

7.12.2020

EOAK/7855/2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: HE 165/2020 vp, etäkuuleminen keskiviikkona 9.12.2020, kello 10

LAUSUNTO**Yleistä**

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa uudelleen kuultavaksi perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä HE 165/2020 vp antaman lausunnon sekä oikeusministeriön siitä 1.12.2020 antaman vastineen johdosta.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Oikeusministeriö on hallituksen esityksessä ja vastineissa monipuolisesti ja asiantuntevasti käsitellyt vankien tupakointia ja siihen liittyviä ongelmia.

Oikeusministeriö on vastineessa 1.12.2020 todennut, että esitystä on välttämätöntä muokata vastamaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia huomioita. Näin luonnollisesti on. Nähdäkseni oikeusministeriö onkin lakiesitykseen ehdottamissaan muutoksissa ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan esittämän. Sinänsä on todettava, että hallituksen esityksen keskeisen tekijän, suljettujen vankiloiden tupakoinnin täyskiellon, sulkeuduttua vaihtoehtona pois kesken eduskuntakäsittelyn, ei esityksen mukauttamista perustuslakivaliokunnan mahdollisina pitämiin uomiin voida valiokuntakäsittelyn kestäessä tehdä samalla tavalla kuin mikä olisi mahdollista normaalissa lainsäädännön esivalmistelussa.

Oikeusministeriö on vastineessa kuitenkin suhtautunut epäilevästi siihen, voidaanko vain osittaisesta tupakointirajoituksesta seuraavia riskejä henkilöiden terveydelle ja vankilaturvallisuudelle riittävästi torjua, mitä torjumista perustuslakivaliokunta on edellyttänyt. Voin jakaa oikeusministeriön huolen. Minulla ei ole perusteita epäillä, etteivätkö osittaista tupakoinninrajoitusta soveltaneet vankilat Suomessa sekä

Virossa, Ruotsissa ja Tanskassa olisi pyrkineet valvomaan ja estämään tupakan salakuljettamista vankiselleihin ja salatupakointia niissä ottaen huomioon, kuinka vakaviakin seuraamuksia salatupakointista on voitu havaita olevan¹. Valvonnassa ei kuitenkaan ole onnistuttu.

Tupakointikiellon laajuus

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella ja muutoinkin on selvää, että tupakointi tulee järjestää siten, että muut kuin tupakoitsijat itse eivät altistu tupakan savulle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tupakointi voidaan sallia vain ulkona.

Katson kuten oikeusministeriökin, että perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa ei voida pitää välttämättömänä mahdollistaa tupakointia suljetuissa vankiloissa muutoin kuin ulkoilun yhteydessä. Suljetussa vankilassa ulkoilumahdollisuus on kerran päivässä vähintään tunnin verran, kunkin asuinosaaston päiväjärjestyksessä määrätty ajankohtana. Selvyyden vuoksi on perusteltua ottaa lakiin nimenomainen maininta siitä, että tupakointi on mahdollista vähintään kerran päivässä, kuten oikeusministeriö ehdottaa.

Oikeusministeriön vastineessa todetaan, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö voisi antamallaan määräyksellä edellyttää, että tupakointi järjestetään useammin kuin kerran päivässä, jos tällainen osoittautuisi vankiloiden toiminnan ja turvallisuuden näkökulmasta käytännössä mahdolliseksi.

Kuten hallituksen esityksessä ja sitä eduskunnassa käsiteltäessä on todettu, tupakoinnin rajoittaminen rajoittaa useitakin perusoikeuksia. Toisaalta tupakoinnin salliminen niin, että sen haitat tulevat tupakointomattomien ihmisten kärsittäviksi, rajoittaa näiden toisten ihmisten perusoikeuksia. Peruslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Esitän harkittavaksi, tulisiko lakiin sisällyttää lähempiä kriteereitä siitä, milloin tupakointi voitaisiin olla sallimatta useammin kuin kerran päivässä. Sinänsä edellytykset on jo vastineessa mainittu, eli tupakointi voitaisiin järjestää useammin kuin kerran päivässä, jos se olisi vankilan toiminnan ja turvallisuuden kannalta mahdollista. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle ehdotetaan toimivalta antaa määräyksiä tupakoinnin järjestämisestä. Näin ollen useampi tupakointikerta järjestettäisiin keskushallintoyksikön niin määrätessä.

Oikeusministeriö on perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten arvioinut, että lakiin ei voida lisätä mahdollisuutta evätä tupakointi yksit-

¹ Viitataan hallituksen esityksessä, apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen tässä asiassa perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossa sekä oikeusministeriön vastineessa (10.11.2020) esitetyn lisäksi Helsingin vankilan apulaisjohtajan Yleisradion uutisten haastattelussa 18.11.2020 antamiin tietoihin. <https://yle.fi/uutiset/3-11652960>

täistapauksessa. Ministeriön näkemys on käytännön toiminnan kannalta ongelmallinen ja käytännölle vieras. Vankeuslain 7 luvun 6 §:n ja tutkintavankeuslain 3 luvun 5 §:n mukaan vangille/tutkintavangille on annettava mahdollisuus ulkoilla vähintään tunti päivässä, jollei vangin terveydentila taikka vankilan järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvä erityisen painava syy ole esteenä. Ylimmän laillisuusvalvojan ratkaisukäytännön mukaan ulkoilu voidaan evätä vain erittäin vahvojen perusteiden, tilanteiden, joissa sitä ei käytännössä ole mitenkään mahdollista järjestää. Vankeuslain esitöissä todettiin asiasta seuraavaa.

Poikkeaminen ulkoilumahdollisuudesta vangin terveydentilan perusteella olisi mahdollista esimerkiksi tilanteissa, jossa ulkoilu vangin psyykkisen tai fyysisen sairauden vuoksi olisi mahdotonta toteuttaa. Muulla laitoksen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvällä erityisen painavalla syyllä tarkoitetaan esimerkiksi vankilakapinaa, väkivaltaista hyökkäystä tai muuta tämänkaltaista poikkeuksellista tilannetta. Tällainen syy voisi olla myös vangin väkivaltainen ja uhkaava käytös, minkä johdosta henkilökunnan ja muiden ulkoilevien vankien turvallisuus olisi vakavasti uhattuna. (HE 263/2004vp, s. 160)

Voidaan kysyä, kuinka vanki olisi mahdollista kuljettaa ulos tupakoi- maankaan lain tarkoittamissa hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Jos lakia sovelletaan vankiloissa ulkoilun kieltämisen suhteen siten kuin sitä ylimmän laillisuusvalvojan näkemyksen mukaan tulisi soveltaa eli ulkoilu evättäisiin vain, kun sen järjestäminen on käytännössä mahdotonta, ei tupakoinnin järjestäminenkään liene tuolloin mahdollista turvallisesti.

Voitaneen katsoa, että riittävän painavat perusteet tupakoinnin estymiselle ovat olemassa silloin, kun ulkoiluoikeuskin voidaan evätä. Muutoksenhakuoikeuden osalta voidaan todeta, että ulkoilun kieltämisen on katsottu tosiasiallisena julkisen vallan käyttönä jäävän muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle (HE 45/2014 vp, s. 61). Jos tupakoinnin kieltäminen joissakin tilanteissa säädetään mahdolliseksi, tulisi ratkaista muutoksenhakua koskeva kysymys ja se, millä virkamiehistasolla päätös voidaan tehdä. Toimivalta ulkoilun epäämiseen on vankilan johtajalla tai turvallisuudesta vastaavalla virkamiehellä. Päätösvallan pitäminen näin korkealla tasolla myös osaltaan osoittaa päätöksen poikkeuksellisuutta.

Ulkoilun kieltämisen mahdollisuus ja tupakoinnin kieltämisen mahdollisuus eivät välttämättä kuitenkaan aina ole yhteneväiset. Kanteluasiana on tullut esiin tilanne, jossa henkilön terveydentila esti ulkoilun pituuden vuoksi ulkoiluun osallistumisen, mutta hänen olisi vointinsa puolesta ollut mahdollista käydä ulkona tupakoimassa koko ulkoilua lyhyempi rupeama. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että tupakointimahdollisuus tulee tällaisessa tilanteessa järjestää.

Tupakkatuotteiden hallussapito

Voin yhtyä oikeusministeriön näkemykseen, että salatupakoinnin torjumiseksi on välttämätöntä, että tupakatuotteet ja myös sytytysvälineet ovat vankilan hallussa muutoin kuin tupakointihetkellä. Siten on perusteltua, että keskushallintoyksikkö voi antaa tupakkatuotteiden ja sytytysvälineiden hallussapidosta tarkempia määräyksiä, kuten oikeusministeriö ehdottaa.

Tupakoinnin valvonta

Voin yhtyä oikeusministeriön epäilyyn siitä, että valvontajärjestelyillä ei voida täysin estää tupakoinnin vankiloiden järjestykselle ja turvallisuudelle aiheuttamia riskejä. Olen samaa mieltä myös siitä, että nykyisiä tarkastamista koskevia säännöksiä ei kuitenkaan ole perusteltua laajentaa tupakoinnin valvomiseksi.

Käytännössä ainoa tarkastustapa, jolla tupakan salakuljettaminen ulkoilusta asunosastolle voitaisiin tehokkaasti estää, on ymmärtääkseni vangen alastomaksi riisuttaminen sekä hänen vaatteidensa tutkiminen eli vaatteiden vaihdon sisältävä turvatarkastus, henkilöntarkastus tai, vartalon tarkastelun intensiteetistä riippuen, henkilönkatsastus. Lienee selvää, että henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen kaltaisia henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan puuttuvia toimenpiteitä ei perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioon ottaen voida säätää tehtäviksi rutiininomaisesti ja massaluonteisesti ulkoilusta palaaville. Lisäksi tämän kaltainen ulkoilusta palaavien vankien laaja tarkastaminen on aikaa vievää, koska riisuttamisen sisältävä tarkastus pitää suorittaa hienotunteisesti, vain samaa sukupuolta olevan tarkastajan ja mahdollisen todistajan läsnä ollessa tilassa, johon muut eivät henkilöt eivät näe. Tarkastuspäätös ja mahdolliset löydökset on myös kirjattava. Tarkastaminen ei siten käytännössä olisi ajankäytöllisesti eikä henkilöstövoimavarat huomioon ottaen mahdollista.

Tämän tyyppinen rutiininomainen tarkastaminen ilman yksilöityä, vankikohtaista konkreettista perustetta on tietääkseni myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä todettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi. Sikäli kuin yksittäisen vangen kohdalla ovat olemassa lain edellyttämät henkilöntarkastuksen tai henkilönkatsastuksen perusteet, tarkastus voidaan tietysti tehdä kuten nykyisinkin, mutta tämä ei vastaa tupakkavalvonnan ongelmiin.

Se, että vanki ei ulkoilussa pystyisi piilottamaan tupakkaa sisälle kuljetettavaksi edellyttäneen puolestaan, että jokaista tupakoivaa vankia valvotaan niin tarkasti, että hänen kaikkia liikkeitään voidaan seurata. Tällöin valvovalla henkilökunnalla tulisi olla katkeamaton katsekontakti jokaiseen tupakoivaan vankiin suhteellisen läheiseltä etäisyydeltä

koko ulkoilun ajan. Tämä tuskin on mahdollista edes lisätyllä valvontahenkilökunnalla.

Yksi tapa, jolla Helsingin vankila on yrittänyt valvoa ja rajoittaa tupakan salakuljettamista selleihin, on ollut se, että vangit saavat haltuunsa ja voivat polttaa vain tietyn määrän savukkeita tupakointikertaa kohti. Helsingin vankilassa tämä oli kaksi tupakkaa per kerta. Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen totesi ratkaisussaan (30.10.2019, [EOAK/5349/2019](#)) tällaisesta rajoittamisesta seuraavaa.

Poltettavien savukkeiden määrän rajoittamisesta tupakointikertaa tai vuorokautta kohden ei ole säädetty. Kielto tupakoida jossakin tilassa on eri asia kuin se, että poltettavien tupakoiden määrää rajoitettaisiin sinä aikana tai siinä paikassa, jossa tupakointi on sallittu. Mahdollisuudesta kieltää tupakointi asuintiloissa ei siten voida johtaa oikeutta asettaa jokin määrällinen rajoitus sille, kuinka monta tupakkaa vanki saa polttaa sinä aikana, joka hänelle on varattu tupakointiin. Helsingin vankila on menettänyt virheellisesti, kun tupakointikertaa kohden poltettavien savukkeiden määrää on rajoitettu.

Jos vastaava rajoitus nyt katsottaisiin tarpeelliseksi ja mahdolliseksi, asiasta on säädettävä riittävän selvästi ja sille on kyettävä esittämään perusoikeusnäkökulmasta riittävät perusteet, koska kuten jo useaan kertaan on todettu, tupakointiin puuttumisessa on kyse perusoikeusrajoituksesta. Oikeusministeriön esitys ei nähdäkseni tällä hetkellä sisällä mahdollisuutta rajoittaa poltettavien savukkeiden määrä tupakointikerta- tai päiväkohtaisesti.

Toinen tapa, jolla Helsingin vankila yritti puuttua tupakan selliin salakuljettamiseen ja salatupakointiin, oli tupakan määrällinen ostopaikoitus laitosmyymälästä. Selvyyden vuoksi totean, että laitosmyymälä on ainoa mahdollinen ostopaikka, koska suljettuun vankilaan ei ole sallittua tuoda vankilan ulkopuolelta ostettuja tupakkatuotteita. Tältä osin apulaisoikeusasiamies joutui edellä mainitussa päätöksessään toteamaan seuraavaa.

Laitosmyymälässä tehtävien ostosten määrällisestä rajoittamisesta ei ole säännöksiä. Myymälät eroavat toisistaan kooltaan, säilytystiloiltaan ja jossakin määrin myös tuotevalikoimiltaan. Esimerkiksi [Rikosseuraamuslaitoksen] keskushallintoyksikön mainitsemissa tuotteiden riittävyyteen liittyvissä tilanteissa voitaneen pitää perusteltuna ja hyväksyttävänä, että jonkin tuotteen ostomäärää vankia kohti voidaan joutua rajoittamaan. Kyse on tällöin käytännön järjestelyistä sen varmistamiseksi, että ostosmahdollisuudet toteutuvat tasapuolisesti. Nähdäkseni tupakan myynnin määrälliselle rajoittamiselle ei kuitenkaan ole esitetty lainmukaisia perusteita.

Sikäli kuin ostorajoitukset katsottaisiin tarpeellisiksi ja mahdollisiksi, niidenkin osalta tulisi olla riittävän selvä sääntely. Nyt tällaista ei ole esitetty.

Salatupakoinnin ongelmiin yritettiin Helsingin vankilassa puuttua myös lopettamalla irtotupakan myynti laitostuotetuissa. Ilmeisesti irtotupakan haltuun antamisen tupakan käärimiseksi nähtiin helpottavan tupakan salakuljettamista sellisiin verrattuna siihen, että vangille annettaisiin vain valmiina ostettavia savukkeita. Tältä osin apulaisoikeusasiamies totesi seuraavaa.

Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole voimassa sääntelyä, jossa tupakan hallussapito olisi kielletty tai jonka perusteella poltettavan tupakan määrää voitaisiin rajoittaa. Irtotupakan myynnin lopettamisellekaan ei siten ole esitettävissä lainmukaisia perusteita. En muutoinkaan ole vakuuttunut Helsingin vankilan ilmoittamasta perusteesta, jonka mukaan savukkeiden käärimistä ei olisi tupakointiin varattu aika huomioiden mahdollista toteuttaa vartijan valvonnassa. Tietääkseni tupakointihetki kestää lyhimmillään kymmenisen minuuttia, missä ajassa lienee hyvinkin mahdollista kääriä ja polttaa tupakka.

Siinäkin tapauksessa, että tupakan hallussapitoa olisi mahdollista rajoittaa, pidän irtotupakan myynnin lopettamista ongelmallisena. Vankien tulot voivat suljetussa vankilassa olla pienimmillään hyvin pienet, alimmillaan vain 1,60 euron toimintaraha päivässä. Kuten kantelijat kirjoittivat, vankipuheluiden korkea hinta- ja postimaksut huomioon ottaen jo yhteydenpito omaisiin on vankien tulotasoon nähden kallista. Laitostuotetuissa myytävien tuotteiden osalta olisi perusteltua pyrkiä aina löytämään vangeille edullisimmat ratkaisut. Valvonnallisten resurssien vähäisyyden perusteella tehty tuotevalikoiman rajoittaminen kalliimpiin tuotteisiin on ongelmallista.

Tämän rajoitustoimen, kuten muidenkin, osalta sääntelyn on oltava riittävää, jos tällainen osto- ja hallussapitokielto halutaan asettaa. Viitataan kuitenkin apulaisoikeusasiamiehen vankien tulotasosta toteamaan. Voin yhtyä siihen, että valvonnallisista syistä tehty tuotevalikoiman rajoittaminen vain kalliimpiin tuotteisiin on ongelmallista.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että salatupakoinnin estäminen voitaneen toteuttaa totaalkieltoa lievemmin toimenpitein ja että suljetujen vankiloiden täyskiellolle tulee voida esittää vahvemmat perusteet kuin salatupakoinnin estäminen, koska valiokunnan mukaan salatupakointiin voitaneen puuttua muilla ja vankien itsemääräämisoikeuteen lievemmin puuttuvilla keinoin. Valitettavasti vielä on epäselvää, mitä nämä lievemmin puuttuvat, mutta realistisesti toteutettavissa olevat tehokkaat keinot olisivat.

Tupakoinnin lopettamisen tukitoimet

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että oikeus nikotiinikorvaustuotteisiin, lääkehoitoon ja muuhun tukeen turvataan säännöspersoonaisesti. Oikeusministeriön vastineessa tämä on nähdäkseni asianmukaisesti huomioitu eikä minulla ole säädösehdotuksen osalta huomautettavaa.

Voin yhtyä oikeusministeriön huomioon, että osa tupakoitsijoista voi saada vieroitusoireita tupakointikertojen välillä ja että myös heille tulee tarjota tukea tupakoinnin vähentämiseen. Tukitoimien laajuutta selventää oikeusministeriön vastineessa 10.11.2020 ilmoittama, että myös avolaitoksissa tupakoinnin lopettaville vangeille on tarkoitus tarjota tupakoinnin lopettamisen tukitoimet.

Rahoitus

Ottaen huomioon tupakan selliin salakuljettamisen ja sellissä salatupakoinnin aiheuttamat mahdolliset hyvin vakavatkin seuraamukset hengelle ja terveydelle sekä omaisuusvahingot, lisäresursointi valvontaan on välttämätön. Vankiloiden valvonnan- ja toiminnan resurssit ovat tälläkin hetkellä niukat. Tupakoinnin järjestäminen ja valvominen edellyttää ehdottomasti resurssien lisäämistä.

Oikeusministeriö ilmoittaa vastineessaan pitävänsä perusteltuna selvittää lisärahoitusta Rikosseuraamuslaitokselle tupakoinnin lopettamisen ja vähentämisen tukitoimien, erityisesti nikotiinikorvaustuotteiden jakelun, järjestämiseen. Pidän tätä perusteltuna.

Muuta

Olen edellisessä lausunnossani (20.10.2020) lakivaliokunnalle kiinnittänyt huomiota siihen, että avolaitosvankeihin kohdistuvan tupakointikiellon laajuus eli ajankohta, jolloin heidän tulee pysyä asuintiloissaan ja jolloin he eivät siten voi tupakoida, saattaisi käytännössä määräytyä kunkin laitoksen johtajan päättämällä päiväjärjestyksellä. Tämä on perusoikeusrajoituksen kyseessä ollessa hyvin matala taso, minkä lisäksi vaikutti epäselvältä, määräytyisivätkö tupakointiajat järjestys-säännön vai päiväjärjestyksen perusteella.

Oikeusministeriön aiemman vastineen (10.11.2020) mukaan tupakointia koskevien aikataulujen määrittäminen on perusteltua tehdä avolaitosten järjestyssäännöissä, joissa muistakin liikkumisrajoituksista määrätään. Olen samaa mieltä. Tupakointioikeuden laajuus on perusteltua määritellä vähintään rikosseuraamusalueen aluejohtajan hyväksyttäväksi kuuluvan järjestyssäännön tasolla. Ongelma oli ja on edelleen se, että tietääkseni liikkuma-alueeseen ja kellonaikoihin liittyviä määräyksiä on kuitenkin annettu myös päiväjärjestyksillä. Kun

liikkumarajoituksiin liittyvä epäselvyys on jo kanteluihin annettujen ratkaisujen yhteydessä saatettu oikeusministeriön ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon, asiaa ei tarvinne tässä yhteydessä enempää ottaa huomioon. Käytännössä on myös selvää, että vangit voivat avolaitoksessa liikkua laitoksen ulkoalueella aamusta iltaan, vaikka laitospöytäaikoja ajoissa voikin olla.

Koska oikeusministeriön aiemmasta (10.11.2020) vastineesta voi havaita, että ”tupakointikoppien” järjestämisestä on keskusteltu, kiinnitän vielä huomiota seikkaan, joka ei ainakaan käytettävissäni olevissa asiakirjoissa näytä tulleen esiin. Suljettujen vankiloiden asuinosaat ovat hyvin monenlaisia ja tilajärjestelyiltään keskenään erilaisia. Joidenkin suljettujen vankiloiden osastot ovat yhteisiltä tiloiltaan niin ahtaita, että niille ei kyettäne tilan käytettävyyttä ja paloturvallisuusmääräykset huomioon ottaen sijoittamaan mitään lisärakennelmia, edes pienehköjä. Ongelma on tullut esiin muun muassa Riihimäen vankilan osalta, kun vankila ei tilojen ahtauden vuoksi ole kyennyt järjestämään kaikille osastoille edes puhelinkoppeja tai vastaavia suojia, joilla vankien luottamuksellisen viestin salaisuus ja yksityisyyden suoja voitaisiin puhelimen käytön aikana taata.

Nähdäkseni on joka tapauksessa kuitenkin selvää, että tupakansavulle altistuminen voidaan varmuudella estää vain, jos tupakointi sisätiloissa kielletään kokonaan. Tällöin myöskään erilliset osastoille sijoitettavat tupakointitilat eivät tulisi kysymykseen. Viitataan siihen, mitä oikeusministeriö on Helsingin vankilassa tehdyistä mittauksista ja tupakointitilojen ohjeiden mukaiseen käyttöön liittyvistä ongelmista todennut.

Esittelijäneuvos

Anu Rita

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.