OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Juho Martikainen

11.11.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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, että oikeusministeriö arvioi 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 käytännössä ainoaksi vaihtoehdoksi, jonka avulla voidaan turvata tupakoimattomien henkilöiden oikeudet, 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 järjestämällä vangeille laajat ilta- ja yöaikaiset tupakointimahdollisuudet esimerkiksi tupakointikopeissa, on vankilan päivittäisen toiminnan ja aiheutuvien kustannusten vuoksi mahdotonta. Käytännössä tällaiset järjestelyt tarkoittaisivat sitä, että tupakoinnin järjestäminen vaikuttaisi kohtuuttoman paljon vankiloiden päiväjärjestyksiin. Tupakansavun kulkeutumista tupakointikopeista osastojen tiloihin ei voitaisi täysin estää ja tupakointi selleissä saattaisi edelleen jatkua.

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. Tällä mahdollistettaisiin nikotiinikorvaustuotteet kaikille vangeille neljän viikon ajaksi.

3. 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.

Tupakointikiellon hyväksyttävyyttä arvioitaessa on olennaista tarkastella kiellon perusoikeusvaikutuksia suhteessa vaihtoehtoisista tupakoinnin järjestämistavoista aiheutuviin perusoikeusvaikutuksiin. Tupakoijan itsemääräämisoikeus ei ole ainut asiassa merkityksellinen perusoikeus.

Nykymuotoinen sellitupakointi altistaa tupakoimattomat vangit ja henkilökunnan passiiviselle tupakoinnille, mikä on merkityksellistä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Kuten esityksessä on tarkemmin kuvattu myös tupakoinnin osittainen rajoittaminen altistaa tupakoimattomat vangit ja henkilökunnan edelleen passiiviselle tupakoinnille, koska käytännön kokemusten perusteella vangit pyrkivät tällöin tupakoimaan salaa selleissään. On myös epäselvää, miten hyvin tupakointikopit ehkäisisivät tupakansavun

kulkeutumisen osastojen tiloihin. Altistus olisi näistä seikoista huolimatta vähäisempää kuin nykyisin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään korostanut tupakoimattomien vankien oikeutta terveelliseen sisäilmaan. Myöskään Euroopan neuvoston kidutuksenvastainen komitea ei ole pitänyt tupakoinnin kieltämistä suljetussa laitoksessa sinällään ongelmallisena kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon kannalta, kunhan tupakoinnin lopettamisen tukitoimet on järjestetty asianmukaisesti.

Tupakointi on merkityksellistä myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun henkilökohtaisen turvallisuuden kannalta. Rikosseuraamuslaitoksella on velvollisuus huolehtia siitä, ettei kenenkään henkilökohtainen turvallisuus vaarannu vankilassa. Kuten esityksessä on tarkemmin kuvattu, tupakoinnin osittainen rajoittaminen vaarantaa vankilan järjestystä ja turvallisuutta, koska käytännön kokemusten perusteella vangit pyrkivät tällöin tupakoimaan salaa selleissään. Tästä aiheutuu runsaasti järjestysrikkomuksia, runsaasti sellien sähkölaitteiden rikkomista ja nykyiseen verrattuna kohonnut tulipaloriski. Erityisesti rikotut sähkölaitteet aiheuttavat konkreettisen turvallisuusriskin henkilökunnalle ja muille vangeille, mutta myös laitteita rikkovalle vangille itselleen.

Esitystä valmisteltaessa on selvitetty, voitaisiinko tupakoinnin osittaisiin rajoituksiin liittyviä riskejä estää tupakointijärjestelyillä, lisäämällä valvontaa taikka jälkikäteisellä kurinpidolla. Käytännön kokemusten perusteella erilaisilla tupakointijärjestelyillä tai valvontaratkaisuilla ei pystytä estämään tupakointia selleissä, jos vangit saavat tupakkatuotteita käyttöönsä. Laajat tarkastustoimet esimerkiksi ulkoilujen yhteydessä merkitsisivät myös puuttumista vankien henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Myöskään tupakointirajoitusten rikkomiseen puuttuminen kurinpitorangaistuksilla ei ole käytännössä osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi. Kurinpitouhasta huolimatta vangit tupakoivat selleissään ja rikkovat sellien sähkölaitteita.

Käytännössä myös tupakointikielto voi aiheuttaa varsinkin alkuvaiheessa järjestyshäiriöitä vankiloissa ja jatkossa on myös mahdollista, että tupakkaa salakuljetetaan vankiloihin. Rikosseuraamuslaitos on kuitenkin arvioinut, että tästä aiheutuvat turvallisuusuhat ovat vähäisempiä kuin tupakoinnin osittaisista rajoituksista aiheutuvat turvallisuusuhat.

Edellä todetun perusteella tupakointikiellolle on hyväksyttävät perusteet perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen oikeuksien suojaamiseksi. Kieltoa voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena, koska tupakointia lievemmin rajoittavin keinoin ei pystytä vankilaolosuhteissa turvaamaan tupakoimattomien henkilöiden oikeuksia.

Kiellon oikeasuhtaisuutta parantaa myös se, että tupakoiville vangeille järjestetään käypä hoito –suosituksen mukaiset tukitoimet tupakoinnin lopettamiseen.

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