

20.10.2020

EOAK/6857/2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: HE 165/2020 vp, etäkuuleminen keskiviikkona 21.10.2020, klo 9.30

LAUSUNTO

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kirjallista lausuntoa ja kuulemista hallituksen esityksestä HE 165/2020 vp laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

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.

Nykyinen sääntely on osoittautunut monessa suhteessa ongelmalliseksi ja perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta liian epätasmalliseksi. Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on käsitellyt näitä ongelmia ja tulkinnanvaraisuuksia laajasti päätöksessään ([EOAK/5349/2019](#)), jossa hän myös esitti oikeusministeriölle lainsäädännön täsmentämistä. Lisäksi apulaisoikeusasiamies on antanut lausunnot tupakoinnin järjestämisestä vankiloissa koskevasta oikeusministeriön arviomuistiosta ([EOAK/2037/2020](#)) sekä tätä hallituksen esitystä edeltäneestä esitysluonnoksesta ([EOAK/4237/2020](#), OM:n lausuntopyyntö 15.6.2020, VN/12368/2020).

Hallituksen esityksessä on otettu huomioon apulaisoikeusasiamiehen päätöksessään ja pääosin myös aiemmissa lausunnoissa toteama.

Hallituksen esitys on tarpeellinen ja siinä valittu ratkaisu on perusteltu.

Kiinnitän kuitenkin lakivaliokunnan huomiota eräisiin yksityiskohtiin.

Mahdollisia tukitoimia koskevan sääntelyn puutteet

Apulaisoikeusasiamies Pölönen totesi hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan 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, liittyykö 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 pyytämällään 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?”

Ehdotetun täydellisen tupakointikiellon kaltaisen laajan itsemääräämisoikeuden rajoituksen hyväksyttävyyden kannalta on nähdäkseni olennaista, että tupakoivien vankien vieroitusoireita hoidetaan ja lievennetään. Esityskin lähtee siitä, että tupakoinnin kieltäminen edellyttää myös tukea tupakoinnin lopettamiselle. Esityksen mukaan tukitoimiin kuuluisivat nikotiinikorvaustuotteiden ja tarvittaessa lääkekorvaushoidon antaminen sekä tupakoinnin lopettamista tukeva yksilöohjaus ja tukiryhmät. Terveys- ja huollon piiriin kuuluvasta hoidosta päättää Vankiterveydenhuollon yksikkö vankeuslain 10 luvun nojalla, mikä esityksessäkin todetaan (s. 11). Esityksessä arvioidaan, että ehdotetusta tupakointikiellosta seuraa taloudellisia vaikutuksia Vankiterveydenhuollon yksikölle lääkehoidon 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).

Esityksessä ehdotetuista säännöksistä ei käy millään tavoin ilmi, että tupakoivien vankien vieroitusoireiden hoidon edellyttämiä nikotiinikorvaustuotteita tulee antaa heille Rikosseuraamuslaitoksen kustannuksella. Tämä on todettu vain perustelutekstissä. Esimerkiksi vingin 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.

Apulaisoikeusasiamiehen havainnot siitä, 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, jäävät edelleen pääosin avoimiksi, lukuun ottamatta taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyvää mainintaa Rikosseuraamuslaitoksen kustantamasta neljän viikon ajasta. Voin yhtyä apulaisoikeusasiamiehen näkemykseen, että jos saatavuutta on tarkoitus jollakin tavoin rajoittaa, asiaa ja siihen liittyvää mahdollista sääntelytarvetta tulisi tarkemmin selvittää. Kyseessä on asia, joka on merkittävä esityksessä ehdotetun sääntelyn kannalta ja joka tullee aiheuttamaan tyytymättömyyttä vangeissa ja siten myös kanteluja. Siltä osin kuin kyseessä ovat vieroitusoireiden hoidon tarpeeseen perustuvat Vankiterveydenhuollon yksikön ratkaisut, säädöspohja lienee kunnossa. Rikosseuraamuslaitoksen vastuun osalta ei sen sijaan ehdoteta minkäänlaista sääntelyä. Vai onko Rikosseuraamuslaitokselle arvioiduista taloudellisista vaikutuksista huolimatta tarkoitus kuitenkin, että kaikki vieroitusoireiden hoito tapahtuu Vankiterveydenhuollon yksikön päätöksellä, joka tehtäisiin lääketieteellisin perustein?

Voidaan kysyä myös, mihin perustuu arvio siitä, että neljän viikon jakso on vieroitusoireiden hoitamisen kannalta riittävä. 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 Rikosseuraamuslaitoksen kustannuksella esityksen kohdassa Taloudelliset vaikutukset (s. 12) tarkoitettuja nikotiinikorvaustuotteita?

Avolaitosvankien liikkumisrajoitusten säädösperusta

Apulaisoikeusasiamies Pölönen kiinnitti hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa huomiota myös siihen, kuinka vankien liikkumista avolaitoksen alueella säädellään. Hän totesi 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.

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 järjestyksirikkomus, josta voidaan määrätä kurinpitongaistus edellyttäen, että järjestyssäännössä on nimenomaisesti mainittu kyseisestä rikkomuksesta voivan seurata kurinpitongaistus.

Vankeuslain 5 luvun 8 §:n mukaan vankilan osastoilla tulee olla päiväjärjestys. Vankilan johtaja vahvistaa päiväjärjestyksen. Siitä, mikä päiväjärjestyksen sisällön tulee olla, ei ole säädetty. Apulaisoikeusasiamies Pölönen on saattanut oikeusministeriön tietoon havaintonsa lainsäädännön epäselvyydestä ja puutteellisuudesta muun muassa suljetun vankilan päiväjärjestyksestä koskevan sääntelyn suhteen (päätös 5.10.2018, [EOAK/6542/2017](#)). Järjestyssäännön ja päiväjär-

jäestyksen suhde avolaitoksessa on ollut esillä ratkaisuiissa 25.4.2019 (EOAK/1611/2019) ja 5.8.2019 (EOAK/4395/2019). Kyse oli siitä, että vankiloiden järjestysäännöissä liikkumisrajoitukset on usein muotoiltu siten, että järjestysäännöissä viitataan osastojen päiväjäestyksiin tai muihin asiakirjoihin, joissa tosiasiallisesti määritellään liikkumisrajoitusten sisältö. Apulaisoikeusasiamies ei nähnyt noiden kantelujen yhteydessä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista kantelukysymystä asiallisesti, vaan hän saattoi 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 merkittyjä tupakointipaikkoja kuten nykyisinkin. Avolaitoksen järjestysäännöissä voidaan vankeuslain 15 luvun 1 §:n nojalla antaa määräyksiä liikkumisesta vankilan alueella. Vakiintuneesti avolaitosten järjestysäännöissä ja niitä täsmentävissä päiväjäestysissä onkin määritelty ajankohdat, jolloin vangit voivat liikkua asuintilojen ulkopuolella. Ulkotiloihin voisi siten mennä tupakoimaan järjestysäännöissä ja päiväjäestysissä sallittuina ajankohtina. Käytännössä tämä tarkoittaisi muita ajankohtia kuin yöaikaan 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 päiväjäestysellä. 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 ylipäättään tulisi määrätä järjestysäännöllä, voidaanko ja missä määrin päiväjäestysellä 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.

Sääntelyä tulee arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta eikä perustuslakivaliokunta ole ottanut suoraan kantaa laitosolosuhteissa tapahtuvaan tupakoinnin rajoittamiseen, kuten esityksessäkin todetaan. Myös apulaisoikeusasiamies Pölösen ratkaisussa, jossa arvioitiin nyt voimassa olevaa vankien tupakointia koskevaa säänte-

lyä, on laajasti käsitelty perustuslaillisia kysymyksiä ([EOAK/5349/2019](#), jakso 3.3.1.2). Esityksen mukaan hallitus pitää suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Voin yhtyä tähän näkemykseen.

Esittelijäneuvos

Anu Rita

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.