

14.4.2020

EOAK/2037/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita**

## **LAUSUNTO TUPAKOINNIN JÄRJESTÄMISTÄ VANKILOISSA KOSKEVASTA ARVIOMUISTIOSTA**

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa tupakoinnin järjestämistä vankiloissa koskevasta arviomuistiosta, jossa esitellään neljä eri vaihtoehtoa vankeja koskeviksi tupakointijärjestelyiksi.

Lausuntopyynnön mukaan tarkoitus on saada lausujilta lisätietoa erityisesti toteuttamisvaihtoehtojen terveys-, kustannus- ja toiminnallisista vaikutuksista sekä siitä, onko muutokset mahdollista toteuttaa viranomaisten nykyisillä resursseilla. Lisäksi lausujia pyydetään ottamaan kantaa siihen, mikä ehdotetuista vaihtoehdoista olisi paras vankien tupakoinnin järjestämiseksi.

Ylimmän laillisuusvalvojan asiantuntemus on oikeudellista, joten arvioin asiaa pääosin tästä näkökulmasta.

Olen ottanut kantaa nykyiseen sääntelyyn päätöksessäni 30.10.2019 ([EOAK/5349/2019](#)). Totesin, että tupakoimattomien vankien ja henkilökunnan terveyden suojelua edellyttävien perusoikeusnäkökohtien sekä tupakoivien vankien henkilökohtaisen vapauden ja yksityiselämän suojan kesken vallitsee ristiriita, joka tulee ratkaista viivytyksettä. Katsoin, että tämän ristiriidan ratkaiseminen vaatii lainsäädäntötoimia, erityisesti perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Henkilökunnan ja tupakoimattomien vankien terveyden suojeleminen on julkisen vallan velvollisuus eikä suojeleminen käytännössä onnistu, jos vangit voivat tupakoida asuintiloissaan. Näin ollen en pohdi sellitupakoinnin rajoittamisen tarpeellisuutta enempää, vaan keskityn siihen, mikä esiteytistä rajoitusvaihtoehdoista tulisi valita.

Arviomuistiossa esitellyt vaihtoehdot ovat seuraavat.

- 1) tupakointi kiellettäisiin vankien asuinselleissä, mutta vangeilla olisi rajoittamaton mahdollisuus päästä tupakoimaan muissa tiloissa
- 2) tupakointi kiellettäisiin vankien asuinselleissä, mutta vangit saisivat käydä tupakoimassa muutaman kerran päivässä ulkotiloissa tai tupakointiin varatuissa sisätiloissa
- 3) tupakointi kiellettäisiin vankien asuinselleissä, mutta vangit saisivat tupakoida vähintään kerran päivässä ulkoilujen yhteydessä
- 4) tupakointi kiellettäisiin kokonaan

Vaihtoehtoa 1) ei liene tosiasiasa mahdollista toteuttaa suljetuissa vankiloissa. Myös vankeuslain ja tutkintavankeuslain nykyisten tupakointia koskevien säännösten esitöissä lähdettiin siitä, että sellitupakointia korvaavia järjestelyjä ei joissakin vankiloissa kyettäisi järjestämään<sup>1</sup>.

Vapauden menetys rajoittaa vankien itsemääräämisoikeutta monin tavoin. Vapautensa menettänyt joutuu laitosisuhteissa väistämättä noudattamaan laitoksen aikatauluja ja sen tarjoamia mahdollisuuksia esimerkiksi ruokailun tai harrastusten ajankohdan ja laadun suhteen. En näe perusteita, joilla juuri tupakointiin tulisi tarjota yksilöllinen mahdollisuus, toisin kuin monien muiden myös itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluvien toimintojen osalta.

---

<sup>1</sup> "Vangin asuintiloissa tupakoinnin kieltö voidaan toteuttaa vain sellaisessa vankilassa, joissa vangille pystytään järjestämään mahdollisuus tupakointiin riittävän usein." (HE 45/2014, vankeuslain 7 luvun 6 a §:n yksityiskohtaiset perustelut, s. 40)

Arviomuistiossa vaihtoehdon 1) toteuttamistapana ja myös vaihtoehdon 2) kohdalla esillä on tupakointiasemien hankkiminen vankien asuinosaistoille. Päätöstä EOAK/5349/2019 tehdessäni käytettävissäni olleeseen selvitykseen sisältyi Työterveyslaitoksen lausunto Helsingin vankilassa tehdyistä tupakansavun mittauksista. Osastolla, jolla tuolloin oli vankien käytössä tupakointiasema, näytteiden pitoisuus jäi alle menetelmän määritysrajan sekä arki- että viikonloppuaamuina, mutta kiinteiden mittauspisteiden viikon mittauksissa nikotiinipitoisuus oli kuitenkin raja-arvoa suurempi. Helsingin vankila katsoikin selvityksessään, että mitkään tekniset ratkaisut eivät toimi.

Totesin päätöksessäni, että minulla ei ole perusteita epäillä mittaustulosta raja-arvon ylittymisestä. Totesin myös, että toisaalta tupakkalain 76 §:n mukaisesti sisätiloissa voi olla tupakointi-tila ja että tupakkalainsäädäntö lähtee siitä, että sisätilojen tekniset ratkaisut voivat olla riittäviä tupakkalain noudattamiseksi. Myös vankeuslain ja tutkintavankeuslain nykyisten tupakointikieltosäännösten esityöt vaikuttavat lähtevän siitä, että pääasiallisena ratkaisuna tupakoinnin järjestämiseksi on ajateltu vankilan sisätiloissa olevaa tupakkatilaa tai tupakointiasemaa, vaikka muunkinlainen järjestely on lain mukaan mahdollinen.

Edellä oleva huomioon ottaen jatkovalmistelussa tulisi selvittää, sikäli kuin valmisteltaisiin vaihtoehtoa, jossa asuinosaistoille sijoitettaisiin tupakointiasemia, voidaanko tämä ratkaisu saada toimimaan siten, että terveydenvaaraa ei aiheudu. Jos tästä ei saada takeita, ei tällainen sääntelykään luonnollisesti voi tulla kyseeseen.

Vaihtoehdoissa 2) ja 3) tupakointia rajoitettaisiin. Kuten arviomuistiossa todetaan, rajoittaminen edellyttää toimivia tukijärjestelyjä tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden hoitoon.

Vaihtoehdoissa 2) ja 3) on nähdäkseni erittäin todennäköistä, että vangit pyrkisivät heille järjestetyn tupakointimahdollisuuden lisäksi tupakoimaan selleissään salaa. Arviomuistiossa tästä aiheutuvista vakavista vaaratilanteista todettu vastaa omaa käsitystäni. Tällaisia havaintoja on tehty myös Helsingin vankilassa (päätökseni 30.10.2019, EOAK/5349/2019 ja sitä varten käytettävissä olleet selvitykset). Pidän Helsingin vankilan esittämää huolta laitosturvallisuuden vakavasta vaarantumisesta perusteltuna. Yksityiskohtaisten tietojen osalta viittaan päätökseni jaksoon 3.6. Päätös on lähetetty oikeusministeriölle ja se on luettavissa internetsivuilta [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi). Totesin päätöksessäni salatupakoinnista saatujen tietojen osoittavan, kuinka vaikeaa sellitilojen tupakointikiellon toteuttaminen on. Kiinnitin huomiota myös siihen, että ymmärtääkseni on mahdollista, että tupakointikieltoon liittyy kaupankäyntiä, kiristämistä ja tupakan salakuljettamista vankilan ulkopuolelta, kuten muihinkin vankilassa kiellettyihin, mutta vankien haluamiin esineisiin tai aineisiin usein liittyy.

Arviomuistiossa esitellyistä vaihtoehdoista 4) eli vankien tupakoinnin kieltäminen vankila-alueella kokonaan on nähdäkseni kiistatta vankilan toiminnan järjestämisen, laitosturvallisuuden ja tupakoimattomien henkilöiden terveyden takaamisen kannalta paras ratkaisu.

Tupakoivien vankien kannalta täydellinen tupakointikielto puuttuu eniten perustuslain turvaamaan henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämän suojaan, kun sinänsä laillisen nautintoaineen käyttäminen kiellettäisiin.

Pidän kuitenkin mahdollisena, että täydellisen tupakointikiellon ero siihen, että vanki voi tupakoida kerran päivässä ulkoillessaan tai muutaman kerran, ilmeisesti käytännössä kolme kertaa, päivässä, ei ehkä ole niin merkittävä kuin asiaa tarkemmin pohtimatta saattaisi ajatella. Jos kyseessä on päivittäin säännöllisesti suhteellisen runsaasti, esimerkiksi askin päivässä, tupakoiva nikotiiniriippuvainen henkilö, tupakoinnin rajoittaminen yhteen (arviomuistion vaihtoehto 3) tai edes kolmeen (arviomuistion vaihtoehto 2) ajankohtaan päivässä voi ymmärtääkseni olla

erittäin suuri muutos hänen tupakointitottumuksiinsa. Muutoin kuin satunnaisesti tupakoivat henkilöt tupakoivat käsittääkseni usein tasaisin väliajon, useitakin kertoja tunnissa, jos tämä vain henkilön kulloisessakin oleskelupaikassa on mahdollista. Rajoitus on säännöllisesti tupakoivan henkilön itsemääräämisoikeuden kannalta huomattava silloinkin, kun hänen sallittaisiinkin tupakoida tiettyinä aikoina 1–3 kertaa päivässä. Näin ollen saattaa olla, että täydellisen kieltämisen ja 1–3 päivittäisen tupakointimahdollisuuden ero ei lopulta ole niin suuri. Parhaiten asiaan voinevat ottaa kantaa vain tupakoitsijat itse tai tupakointia koskevat tutkimukset, sikäli kuin niitä on tästä näkökulmasta laadittu.

Tupakoinnin kieltämistä koskevassa jatkovalmistelussa olisi nähdäkseni hyvä, jos vain mahdollista, hankkia eri vaihtoehtojen perusoikeusvaikutusten keskinäiseksi arvioimiseksi lisää tietoa edellä esitetystä näkemyksestä.

Täydellisen kiellon ja enintään muutaman päivittäisen tupakointikerran muodostamaa perusoikeusrajoitusta vertailtaessa on hyvä huomata, että myös näiden lievempien rajoitusten kaltaiset keskeytykset säännöllisessä tupakoinnissa voivat aiheuttaa runsaasti tupakoiville henkilöille vieroitusoireita. Olen käsitellyt tätä edellä mainitussa päätöksessäni. Siten 1–3 päivittäistä tupakointikertaa ei välttämättä vapauttaisi vankeja kärsimästä fyysisistä ja psyykkisistä vieroitusoireista. Olisiko täyskiellon tai tupakoinnin huomattavan ajallisen rajoittamisen ero lopulta merkittävä? Tämänkään seikan suhteen asiantuntemukseni ei ole riittävä, mutta asiaa voitaneen yrittää selvittää jatkovalmistelussa.

Jos itsemääräämisoikeuden rajoituksen fyysiset ja psyykkiset seuraamukset ovat tupakoitsijan näkökulmasta joka tapauksessa, myös lievimmässä rajoitusvaihtoehdossa, merkittäviä, perusoikeuksien punninnassa voidaan mielestäni painottaa vaihtoehdon 4) hyötyjä vaihtoehtoihin 2) ja 3) verrattuna.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että vaikka tupakointi on vankilassa sallittua, muun laillisen nautintoaineen eli alkoholin nauttiminen on katsottu voitavan vankilassa kieltää täysin (vankeuslaki 16 luku 6 a §).

Arviomuistion mukaan täyskieltoa ei voida perustella sivullisille aiheutuvien terveyshaittojen estämisellä, koska jo tupakoinnin rajoittamisella ulkoilun yhteyteen tai muutama kertaan ulkotilassa tai tähän varatussa sisätilassa voidaan estää tupakoinnin sivullisille aiheuttamat haitat. Näin pääasiassa tietysti onkin, mutta arviomuistio on salatupakoinnin osalta hieman epäselvä. Vaihtoehtojen 2) ja 3) kohdalla on esitetty, että salatupakointi sellissä voisi aiheuttaa haittaa muille henkilöille, mutta arviomuistion mukaan täyskielto estäisi salatupakoinnin. Ymmärrän, että salatupakointi saattaisi olla vaikeampaa ja ilmiö marginaalinen, kun vangit eivät täyskielto-tilanteessa voisi lainkaan käsitellä tupakkaa luvallisesti, mutta pidän mahdollisena, että salatupakointia ei pystyttäisi täysin estämään edes täyskiellolla.

Vaikka en ole vakuuttunut siitä, että salatupakointi loppuisi täyskieltoon, tupakan salakuljettaminen vankilaan saattaisi olla niin vaikeaa ja tupakoinnista kiinnijäämisen riski niin suuri, että vankiloissa tällä hetkellä havaitut salatupakoinnin aiheuttamat vaaratilanteet vähenisivät huomattavasti. Jos tämä pitää paikkansa, täyskiellolla voidaan selvästi pelkkää tupakoinnin rajoittamista paremmin turvata perustuslain 7 §:ssä taattua oikeutta elämään ja turvallisuuteen.

Tietääkseni ei ole poikkeuksellista, että vankilassa kielletyt, mutta vankien haluamat aineet ja esineet voivat olla kaupankäynnin ja salakuljetuksen kohteina ja niiden hankkimiseksi heikoimmilta vangeilta voidaan pyrkiä käyttämään vankien keskinäistä painostusta, kiristystä tai väkivaltaa. Pidän tarpeellisena, että tämän ilmiön mahdollisesta esiintymisestä kuultaisiin niitä suljettuja vankiloita, joissa sellitupakointia on rajoitettu. Onko tällaista havaittu ja mikä on vankiloiden käsitys tämän ilmiön vähenemisestä tai yleistymisestä, jos tupakointi sen ajallisen rajoittamisen

sijasta kielletäisiin täysin. Onko tupakka tuotteena sellainen, että sen salakuljettaminen vankilaan on niin vaikeaa, että vankien yrityksetkin jäisivät täyskieltotilanteessa vähäisiksi?

Arviomuistion mukaan yleisellä tasolla valiokunnan käytännöstä voidaan havaita se, että vaikka perustuslakivaliokunta sinänsä on tunnistanut itsemääräämisoikeuden suojaavan tietyissä tilanteissa myös tupakointia, ei se ole pitänyt kyseistä itsemääräämisoikeuden ulottuvuutta sen käsittelemisissä tilanteissa kovinkaan laajana tai painavana suhteessa muihin terveyteen liittyviin näkökohtiin. Kuten arviomuistiossa todetaan, perustuslakivaliokunnan arvio on tarpeen, valmisteltiinpa vankien tupakointia koskevat säännökset vaihtoehdon 2), 3) tai 4) mukaisina. Erityisesti on tarpeen arvioida turvallisuuden takaamisen ja itsemääräämisoikeuden rajoittamisen suhdetta.

Tällä hetkellä käytettävissäni olevien tietojen perustella en pidä mahdottomana, että suljetussa vankilassa tupakoinnin rajoittamisesta turvallisuuden ja terveyden takaamiselle aiheutuvat ongelmat ovat riittävän painavia perusteita tupakoinnin täyskiellolle. Tämän perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden kannalta olennaista nähdäkseni on, että fyysisistä ja psyykkistä vieroituseireista kärsivien vankien oireita hoidetaan asianmukaisesti heti vankilaan saapumisesta lähtien. Rikosseuraamuslaitoksen tässä tarkoituksessa esittämä yhden henkilön lisäys rikosseuraamusaluetta kohti vaikuttaa vähäiseltä ja vielä vähäisemmältä vaikuttaa Vankiterveydenhuollon yksikön esittämä 2–3 sairaanhoitajan lisäys. Selvää on, että viranomaiset pystyvät itse parhaiten arvioimaan työvoiman tarpeen.

Avolaitoksissa olevien vankien on tietääkseni mahdollista vapaa-aikanaan tupakoida ulkotiiloissa ainakin aamusta iltaan. Järjestely lienee varsin vakiintunut ja toimiva. Suljettuja vankiloita koskevan lainsäädäntömuutoksen yhteydessä lienee syytä kuitenkin säätää selvyyden vuoksi myös tupakoinnista avolaitoksissa. Arviomuistiossa esitetään, että yhdenvertaisen kohtelun kannalta voisi olla perusteltua kieltää tupakointi myös avolaitoksissa. Tältä osin totean, että yhdenvertaisuudella ei voida perustella sellaista perusoikeusrajoitusta, jolle ei muutoin ole mitään perusteita. Avolaitosten luonne poikkeaa suljetuista vankiloista, ja vankien tupakointiin avolaitoksissa ei tietääkseni liity vastaavia ongelmia, joilla suljettujen vankiloiden tupakointikieltoa voidaan perustella.