastuusta.

Totesin hallituksen esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa seuraavaa.

”Esitysluonnoksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön tulisi jatkossa järjestää tupakoinnin lopettamisen tukitoimet ja nikotiinikorvaustuotteiden jakaminen vangeille. Esitysluonnoksessa todetaan, että käytännössä kaikille tupakoinnin lopettaville vangeille olisi tarjottava käypä hoito -suosituksen mukaisesti nikotiinikorvaustuotteita. Pidän tätä perusteltuna.

Korvaushoitovalmisteiden osalta ei kuitenkaan ole tarkemmin pohdittu, liittykö niiden tarjoamiseen joitakin määrällisiä tai ajallisia rajoituksia ja jos liittyy, kuka ja millä perusteella päättää, kuinka suuri määrä ja kuinka pitkäksi aikaa vangille tarjotaan korvaushoitovalmisteita, vai onko tarkoitus, että vanki saa niitä aina pyytämällänsä tavalla. Jos saatavuutta on tarkoitus jollakin tavoin rajoittaa, asiaa ja siihen liittyvää mahdollista sääntelytarvetta tulisi nähdäkseni tarkemmin selvittää hallituksen esityksessä. Jos vieroittautumisen avuksi on tarpeen antaa lääkehoitoa reseptilääkkeillä, kuten käsittääkseni joskus voi olla, vieroituslääkkeistä päättää Vankiterveydenhuollon yksikkö, kuten muustakin hoidosta. Päättääkö Vankiterveydenhuollon yksikkö nikotiinikorvausvalmisteiden antamisesta siinäkin tapauksessa, että kyseessä on tuote, jota myydään myös muualla kuin apteekeissa?”

Ilmeisesti, edellä kerrotusta Vankiterveydenhuollon yksikön ja Rikosseuraamuslaitoksen välisestä kustannusten jaosta huolimatta, päätökset kaikkien nikotiiniriippuvuuden vieroitusoireiden käyttöön tarkoitettujen tuotteiden antamisesta tehtäisiin vankiterveydenhuollossa. Terveysdenhuollon toimenpiteiden osalta on sinänsä selvää, että tarvittava hoito ja kuntoutus järjestetään valtion kustannuksella. Hallituksen esityksen perusteella asia jää kuitenkin epäselväksi. Voidaan kysyä myös, mihin perustuu arvio siitä, että neljän viikon jakso on vieroitusoireiden hoitamisen kannalta riittävä. Kyseessä lienee vain kustannusten laskemisen perusteeksi tarvittava keskimääräinen arvio, koska terveysdenhuollon päätökset tulee tehdä yksilöllisesti kunkin vangin osalta.

Myös avolaitosvankien asema jää epäselväksi. Jaksossa 4.1 Keskeiset ehdotukset todetaan, että avolaitoksissa vangeille tarjottaisiin mahdollisuus lopettaa tupakointi ja siihen tarvittavat tukitoimet (s. 11). Onko tarkoitus, että myös avolaitoksessa on mahdollista saada valtion kustannuksella esityksen kohdassa Taloudelliset vaikutukset (s. 12) tarkoitettuja nikotiinikorvaustuotteita?

Toistan vielä Helsingin vankilaa koskevassa ratkaisussani EOAK/5349/2019 tukitoimien riittävyys liittyvänä huomiona seuraavan:

Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (CPT) on käynnillään Pohjois-Irlannissa vuonna 2017 kiinnittänyt huomiota erään psykiatrisen hoitolaitoksen potilaiden tilanteeseen sen jälkeen, kun tupakointi laitoksessa oli kielletty. Potilaille oli tarjolla nikotiinikorvaushoitotuotteita, mutta CPT totesi, että potilaita tulee lisäksi auttaa paremmin irtaantumaan riippuvuudestaan, esimerkiksi neuvonnan ja terapian keinoin.²

7) Suhde kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin

Kuten hallituksen esityksessä todetaan (mm. s. 21) ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta vankien tupakointia on lähestytty lähinnä siten, että tupakoimaton vanki ei saa altistua tupakansavulle. Näin ollen tupakoinnin kieltäminen ei olisi ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

4 Arviointi avolaitoksia koskevan ehdotuksen osalta

Esityksessä katsotaan, että ehdotettu sääntely olisi ongelmaton lailla säätämisen vaatimuksen sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Avolaitosten osalta ehdotettu sääntely lienee kuitenkin liian avointa ja säädöstaso, jolla kiellon laajuus tosiasiasa määriteltäisiin, liian alhainen ja jopa jossakin määrin epäselvä.

Kiinnitin hallituksen esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa (EOAK/4237/2020) huomiota siihen, kuinka vankien liikkumista avolaitoksen alueella säädellään. Totesin seuraavaa.

”Kuten esitysluonnoksessa kerrotaan, avolaitoksissa on vakiintunut käytäntö, että vangit voiva tupakoida ulkona. Avolaitosten täydelliselle tupakointikiellolle ei katsota olevan vastaavia perusteita kuin suljetuissa laitoksissa. Tupakointimahdollisuus avolaitoksissa on tarkoitus säilyttää ennallaan, mutta selvyiden vuoksi siitä ehdotetaan säännöstä vankeuslakiin. Minulla ei ole tästä huomautettavaa.

² “As was the case in England during the CPT’s 2016 visit, the delegation received complaints from patients about the complete ban on smoking throughout the establishment, including the garden areas and even on the entire Knockbracken Park site. The vast majority of restrictions placed upon patients was due to them being caught smoking or possessing cigarettes. The delegation received many complaints about this from patients, including patients who had addiction-related disorders. Furthermore, several patients were not satisfied with the smoking substitution measures on offer (patches, inhaler). Greater attention needs to be paid in assisting all patients to overcome their addiction, which should include counselling and therapy.” (Report to the Government of the United Kingdom on the visit to Northern Ireland [CPT/Inf \(2018\) 47](#), kohta 97.)

Avolaitoksissa vankien liikkumisaluetta ja -aikoja säännellään vankilan järjestyssäännöllä, mahdollisesti sen karttaliitteellä ja päiväjärjestyksellä. Käsittääkseni vankien edellytetään yleensä yöaikaan olevan asuinhuoneessaan tai ainakin asuinrakennuksen sisätiloissa. Jos näin on, tämä tarkoittanee käytännössä sitä, että myöskään tupakointi ulkona olevalla tupakointipaikalla ei ole sallittua sinä aikana, kun vangin tulee pysytellä sisätiloissa. Kiinnitän oikeusministeriön huomiota siihen, onko säädösperusta liikkumisrajoituksesta aiheutuvan yöaikaisen tupakonnin estymiselle riittävän selvä ja onko sääntelyn taso tällä hetkellä riittävän korkea, vai tulisiko sääntelyä vielä täsmentää tupakoinnin estymiseen johtavien liikkumisrajoitusten osalta. Kiinnitän ministeriön huomiota myös yleisemmin siihen, että vankeuslain 15 luvun 1 §:n mukaan vankilan järjestyssääntö sisältää tarkempia määräyksiä muun muassa vankilan alueella liikkumisesta ja tilojen lukittuna pitämisestä, mutta tietääkseni tämän kaltaisia seikkoja on myös ainakin avolaitosten päiväjärjestyksissä.”

Vankeuslain 15 luvun 1 §:n mukaan vankilan järjestyssääntö sisältää lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä tarkempia määräyksiä muun muassa vankilan alueella liikkumisesta ja tilojen lukittuna pitämisestä. Rikosseuraamusalueen aluejohtaja vahvistaa kunkin vankilan järjestyssäännön. Vankilan järjestyssäännön rikkominen voi olla järjestyserikkomus, josta voidaan määrätä kurinpitorangeistus edellyttäen, että järjestyssäännössä on nimenomaisesti mainittu kyseisestä rikkomuksesta voivan seurata kurinpitorangeistus.

Vankeuslain 5 luvun 8 §:n mukaan vankilan osastoilla tulee olla päiväjärjestys. Vankilan johtaja vahvistaa päiväjärjestyksen. Siitä, mikä päiväjärjestyksen sisällön tulee olla, ei ole säädetty. Olen saattanut oikeusministeriön tietoon havaintoni lainsäädännön epäselvyydestä ja puutteellisuudesta muun muassa suljetun vankilan päiväjärjestystä koskevan sääntelyn suhteen (päätös 5.10.2018, [EOAK/6542/2017](#)). Järjestyssäännön ja päiväjärjestyksen suhde avolaitoksessa on ollut esillä ratkaisuissa 25.4.2019 ([EOAK/1611/2019](#)) ja 5.8.2019 ([EOAK/4395/2019](#)). Kyse oli siitä, että vankiloiden järjestyssäännöissä liikkumisrajoitukset on usein muotoiltu siten, että järjestyssäännössä viitataan osastojen päiväjärjestyksiin tai muihin asiakirjoihin, joissa tosiasiallisesti määritellään liikkumisrajoitusten sisältö. En noiden kantelujen yhteydessä nähnyt tarkoituksenmukaiseksi ratkaista kantelukysymystä asiallisesti, vaan saatoin asian Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja oikeusministeriön tietoon.

Hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa.

”Avolaitosten sisätiloissa tupakointi olisi kielletty. Ulkotiloissa tupakointi olisi edelleen sallittua. Tupakoinnin tulisi tapahtua siten, ettei tupakansavu kulkeudu sisätiloihin. Avolaitoksissa olisi mer-

kittyjä tupakointipaikkoja kuten nykyisinkin. Avolaitoksen järjestyssäännössä voidaan vankeuslain 15 luvun 1 §:n nojalla antaa määräyksiä liikkumisesta vankilan alueella. Vakiintuneesti avolaitosten järjestyssäännöissä ja niitä täsmentävissä päiväjärjestyksissä onkin määritelty ajankohdat, jolloin vangit voivat liikkua asuintilojen ulkopuolella. Ulkotiloihin voisi siten mennä tupakoimaan järjestyssäännössä ja päiväjärjestyksissä sallittuina ajankohtina. Käytännössä tämä tarkoittaisi muita ajankohtia kuin yöaikaa kuten nykyisinkin.” (s. 18)

Edellä kerrottu merkitsee sitä, että avolaitosvankien tupakointikiellon laajuus eli ajankohta, jolloin heidän tulee pysyä asuintiloissaan ja jolloin he eivät siten voi tupakoida, voisi määräytyä kunkin laitoksen johtajan päättämällä päiväjärjestyksellä. Aika, jolloin vanki voi liikkua asuintilojen ulkopuolella, lienee avolaitoksissa käytännössä säännönmukaisesti aamuvarhaisesta melko myöhään iltaan. Periaatteessa voidaan kuitenkin kysyä, onko vangin henkilökohtaiseen vapautteen puuttuva sääntely tällöin asianmukaisella tasolla. Lisäksi epäselvää on, mitä ylipäätään tulisi määrätä järjestyssäännöllä, voidaanko ja missä määrin päiväjärjestyksellä säännellä vangin liikkumista ja tilojen lukittuna pitämistä ja onko velvollisuudessa pysyä asuintiloissa kyse näistä. Lienee mahdollista myös, että käytännöt avolaitoksissa poikkeavat toisistaan sen suhteen, saako vanki poistua asuintiloista tupakoimaan yöaikaan ja ellei saa, mikä on aika, jolloin hänen kussakin laitoksessa tulee olla sisätiloissa. Näin ollen vangin kohteluun saattaa syntyä laitospohtaista vaihtelua, jolle tulisi kyetä esittämään perusteet.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos

Anu Rita

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.