OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Juho Martikainen

20.10.2020

**Eduskunnan lakivaliokunnalle**

**Hallituksen esitys eduskunnalle vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta (HE 165/2020 vp.)**

## 1. Esityksen tausta

Vankien tupakointi on järjestetty suljetuissa vankiloissa siten, että vangit ovat saaneet tupakoida selleissään ja vankilan ulkotiloissa. Avolaitoksissa tupakointi on sallittua ulkotiloissa. Sellissä tupakoidessa tupakansavu leviää vankilan muihin sisätiloihin ja altistaa tupakoimattomat vangit ja henkilökunnan passiiviselle tupakoinnille. Tupakoimattomien henkilöiden terveyden suojelemiseksi on välttämätöntä, että tupakointi vankien selleissä loppuu.

Vankeuslain 7 luvun 6 a §:n nojalla tupakointi selleissä voidaan kieltää, mutta vangeille tulee järjestää mahdollisuus tupakoida muualla. Helsingin vankilassa tupakointia rajoitettiin vuonna 2018 kolmeen kertaan päivässä. Rajoituksista tehtyihin kanteluihin antamassaan ratkaisussa EOAK/5349/2019 eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi, että jos tupakointi asuinselleissä kielletään, nykysääntely ei mahdollista tupakoinnin määrän rajoittamista nykyisestä. Jos tupakointi asuinselleissä kielletään, pitäisi tupakoinnin olla ratkaisun perusteella mahdollista samassa laajuudessa joko ulkona tai erillisissä tupakointitiloissa. Apulaisoikeusasiamies edellytti oikeusministeriötä arvioimaan viipymättä lainsäädännön muutostarpeen.

Oikeusministeriössä laadittiin keväällä 2020 arviomuistio, jossa vertailtiin neljää tupakoinnin järjestämisvaihtoehtoa: mahdollisuutta tupakoida vapaasti muualla kuin sellissä, mahdollisuutta tupakoida kolme kertaa päivässä, mahdollisuutta tupakoida ulkoiluissa ja tupakoinnin kieltämistä suljetuissa vankiloissa. Arviomuistiosta saadussa lausuntopalautteessa tupakoinnin kieltäminen osoittautui parhaaksi vaihtoehdoksi, joten oikeusministeriössä laadittiin hallituksen esitysluonnos, jossa ehdotettiin tupakoinnin kieltämistä suljetuissa vankiloissa. Lausuntopalautteessa enemmistö lausunnonantajista

kannatti myös tätä esitystä. Valmistelun aikana todettiin myös, että tupakoinnin toteuttaminen nykyisten säännösten nojalla esimerkiksi hankkimalla tupakkakoppeja vankiloihin, on vankilan päivittäisen toiminnan ja aiheutuvien kustannusten vuoksi käytännössä mahdotonta.

## 2. Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että tupakointi kielletään suljetun vankilan alueella. Kielto koskisi niin sisä- kuin ulkotilojakin ja kaikkia vankilan alueella olevia henkilöitä. Vangeilta kiellettäisiin tupakkatuotteiden ja sytytysvälineiden hallussapito.

Avolaitoksissa tupakointi järjestettäisiin kuten nykyisinkin. Vangit voisivat tupakoida ulkotiloissa. Myös tästä säädettäisiin vankeuslaissa.

Valtion vuoden 2021 talousarvioesityksessä ehdotetaan Vankiterveydenhuollon yksikölle 250 000 euron vuotuista lisämäärärahaa. Tästä määrärahasta 150 000 euroa käytettäisiin tupakoinnin lopettamisen tukitoimia tarjoavan terveydenhuoltohenkilökunnan palkkaamiseen ja 100 000 euroa varattaisiin lääkehoidon tarjoamiseen.

Myös Rikosseuraamuslaitos varaisi 175 000 euroa vuodessa nikotiinikorvaustuotteiden jakamiseen vangeille ja kouluttaisi henkilökuntaa tupakoinnin lopettamisen tukemiseen.

## 3. Tupakointikiellon perustelut

*Ehdotetun tupakointikiellon arviointi*

Valmistelun aikana tupakointikieltoa ja sen vaihtoehtoja arvioitiin eri näkökulmista. Seuraavassa esitettyjen seikkojen vuoksi esityksessä ehdotetaan tupakoinnin kieltämistä suljetuissa vankiloissa.

*Tupakoijan itsemääräämisoikeus*

Ehdotettu tupakointikielto rajoittaa tupakoijan oikeutta päästä tupakoimaan silloin, kun hän on suljetun vankilan alueella. Muut tarkastellut vaihtoehdot rajoittavat tupakointia vähemmän. Ehdotusta on siksi tarkasteltava perustuslain näkökulmasta.

*Toimintojen järjestäminen*

Ehdotettu tupakointikielto ei vaikuta vankilan päiväjärjestyksiin eikä vankien toimintojen järjestämiseen.

Muista tarkastelluista vaihtoehdoista tupakoinnin järjestäminen ulkoilujen yhteydessä ei myöskään mainittavasti vaikuttaisi toimintojen järjestämiseen. Sen sijaan tupakointimahdollisuuden järjestäminen kolmekin kertaa päivässä vaikuttaisi vankilan muuhun toimintaan ja edellyttäisi tupakoinnin huomioimista päiväjärjestyksissä.

*Vankilan järjestys ja turvallisuus*

Ehdotettu tupakointikielto voi lisätä levottomuutta vankiloissa varsinkin alkuvaiheessa. Tupakoinnin lopettamisen tukitoimilla voidaan kuitenkin vaikuttaa erityisesti vieroitusoireista aiheutuviin häiriöihin. On myös todennäköistä, että jatkossakin tupakkaa salakuljetetaan jossain määrin vankiloihin.

Tupakoinnin osittaisista rajoituksista aiheutuu muun muassa Helsingin vankilasta saadun käytännön kokemuksen mukaan merkittäviä ongelmia. Vangit kuljettavat tupakkaa salaa selleihinsä ja tupakoivat siellä. Tupakan sytyttämiseksi revitään esimerkiksi sähkölaitteita seinistä. Tästä aiheutuu runsaasti järjestysrikkomusilmoituksia ja vaaraa muiden vankien ja henkilökunnan turvallisuudelle. On myös osoittautunut käytännössä erittäin vaikeaksi estää salatupakointia tarkastustoiminnalla tai jälkikäteisellä kurinpidolla.

*Terveys*

Vangeista suurin osa tupakoi. Tupakointi on merkittävästi yleisempää kuin muussa väestössä. Vangeille aiheutuu siten tupakoinnista merkittävästi enemmän terveyshaittoja kuin muulle väestölle. On perusteltua pyrkiä vähentämään näitä terveyshaittoja.

Ehdotettu tupakointikielto edistäisi vaihtoehdoista parhaiten tupakoivien vankien terveyttä. Yhdistettynä lopettamisen tukitoimiin, tupakoiville vangeille tulisi mahdollisuus päästä irti nikotiiniriippuvuudestaan vankeusaikana. Tukitoimilla ehkäistään myös vieroitusoireet vankilaan tultaessa. Jos tupakointi sallitaan rajoitetusti, hyödyt tupakoivien vankien terveydelle jäänevät vähäisiksi.

Ehdotettu tupakointikielto poistaisi käytännössä täysin tupakoimattomien vankien ja henkilökunnan altistumisen passiiviselle tupakoinnille. Näin turvattaisiin henkilökunnan oikeus savuttomaan työympäristöön ja tupakoimattomien vankien oikeus savuttomaan asuinympäristöön.

Tupakoinnin osittaisiin rajoituksiin liittyy yllä kuvatulla tavalla tupakointia salaa vankien selleissä. Osittaiset rajoituksetkin vähentävät tupakansavua sisätiloissa verrattuna nykyiseen. Kuitenkaan savusta aiheutuvia terveyshaittoja tupakoimattomille henkilöille ei voida kokonaan estää.

*Kustannukset*

Ehdotetusta tupakointikiellosta aiheutuu yhteensä noin 425 000 euron vuotuiset kustannukset. Kustannukset kohdistuvat tupakoinnin lopettamisen tukitoimiin eli vankien terveyden edistämiseen. Jos pienikin osa vangeista lopettaa tupakoinnin kokonaan, syntyy yleiselle terveydenhuollolle säästöä tupakoinnin aiheuttamien sairauksien vähentyessä.

Tupakoinnin osittaisista rajoituksista aiheutuisi kustannuksia tupakoinnin järjestämiseen ja valvomiseen. Rikosseuraamuslaitos on arvioinut, että ulkoilutupakoinnin tai kolme kertaa päivässä tupakoinnin järjestämisestä aiheutuisi 2 000 000 euron vuotuiset kustannukset. Lisäksi osaan vankiloista olisi hankittava tupakkakoppeja, jos tupakointi olisi järjestettävä kolme kertaa päivässä. Jos tupakointi järjestettäisiin nykyisten säännösten puitteissa, kustannukset olisivat yli 5 miljoonaa euroa vuodessa.

## 4. Esityksen suhde perustuslakiin

Esitys merkitsee puuttumista tupakoijan itsemääräämisoikeuteen. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että tupakoinnin rajoittaminen puuttuu perustuslain 7 §:n 1 momentissa ja 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin perusoikeuksiin. Rajoituksille on siten oltava hyväksyttävät perusteet.

Ehdotetulla tupakointikiellolla turvataan tupakoimattomien vankien ja henkilökunnan oikeutta terveyteen ja turvallisuuteen. Kiellon hyväksyttävyys kytkeytyy siten perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin perusoikeuksiin. Tupakoinnin osittaisista rajoituksiin liittyvät haittavaikutukset vaarantaisivat näiden oikeuksien toteutumisen. Muiden henkilöiden oikeuksien turvaaminen ei onnistu edes lisäämällä tarkastuksia tai tupakoinnin järjestämisen valvontaa taikka jälkikäteistä puuttumista sellissä tupakointiin. Tupakointikieltoa voidaan siten pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena.

Myös tupakoinnin lopettamisen tukitoimet parantavat kiellon oikeasuhtaisuutta.

Tupakoinnin kielto edistää parhaiten myös tupakoivien vankien terveyttä ja vähentää vankien tupakointiin liittyvää terveydellistä eriarvoisuutta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään korostanut tupakoimattomien vankien oikeutta terveelliseen sisäilmaan. Myöskään Euroopan neuvoston kidutuksenvastainen komitea ei ole kritisoinut tupakoinnin kieltämistä suljetussa laitoksessa, kunhan tupakoinnin lopettamisen tukitoimet on järjestetty asianmukaisesti.

## 5. Voimaantulo

Lakien on tarkoitus tulla voimaan keväällä 2021. Ennen lakien voimaantuloa Rikosseuraamuslaitos ja Vankiterveydenhuollon yksikkö varautuvat muutoksen toteuttamiseen.